

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: JURISPRUDENCIA RELACIONADA AL ARTÍCULO 603 CÓDIGO DE TRABAJO

RESUMEN: El presente informe es una recopilación jurisprudencial sobre la prescripción del poder disciplinario del patrono y la acción de despido justificado, contempladas en el artículo 603 Código de Trabajo.

Índice de contenido

1	NORMATIVA.....	2
	Código de Trabajo.....	2
2	JURISPRUDENCIA.....	2
	Prescripción en materia laboral.....	2
	Prescripción en materia laboral, Cómputo del plazo en acción de despido	4
	Poder disciplinario del patrono, principios conforme a los cuales debe ejercerse y análisis con respecto a la prescripción en caso de investigación previa	5
	Plazo aplicable al poder sancionatorio patronal de acuerdo al principio de seguridad jurídica y los parámetros de razonabilidad y actualidad.....	16
	Plazos que respectivamente se aplican y distinción entre prescripción de la falta , prescripción del derecho de acción para perseguir la falta y perención del procedimiento administrativo	23
	Análisis acerca del plazo de prescripción aplicable a la facultad patronal de ejecutarla	27
	Prescripción en materia laboral Cómputo en caso de investigación previa al despido	41
	Faltas endilgadas a un trabajador deben acreditarse en forma diáfana e indubitable por parte del patrono.....	45
	Momento a partir del cual corre el plazo de prescripción para aplicar la sanción.....	47
3	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.....	49
	Prescripción de la potestad sancionadora régimen jurídico del servidor regular y del servidor de la hacienda pública.....	50
	Días a quo o momento a partir del cual comienza a correr el plazo de prescripción de la potestad sancionadora administrativa en aquellos casos en que el jerarca administrativo es un órgano colegiado.....	69
	Prescripción de la potestad sancionadora administrativa-disciplinaria.....	79

1 NORMATIVA

Código de Trabajo¹

ARTICULO 603.- Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria.

NOTA: Sobre la responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, ver artículo 71 de dicha ley.

2 JURISPRUDENCIA

Prescripción en materia laboral

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]²

Sobre el instituto de la prescripción. Debe señalarse que esta Sala en diferentes pronunciamientos ha manifestado que el instituto de la prescripción no es en su esencia inconstitucional puesto que ayuda a integrar el principio de seguridad jurídica que es básico dentro del ordenamiento jurídico. También se ha señalado que la prescripción implica siempre la renuncia de derechos, sin embargo, debe recordarse que en materia de derechos fundamentales, la regla es la irrenunciabilidad que se deriva precisamente del carácter básico de esos derechos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

constitucionalmente reconocidos, por lo cual se hace necesaria una protección especialmente enérgica, motivo por el que tal tutela especial abarca inclusive el régimen de prescripción de tales derechos y ello es así no por la prescripción en sí misma sino por los derechos fundamentales que a partir de ese instituto se podrían afectar (ver en ese sentido sentencia número 5969-93 de las quince horas con veintiún minutos del dieciseis de noviembre de mil novecientos noventa y tres).

Análisis del caso particular. Partiendo de lo dicho y específicamente en lo que se refiere al tema de la prescripción de los derechos laborales establecida a través de un reglamento, como es el caso de la norma bajo estudio, esta Sala en la sentencia número 280-I-94 de las catorce horas treinta y tres minutos del siete de junio de mil novecientos noventa y cuatro, precisamente en aras de reforzar la tutela especial que se merecen los derechos fundamentales de los trabajadores, señaló de manera expresa que el instituto de la prescripción significa la extinción de la posibilidad de ejercicio de derechos fundamentales y dada la gravedad que de ahí se puede derivar, ello no puede establecerse vía reglamentaria sin referencia alguna a ley formal y ello es así por cuanto la misma Sala anteriormente había indicado que las limitaciones y con mucha mayor razón la extinción de derechos fundamentales, no puede hacerse a través de reglamento autónomo. De igual manera dispuso en esa sentencia y en relación con los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil que:

"De este modo, aunque el Reglamento en cuestión sea ejecutivo en relación con el Estatuto de Servicio Civil en sentido genérico, no existe regulación en este último, es decir con rango de ley formal, de la prescripción de los derechos de los funcionarios públicos. En consecuencia y con base en el artículo 8 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no son de aplicación a los servidores de la Administración, las normas mencionadas del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, sino que éstos deben sujetarse a lo establecido en la sentencia que se aclara." (la sentencia que se estaba aclarando era la número 5969-93 de las quince horas veintiún minutos del dieciseis de noviembre de mil novecientos noventa y tres) .

Conclusión. En consecuencia, al haber la Sala desautorizado en aquélla ocasión la regulación por vía de reglamento de la materia relativa a la prescripción con fundamento en un motivo tan poderoso como es la imposibilidad de limitar o extinguir derechos

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

fundamentales por la vía de un reglamento, lo procedente ahora es entonces declarar la inconstitucionalidad del inciso b) del artículo 98 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil con fundamento en las razones invocadas.

Prescripción en materia laboral, Cómputo del plazo en acción de despido

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]³

"IV.- El accionante invoca también la prescripción en cuanto a las faltas que se le atribuyen, argumentando que, de acuerdo con el testimonio de [...] los integrantes del Consejo de Administración tuvieron conocimiento de la situación desde setiembre de 1988, de manera que de esa data, al momento del despido, ya habían transcurrido el plazo contemplado en el artículo 603 del Código de Trabajo y el derecho para romper el contrato laboral estaba prescrito. Al respecto, interesa destacar que, la defensa fue opuesta, por primera vez, en el recurso de apelación antes del dictado de la sentencia de segunda instancia, pero ahí no se menciona ninguna fecha en la que el ente patronal tuvo conocimiento de la falta, sino que es hasta en esta instancia donde se precisa. En todo caso, es cierto que el testigo [...], menciona setiembre de 1988, como el día a partir del cual "Coopesago" empezó a tener problemas en el aspecto económico y financiero y surgieron una serie de comentarios sobre hechos irregulares. Sin embargo, la ubicación temporaria del inicio del problema no puede tenerse como punto de partida para el cómputo de la prescripción, porque tal y como bien lo indica el mismo testigo: "empezaron una serie de bolas y chismes entre la comunidad", es decir, no se sabía a ciencia cierta qué sucedía ni quien sería el responsable. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que, el despido, se fundamentó no en una única causa, sino en varias que se dieron en distintos momentos, algunas de las cuales llegaron a conocimiento del consejo de Administración después del 28 de febrero de 1989, fecha en la cual se trasladó de puesto a [el actor]. El artículo 603 del Código de Trabajo estipula: "Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la suspensión, o en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria." En el sub-lite, debe aplicarse la segunda hipótesis, toda vez que, en las fechas en que se cometieron las faltas, el señor [actor] no había comunicado al Consejo las irregularidades y éste las desconocía.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

El día 28 de febrero de 1989, ese órgano se entera de las irregularidades e inicia la investigación, por lo que es a partir de ese momento que debe contar la prescripción. Al no haber transcurrido el plazo señalado en el artículo 603 del Código de la materia, es correcto lo resuelto por el Tribunal Superior."

Poder disciplinario del patrono, principios conforme a los cuales debe ejercerse y análisis con respecto a la prescripción en caso de investigación previa

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁴

"III. SOBRE LA PRESCRIPCIÓN EN GENERAL: Es importante, a los efectos de resolver la presente litis, efectuar algunos comentarios previos sobre el instituto jurídico de la prescripción negativa en general, mediante el que, con sólo el transcurso del tiempo previsto por el ordenamiento jurídico, sin que quien tiene a su haber un derecho exigible lo ejerza, se extinguen las obligaciones. Mario de la Cueva señala que "La doctrina distingue dos formas de la prescripción: la adquisitiva a la que también se le dan los nombres de usucapión y de prescripción positiva, consiste, ..., en la adquisición de bienes, término éste que debe entenderse en su más amplia acepción; y la extintiva, a la que se dan asimismo los nombres de liberatoria y de prescripción negativa, que a su vez consiste, ..., en la liberación de obligaciones. La doctrina nos explica que los elementos comunes a una y otra son el transcurso de un cierto tiempo y que se cumpla bajo las condiciones establecidas en la Ley./ De las dos formas de prescripción, el derecho del trabajo conoce solamente la segunda, ..." (El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México: Editorial Porrúa, S.A., 1988, p. 603). Por su parte Alonso Olea expresa que "Todos los derechos, y consiguientemente todas las acciones para su ejercicio derivados del contrato de trabajo, decaen en el transcurso del tiempo. No importa que se trate de derechos irrenunciables o sobre los que no pueda válidamente disponer; irrenunciabilidad e imprescriptibilidad son institutos jurídicos diferentes; (...) pero ocurrida la prescripción - o la caducidad-, el derecho se ha extinguido ya (...) Y es que la prohibición de renuncia se refiere al acto o conducta expreso declaratorio de que se ejercita "el derecho a renunciar al derecho" , no a la mera inacción que está en la base de la prescripción. ..." (Olea Alonso, M. Derecho del Trabajo . Madrid: Civitas Ediciones, S.L., 2002, p. 520). Como se puede apreciar, la doctrina es conteste en señalar que la prescripción negativa o extintiva, conduce a la pérdida de un derecho por la inactividad

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de su titular de conformidad con lo previsto por el ordenamiento jurídico. Igualmente, este instituto encuentra su fundamento, en la necesidad de que la sociedad establezca reglas claras para los negocios jurídicos, de manera que las mismas se desarrollen en un marco de certeza y seguridad jurídica para todos los agentes participantes, sin dejar temas o asuntos pendientes hacia la eternidad (puede verse a Palomeque López, M. C. y Álvarez de la Rosa, M. Derecho del Trabajo. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., (7ª. Ed.), p. 367). El Código de Trabajo, en el Título Décimo, establece las normas positivas reguladoras de esta materia, las que, en lo referente a la prescripción de los derechos laborales de los trabajadores, con independencia de si estos pertenecen al sector privado o público, con la salvedad anotada en cuanto a estos últimos, establece el inicio del cómputo del plazo correspondiente a partir de la terminación de la relación de trabajo, según lo regula el numeral 602. En cuanto a la prescripción de la potestad disciplinaria del empleador, sea para sancionar las faltas cometidas por el trabajador, en doctrina se dice que la misma empieza a correr "...desde que el empresario -o quien tenga en la empresa potestad de sancionar o de ordenar que se investigue, o se instruya expediente de averiguación de hechos y/o fijación de responsabilidades por ellas- tuvo conocimiento de su comisión, conocimiento que en general se presume iuris tantum referido al momento en que normalmente debió conocer, lo que no excluye el retraso del a quo hasta que, "de forma racional y sin demoras indebidas", se consigue pasar de un conocimiento "superficial y genérico" a otro "exacto, pleno y cabal", cuando el tipo de falta imputado lo exige, en especial los que impliquen violación de la buena fe o abuso de confianza." (Alonso Olea, et. al., o p. cit. p.525). Conforme a lo transcrito, el "conocimiento patronal" de la falta cometida por el trabajador, que dispara el inicio del cómputo de la prescripción, es un conocimiento calificado por: uno , el sujeto que conoce debe ser el empleado o quien en la empresa o entidad, tenga la facultad de sancionar, de ordenar la investigación o sentar las responsabilidades originadas en los hechos; y dos , que ese conocimiento no sea superficial, genérico, el mero rumor o comentario general, sino que sea preciso, exacto, cierto, particularmente cuando el tipo de falta cometido es poco clara por violar, señala el autor, los principios de la buena fe o exista el abuso de confianza. En lo referente a la prescripción de la potestad disciplinaria, el artículo 603 del referido Código dispone: "Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria." (El destacado no es del original). La jurisprudencia de esta Sala, de manera reiterada ha señalado que este numeral es aplicable a las relaciones de empleo público entre el Estado y sus servidores, salvo norma especial en contrario, y que el plazo de prescripción, cuando se efectúa una investigación administrativa de los hechos, impide que se dé la prescripción de la potestad sancionatoria mientras dure el trámite, la que correrá una vez que termine dicho procedimiento. Así lo señaló, entre otros, en el Voto N° 153 de las 9:30 hrs. del 28 de marzo del 2003, en que se indicó: "(...). VII.- SOBRE LA PRESCRIPCIÓN: dentro de toda relación de trabajo - o de servicio, como en este caso - la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada, el cual va acompañado, como consecuencia natural y, necesariamente, de la potestad disciplinaria, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el poder disciplinador del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que se procura también, lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado. En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo, establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos, que darían lugar a la corrección disciplinaria. Sin embargo, debe indicarse que esta Sala, de manera reiterada, ha establecido que en el caso de entidades patronales que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes, se iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente, para resolver. (Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias Números 117, de las 15:40 horas del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas del 20 de agosto; ambas de 1.997; 25, de las 15:00 horas del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas del 16 de octubre, todas de 1.998; 143, de las 10:00 horas del 31 de mayo; 150, de las 15:10 horas del 2 de junio; ambas de 1.999; 214, de las 10:40 horas del 14 de febrero; 477, de las 15:30 horas

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del 12 de mayo, éstas del 2.000; 359, de las 16:00 horas del 29 de junio del 2.001, 145, de las 13:50 horas del 9 de abril; y, 342, de las 9:50 horas del 10 de julio, estas últimas del 2.002). En el caso que se analiza, plantea la recurrente que el plazo en el cual la empleadora podía ejercer su potestad disciplinaria feneció por el transcurso del tiempo; por lo cual, el derecho para poderla sancionar también sucumbió. En su criterio, el plazo de un mes contemplado en el artículo 603 del Código de Trabajo transcurrió y la Universidad perdió el derecho de sancionarla. No obstante, de conformidad con lo indicado, ese plazo no comenzó a computarse, sino una vez que se concluyó la investigación y se hizo la respectiva recomendación por parte del Tribunal Arbitral. Si dicho Tribunal le comunicó al Rector su decisión de recomendar el despido de la actora, sin responsabilidad patronal, el día 15 de julio de 1.994 y la destitución se comunicó el día 21 de julio siguiente, queda claro que no transcurrió el perentorio plazo de un mes establecido en la norma; y, por lo tanto, no puede concluirse, como lo pretende la recurrente, en el sentido de que la sanción resultó extemporánea, pues ya había transcurrido el plazo de prescripción, dado que la decisión fue adoptada oportunamente. En cuanto al inicio de la investigación, si bien se trató de hechos que se remontan a finales de marzo de 1.993; lo cierto es que las anomalías suscitadas no las conoció el Vicerrector de Vida Estudiantil, sino hasta en enero de 1.994, cuando una secretaria interina, quien suplía a la accionante mientras ésta disfrutaba de sus vacaciones, le comunicó sobre el cobro que se estaba haciendo de la factura correspondiente a los pasajes del viaje por él realizado en marzo de 1.993. Tal circunstancia se desprende del oficio fechado el 26 de enero de 1.994 (folios 64-65) enviado por el Vicerrector a la Oficina de Contraloría, donde expresamente indica que el día 24 de enero de 1.994, se enteró que no había sido cancelada la factura correspondiente a un viaje por él realizado

en marzo de 1.993; y, en consecuencia, solicitaba que se realizara la investigación pertinente. Por consiguiente, no fue sino a partir del 24 de enero de 1.994, cuando el representante de la empleadora tuvo conocimiento de la anomalía suscitada y sólo dos días después solicitó que se iniciara la correspondiente investigación. Debe concluirse, entonces, que el plazo de prescripción no transcurrió y el poder sancionador fue ejercido oportunamente por la entidad demandada. (...)" . Más recientemente en el voto número 672 de 9:30 hrs. de 18 de agosto del 2004, se dijo: " En el caso concreto el hecho de haberse levantado una información previa a la gestión de despido no es suficiente para concluir que el derecho del Ministro a gestionar el despido

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

prescribió; pues, debe interpretarse que el conocimiento al que alude la normativa es un conocimiento cierto; es decir, que le permita al jerarca tener la seguridad sobre la procedencia de la gestión de despido. La información realizada por un órgano inferior al jerarca, que como lo indicó la Sala Constitucional tiene carácter cautelar, en modo alguno puede tener como consecuencia la prescripción del derecho a gestionar luego el despido, por quien tiene la competencia para hacerlo" IV. SOBRE LA PRESCRIPCIÓN EN EL CASO CONCRETO: Ahora bien, el apoderado de la recurrente alega, en primer término, que el fallo del Ad quem yerra en cuanto aplicó el numeral 603 del Código de Trabajo y dejó de aplicar el numeral 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil que, según su dicho, es norma especial para la relación de empleo público y debió aplicarse en interpretación, a contrario sensu, de lo regulado en el numeral 51 del mencionado Estatuto. Al respecto, esta línea de argumentación resulta sorpresiva e improcedente en esta instancia, por cuanto nunca se estableció ante las instancias inferiores al analizar el asunto, e incluso, el alegato de la actora, tanto en su demanda, folio 6, (en que manifestó "...considero que no hay causa justificada para mi despido, y que en cualquier caso, la facultad patronal para despedirme, a tenor de lo dispuesto por el artículo 603 del Código de Trabajo (sic)."), como en su apelación de la sentencia de primera instancia, se fundamentó en ese mismo numeral (603 del Código de Trabajo), y siendo la sentencia de segunda instancia confirmatoria de la de primera, dicho agravio (por no haberse resuelto el caso con aplicación del artículo 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil) debió haberse formulado ante ésta; al no hacerlo, la oportunidad procesal se encuentra precluida, por lo que de admitirse, además de violarse el debido proceso, al no darse oportunidad a la demandada para defenderse, se iría contra lo dispuesto en el artículos 598 y 608 del Código Procesal Civil, aplicables en la materia conforme a la remisión que hace el 452 del Código de Trabajo, lo que obliga a rechazar el recurso en cuanto se sustenta en el artículo 99 del citado Reglamento, como efectivamente se hace. Pese a lo anterior, resulta procedente expresar que de conformidad con el numeral 8 incisos 1) y 2) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, N° 8 del 29 de noviembre de 1937 y sus reformas, no es posible la aplicación del artículo 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, por cuanto dicha norma es parte de un reglamento ejecutivo -de esa última ley-, cuyo fin es el desarrollo y ejecución de los preceptos contenidos en la misma, no pudiendo dicho reglamento regular aspectos nuevos, no previstos en la ley que ejecutan, o establecer condiciones más gravosas que las que aquella ha

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

establecido, siendo sus funciones las de aclaración, precisión o complemento de la ley correspondiente. Como el citado Estatuto no establece ninguna disposición en lo referente a la prescripción, lo regulado en éste no puede derogar lo establecido en el mismo Estatuto de Servicio Civil, artículo 51, que en caso de materias no reguladas remite al Código de Trabajo (puede verse la resolución de la Sala Constitucional N° 280 de 14:33 hrs. del 7 de junio de 1994). En segundo lugar, señala la recurrente, dándole fundamento a su argumento central, que la potestad disciplinaria de la demandada se encontraba prescrita, que en el caso sub lite, es improcedente la aplicación de la línea jurisprudencial de esta Sala, en cuanto al momento de inicio del cómputo del plazo de prescripción cuando hay investigación de parte del empleador, dado que los hechos que se le imputaron a la actora -ausencias al trabajo por varios meses- (folios 17, 53 y 54), eran hechos puros y simples que no ameritaban ningún tipo de investigación. Este argumento de la actora, lo sostiene en que no se requería investigación alguna en su caso, por lo que la prescripción comenzó a correr desde el 31 de julio de 1991, data en que el Ministerio tuvo conocimiento de su situación mediante nota que le envió al Ministerio de la Presidencia, según consta a folio 72. Sin embargo, la situación no es tan simple como la quiere hacer ver la actora, por cuanto, como se ha señalado supra, conforme lo entiende la doctrina y la jurisprudencia de esta Sala, el conocimiento simple y genérico de los hechos no es el disparador de dicho plazo, lo sería "el conocimiento específico y cierto", como dice Alonso Olea (op. cit.: 525) "...hasta que, "de forma racional y sin demoras indebidas", se consigue pasar de un conocimiento "superficial y genérico" a otro "exacto, pleno y cabal", cuando el tipo de falta imputada lo exige, en especial los que impliquen violación de la buena fe o abuso de confianza." . En el caso sub júdice, precisamente todas las circunstancias -se le había trasladado, mediante préstamo interinstitucional, del Ministerio de la Presidencia, que la mantenía en su planilla, al Instituto Mixto de Ayuda Social donde prestaba sus servicios según lo convenido (folios de 3 al 7 y de 15 al 23)-, que rodean la situación de las faltas (ausencias) imputadas a la actora, hacen ver que efectivamente, existían elementos que por buena fe o confianza depositada por el demandado en la actora, era necesario aclarar, definir y puntualizar. Tal era el caso, precisamente, de lo más importante, la verificación de si existían o no las ausencias que, por un conocimiento general, parecían existir. De ahí que la actuación -al menos en este punto diligente- de parte del demandado, sí corresponde a la necesidad de la investigación previa que definiera y aclarara la situación fáctica de la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

actuación de la aquí recurrente; desde esta perspectiva, no existe el yerro apuntado a la sentencia recurrida, de falta de criticidad, al aplicar una línea jurisprudencial que no corresponde al caso concreto. Un tercer argumento de la actora para sostener el agravio respecto al cómputo de la prescripción de la potestad sancionatoria del demandado, es el que la sentencia recurrida yerra al adoptar la tesis de la existencia de una supuesta falta continuada por parte de la actora, al decir: "Indica el apelante que, entre el siete de agosto al dieciséis de setiembre ha transcurrido el plazo extintivo para despedir a su representada. No obstante, el recurrente no toma en consideración un aspecto adicional. En nota fechada 29 de agosto de 1991, suscrita por la demandante, visible a folio 56, se hace alusión a otra misiva enviada el primero de ese mismo mes, en la cual solicita se normalice su situación laboral. Como se observa, no existe constancia, tarjetas de entradas y salidas de la actora, que demuestre, fehacientemente su asistencia a su trabajo al Ministerio de la Presidencia durante el mes de agosto(...).Ello nos hace presumir, que la demandante se había ausentado de sus labores durante todos los meses de julio y agosto, con lo que la falta fue constante, reiterada y continuada." , concluyendo que, aún en la hipótesis de que las faltas anteriores a julio de 1991 estuvieran prescritas, las de agosto no lo estarían. Es contra esto que el recurrente alega que: a) El trabajador no puede habilitar en su contra el período de prescripción de que goza el patrono para despedirlo. Que cualquier efecto habilitante se interrumpió por la actora con la nota del 31 de junio de 1991, al solicitar expresamente al Ministro su reintegro a la Institución. Si ella no laboró después de esa fecha, el responsable lo es el Ministerio de la Presidencia no la actora. b) Que dicha interpretación atenta contra el principio de irrenunciabilidad y el principio protector. Agrega que cualquier interpretación del artículo 603 del Código de Trabajo o del 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, fuera de su sentido gramatical, para ampliar las facultades patronales de sanción - particularmente ante hechos puros y simples- vaciaría de contenido una norma de orden público, se violan principios de las relaciones estatutarias o el de irrenunciabilidad y la seguridad jurídica de los trabajadores (cita el voto 108-1999 de la Sala Constitucional). Ese motivo no es atendible. Efectivamente, solo para efectos de precisar las fechas, aunque la recurrente de manera reiterada señala que el plazo de la prescripción para su despido comenzó a correr el 31 de julio de 1991, debido a la nota que presentó a la administración -ver folios 340 y 366 in fine-, lo cierto es que ella misma, en nota de folio 56, señala que la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

citada carta se presentó el 1 de agosto de 1991. Ahora bien, lo cierto es que antes de esta fecha, el 8 de julio de ese año, mediante oficio N° DRH-335-91 la jefatura del Departamento de Recursos Humanos del IMAS (folio 74), devuelve al Ministerio de la Presidencia el formulario de calificación de servicios y manual de evaluación de la Dirección General de Servicio Civil, de la servidora De La Peña, aquí demandante, comunicando además "que la señora De La Peña; (sic) ya no se encuentra destacada en esta Institución.". Ante esto la Dirección de Recursos Humanos

del Ministerio de la Presidencia, mediante oficio N° DRH-681, de 1 de agosto de 1991, solicita a la Presidencia Ejecutiva del IMAS, le indique la fecha en que la aquí recurrente dejó de laborar en esa Institución. Igualmente, con fecha 6 de agosto de ese año, según oficio DRH-629 (folio 77), la citada Dirección solicitó a la Comisión Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, que le informara si la señora De La Peña Arana tuvo alguna relación laboral con esa Institución. La primera nota fue respondida por el IMAS el 7 de agosto de 1991, oficio P.E. 507-91 (folio 68), señalando que dejó de laborar para esa institución desde el 17 de diciembre de 1990, lo que coincide con lo manifestado por la actora en el hecho 7 de su demanda. La segunda la contestó el señor Jorge Álvarez P., Director Social de la Comisión Especial de Vivienda, mediante oficio N° DS-111-91 (folios 66 y 67), de 7 de agosto de 1991, expresando que, la incorporación de la señora De La Peña Arana a laborar a esa Comisión no se logró porque no se obtuvo el aval correspondiente de la Junta Directiva de ésta, por lo que "según tengo entendido, mientras se gestionaba esta aprobación, la Sra. de la Peña Arana se dedicó a realizar trabajos relacionados con el tema de la vivienda, las mutuales y el sistema financiero en forma independiente." Igualmente, queda demostrado en autos que la recurrente disfrutó de vacaciones, primero del 19 de diciembre de 1990 hasta el 2 de enero de 1991, luego del 3 al 9 de ese mismo mes y año, y finalmente, de esta última fecha al 12 de febrero siguiente (hechos 4 y 5 de la demanda a folio 2 y certificación de folio 51). Asimismo, la recurrente solicitó un permiso sin goce de salario que regiría del 13 de febrero a 13 de marzo de 1991 (folio 78), permiso que no le fue otorgado (folio 51). De conformidad con estos datos, no cabe la menor duda que la recurrente se ausentó de sus labores desde el 12 de febrero de 1991, de manera injustificada, ya que al no concretarse el préstamo interinstitucional de su plaza para laborar en la Comisión Especial de Vivienda, y no aprobarse el permiso solicitado, era lo lógico y razonable que se presentara ante la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia, a

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

exponer su situación y pedir se resolviera. Este procedimiento y obligación era plenamente conocido por ella, nótese que los trámites de vacaciones y el mismo permiso sin goce de salario, los gestiona ante esa Dirección, incluso en nota de 4 de enero de 1991, suscrita por la actora, le expresa al encargado de Recursos Humanos, del Ministerio de la Presidencia, con ocasión de solicitar vacaciones, que: "...Tengo necesidad de esos días, pendientes y vencidos, para resolver un asunto de carácter familiar con don Jorge Álvarez, de la Comisión Especial de Vivienda, mi posible incorporación a esa; (sic) de conformidad con su autorización./ Próximamente me reuniré con él y le informaré a usted de los resultados ..." (folio 83, el resaltado no es del original). Con posterioridad al 8 de febrero de 1991, fecha en que solicitó permiso sin goce de salario (folio 79), no aparece gestión alguna de la recurrente, sino hasta el 1 de agosto de ese mismo año, en que presentó la nota de fecha 31 de julio (folios 72 y 56), en la que pidió aclarar su situación laboral. En otras palabras, dejó pasar, sin justificación alguna, aproximadamente 5 meses y medio, antes de hacer esa gestión, que era lo mínimo; aún en el supuesto, que no se dio en el caso, de que se le hubiese aprobado el permiso, el mismo habría vencido el 13 de marzo, por lo que sus ausencias se reducirían a 4 meses y medio. Nótese, además, que esa gestión de finales de julio coincide con la devolución del formulario de calificación por parte del IMAS y las notas u oficios siguientes para verificar, por parte del Ministerio de la Presidencia, la ubicación laboral de la recurrente; igualmente, coincide su gestión con la retención del salario a que alude en su demanda al folio 5 in fine . Tenemos, entonces, que de la valoración de los elementos de prueba que corren en autos, lo que se hace conforme a las reglas de la sana crítica, y valorados en conjunto y en conciencia, no se aprecia en la conducta de la actora la existencia de la buena fe, la diligencia debida y la voluntad propia que dice la movieron a gestionar a finales de julio el arreglo de su situación. A mayor abundamiento, de las mismas notas de 31 de julio (folio 72) y 29 de agosto (folio 56), ambas de 1991, no se aprecia voluntad alguna de la recurrente de volver a sus funciones; simplemente se limita a efectuar algunas manifestaciones, pedir que le solucionen el problema, y se vuelve a retirar, lo que no es lógico ni razonable en alguien que, actuando de buena fe, busca que la entidad patronal resuelva una situación tan delicada como la señalada. En otras palabras, de conformidad con el material probatorio aportado a los autos, queda claro que la señora De La Peña se mantuvo ausente en su puesto en el Ministerio de la Presidencia, a donde debió regresar al terminar el nombramiento en el IMAS, al menos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

hasta el 29 de agosto de 1991. No es procedente, como lo solicita la parte actora, computar el plazo de la prescripción, de la potestad patronal para despedir, a partir del 31 de julio, fecha de su gestión para que le indicaran donde debía presentarse a laborar, porque ella sabía que su puesto en propiedad era en el Ministerio de la Presidencia, donde lógicamente debió presentarse al terminar el permiso de traslado al IMAS. Ese argumento no es de recibo porque en casos como el de autos, las ausencias para efectos de sanción se computan dentro de cada mes calendario, de manera que si se repitieron ausencias en el mes de agosto de 1991, éstas habilitaban al empleador para sancionar con el despido, como efectivamente sucedió, por cuanto las ausencias al trabajo de la demandante continuaron al menos hasta finales de agosto del citado año. Estamos en presencia, efectivamente, como lo señaló el Ad quem, de una falta continuada por parte de la actora, por lo que "Si es de esencia de la falta consistir en una reiteración de actos (por ejemplo: faltas repetidas de puntualidad o asistencia; ...) o de hecho la falta consistió en "una conducta habitual y continuada", o "solo puede apreciarse...en ...lapsos de tiempo extensos", en tales supuestos, "el plazo de prescripción ha de computarse ...a partir del momento en que la entidad total de la infracción se haya completado." (Alonso Olea, Manuel, et. al., op. cit., pp. 525 y 526, en que cita las Sentencias del Tribunal Central de Trabajo de España de 1 de abril y 28 de octubre de 1981 y 15 de diciembre de 1982, y Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1986 y 30 de noviembre de 1987). Sobre este tema, falta continuada, esta Sala en Voto N° 194 de las 7:50 horas. del 22 de setiembre de 1993, manifestó : "Alega además, el recurrente, que la falta cometida por el actor es una falta continua; lo que no es atendible, debido a que el señor (...) cesó en su falta (competencia desleal o concurrencia con su patrono), al hacer ver al representante patronal, mediante nota, su renuncia y su desvinculación de (...), por lo que no puede afirmarse que esa falta haya continuado y que subsistiera en el tiempo. Se hace evidente que, el actor, cesó en su falta con aquella renuncia y desvinculación y que la empresa tuvo conocimiento, de que el accionante se separó de Coopeunitrap R. L., desde finales de noviembre del año 1990, fecha a partir de la cual empezó a correr, entonces, el plazo del artículo 603 del Código de Trabajo..." . A contrario sensu, en el caso subjúdice , al no haberse dado el cese de la falta por parte de la actora, las ausencias a su trabajo, el empleador mantenía vigente (por no estar prescrita) la potestad para sancionar las faltas de la accionante. Diferente habría sido la situación, en el caso hipotético de que la actora hubiese informado el 31 de julio de 1991, a la demandada, de su situación,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

le hubiere solicitado las medidas correctivas y se hubiere hecho presente en la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia, cumpliendo con el horario de la institución. Este hecho si habría cesado la falta continua, y aunque la demandada hubiera tenido la potestad disciplinaria respecto de las ausencias anteriores, en aquel momento comenzaría a correr el plazo de prescripción, que de dejarse pasar no podría venir la demandada, con posterioridad, a sancionarla, salvo que hubiese una investigación administrativa; pero esa no es la situación fáctica del caso que nos ocupa, por lo que la falta continua existe y con ella la facultad patronal para despedirla. Ahora bien, tampoco es que se esté considerando que la actora habilitó con sus notas el plazo para la aplicación del despido. Es obvio que si estamos en presencia de una falta continua, como se indicó supra, no es que la nota de la recurrente habilite o amplíe los plazos de la prescripción para sancionar, es de la continuidad o existencia de la falta que se mantiene la potestad disciplinaria del demandado; consecuentemente, tampoco es que se renuncia a un derecho –a no ser sancionada por haber transcurrido el plazo correspondiente– que la actora tuviera en su patrimonio jurídico, por cuanto en el tipo de falta de que se trata, ausencias continuas al trabajo, la facultad patronal para sancionar se mantenía vigente hasta que estas cesaran por parte de la actora, lo que no ocurrió antes de la gestión de despido. Si bien el derecho laboral se rige por el "principio protector", derivado los artículos 74 constitucional y 17 del Código de Trabajo, como principio de interpretación que conduce a la protección del trabajador como parte más débil de la relación jurídico laboral, en cuanto a la aplicación de la norma más favorable, "... también desempeña un papel en el terreno de los hechos. Las situaciones fácticas o resultados de prueba se interpretan, en caso de duda, a favor del trabajador, siempre que haya elemento o antecedentes, también reales que lo autoricen." (Krotoschin, Ernesto (1987). Tratado práctico de derecho al trabajo, (4ª. Ed.), Buenos Aires: Ediciones Depalma, p. 72). De ese principio derivan tres aplicaciones prácticas o reglas concretas: 1) in dubio pro operario, 2) la regla de la norma más favorable y 3) la de la condición más beneficiosa; sin embargo, la primera de sus reglas no es de aplicación a este caso, por no existir duda razonable sobre las verdaderas razones por las que la actora dejó de asistir a desempeñar el puesto que tenía en propiedad. Las ausencias al trabajo están demostradas en el expediente, existe un reconocimiento voluntariamente manifestado por la actora de que aún al 29 de agosto de 1991 (folio 56), no estaba asistiendo a prestar sus servicios, lo que no encuentra justificación alguna, salvo la desidia, negligencia o desinterés

de la misma, por lo que a la fecha en que se gestiona el despido – 16 de setiembre de ese mismo año, folio 53-, no ha transcurrido el plazo de prescripción de un mes establecido en el numeral 603 del Código de Trabajo, que es lo que se estableció en la sentencia recurrida. En todo caso, aunque se aplicara el artículo 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, el resultado sería el mismo, puesto que el cómputo de la prescripción, en ese caso, también debería hacerse en la forma antes señalada."

Plazo aplicable al poder sancionatorio patronal de acuerdo al principio de seguridad jurídica y los parámetros de razonabilidad y actualidad

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁵

"III.- ACERCA DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA FALTA RELATIVA A FORMULARIOS STANDARD. De los propios términos de la carta de despido, se desprende que el actor fue separado de su cargo el 14 de noviembre de 2003, y que la falta endilgada correspondiente a "Formularios Standard" fue de conocimiento del patrono el 27 de agosto de ese año, al indicarse: "El día 27 de agosto del 2003, al ser las 6:20 horas de la tarde, y por escrito, se le hizo un llamado de atención debido al malestar existente por su actuar en el desempeño de sus deberes como funcionario de esta compañía, entre otros, específicamente me refiero a sus deliberadas y erróneas actuaciones inherentes a sus funciones ante la empresa Formularios Standard ..." (folios 40 a 42). De lo anterior se colige que la sociedad demandada despidió al actor después de vencido el plazo de un mes que establece el numeral 603 del Código de Trabajo. Este artículo en forma literal dispone: "Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la suspensión o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria ..." . El fundamento del que se nutre esta forma de extinción es precisamente el principio de seguridad jurídica, y la garantía del

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

encausado frente a la pasividad e inercia del patrono, el que no puede conservar indefinidamente el ejercicio de la potestad sancionadora. IV.- El poder disciplinario resulta correlativo al poder de dirección del patrono, como forma patente de la subordinación y necesaria organización de la empresa, pero no en forma absoluta, sino que debe obedecer a parámetros de razonabilidad y actualidad, en procura del principio de seguridad jurídica. Al respecto, esta Sala, en Voto N° 00092-2003, de las 9:40 horas del 28 de febrero, expresó: " V.- ... dentro de toda relación de trabajo - o de servicio, como en este caso - la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada, el cual va acompañado, como consecuencia natural y, necesariamente, de la potestad disciplinaria, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el poder disciplinador del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que se procura también, lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado. El recurrente reclama la violación del artículo 603 del Código de Trabajo, por el cual se establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes , que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos, que darían lugar a la corrección disciplinaria. En cuanto a ese numeral, esta Sala, de manera reiterada, ha establecido que en el caso de entidades patronales que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes, se iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente, para resolver (Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias N° 117, de las 15:40 horas del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas del 20 de agosto, ambas de 1.997; 25, de las 15:00 horas del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas del 16 de octubre, todas de 1.998; 143, de las 10:00 horas del 31 de mayo; 150, de las 15:10 horas del 2 de junio, ambas de 1.999; 214, de las 10:40 horas del 14 de febrero; 477, de las 15:30 horas del 12 de mayo, éstas del 2.000; 359, de las 16:00 horas del 29 de junio del 2.001, 145, de las 13:50 horas del 9 de abril; y, 342,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de las 9:50 horas del 10 de julio, estas últimas del 2.002) ...” De forma tal que el plazo para despedir, no es cuestión que queda librada al arbitrio del empleador, de manera que pueda adoptarla cuando a bien tenga. No es procedente entonces esperar para sancionar que se produzcan los efectos económicos del error del actor, como lo califica el recurrente, pues no se encuentra prevista en la ley como una forma de suspensión o interrupción del plazo (artículo 601 ibídem en relación con el 876 al 880 del Código Civil). Esa forma de razonar es de signo contrario al derecho de continuidad y estabilidad en el empleo. V.- EN CUANTO A LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA EN MATERIA LABORAL. El casacionista alega que el Tribunal hace un examen de las declaraciones de los testigos que no comparte, pues estima que tomadas en conjunto, queda claro que el actor sí cometió el error informático, por lo que la intencionalidad sobra, ya que el error siempre es culposos. En materia laboral, los jueces deben apreciar la prueba en conciencia, sin sujeción a las normas de Derecho común, salvo disposición expresa en contrario, debiendo expresar -eso sí- los principios de equidad o de cualquier otro género en que funden sus decisiones (artículo 493 del Código de Trabajo y sentencia de la Sala Constitucional, N° 4448-96, de 9:00 horas de 30 de agosto de 1996). Esta forma de apreciar la prueba no implica arbitrariedad, sino respeto y sujeción a las reglas de la sana crítica, al principio de legalidad y del debido proceso. Ahora bien, por la natural desigualdad material que media entre patronos y trabajadores, las distintas legislaciones han concebido normas y principios que tienden a nivelar, equilibrar o sanear la posición preeminente del empleador; una suerte de discriminación inversa. En caso de ausencia o insuficiencia de prueba, la regla del in dubio pro operario, como corolario del principio protector, autoriza a solucionar la cuestión por el tamiz del “onus probandi”. La regla consiste en aplicar el criterio favorable, “en casos de auténtica duda para valorar el alcance o el significado de una prueba. No para suplir omisiones; pero si para apreciar adecuadamente el conjunto de los elementos probatorios, teniendo en cuenta las diversas circunstancias del caso” (Plá Rodríguez, citado por Mario Pasco Cosmópolis, “Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo”, 2º Edición, AELE, setiembre de 1997, página 62). En Derecho Procesal del Trabajo, el principio de derecho común según el cual quien afirma algo está obligado a demostrarlo, o bien, si el demandante no prueba, el demandado será absuelto, es deliberadamente quebrantado o subvertido, pues el trabajador, que es normalmente el actor o demandante, es exonerado en lo sustancial de la obligación de probar su dicho; el onus probandi recae en lo básico sobre el empleador; la demanda goza de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

una presunción de veracidad; se le reputa cierta a priori, presunción juris tantum que debe ser destruida por el empleador. El principio de redistribución de la carga de la prueba significa, "atribuir de modo diverso, ...cuando hace recaer el peso de la prueba de modo desigual, pero no necesariamente intercambiado entre las partes que en eso consiste." (Obra precitada, página 68). El peso de la carga probatoria se distribuye de manera diferente en el proceso laboral que en el civil; en este recae sobre el actor, en el laboral sobre el demandado. VI.- SOBRE EL BLOQUEO DE LAS COMPUTADORAS. El recurrente objeta que aunque el Tribunal aceptó que desde la computadora utilizada por el actor se realizó incorrectamente la transmisión, exija prueba de que se hiciera en forma negligente, dolosa o culposa, pues estima que de esa manera ningún trabajador resultaría sancionado, pues cuesta mucho demostrarla. Sin embargo, lo que se indica en la sentencia recurrida, considerando IV, es lo siguiente: "Para tratar de demostrar la falta, la accionada ofreció testigos. Sin embargo, los testimonios recibidos no son claros ni específicos, sobre las circunstancias en que se produjo el bloqueo. No se discute, que desde la computadora utilizada por el actor se realizó incorrectamente la transmisión, no obstante, no puede determinarse si se hizo en forma negligente, dolosa o culposa. Este Tribunal ha sostenido el criterio que, tratándose de tecnología informática debe demostrarse que el daño se realizó adrede, causando un daño irreparable a la empresa o bien obteniendo el trabajador un beneficio indebido. Nada de ello se ha probado ... Como puede colegirse de las declaraciones, existe una duda razonable, sobre el motivo o circunstancia del bloqueo de los servidores de la Agencia Aduanal Castro Fallas, No queda probado, que el actor intentara cambiar la clave de acceso a la Aduana Central o por lo menos intentara hacerlo, antes bien, don Guillermo Brenes explicó que el error consistió en que se tramitó una póliza como pago corriente y no como pago previo, error que produjo que el sistema tomara dinero de la cuenta corriente para cancelar esa póliza, dejándolos en rojo y paralizando el sistema. Ese error fue subsanado en un par de horas, sin que hasta la fecha se hubiera demostrado el dolo del actor en cometerlo. Visto de esta forma, el error no reviste la gravedad requerida para sustentar el despido ..." (folios 166 a 168). El criterio del recurrente es que esta falta aparejada con la del caso de "Formularios Standard", la que alega no se encuentra prescrita, constituye causal de despido. Sin embargo, ello no es así, pues en líneas precedentes la Sala estimó que la potestad disciplinaria en relación a esa causal está prescrita, y en cuanto a la que se analiza, existe una duda razonable, que conforme a los criterios de

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

valoración de la prueba referidos, debe resolverse a favor de la parte más débil de la relación de trabajo, tal y como lo estimó el ad quem, así como que el error no reviste la gravedad requerida para sustentar el despido. Tampoco existe evidencia que ponga de relieve la pluralidad de faltas graves que se adujo."

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁶

" III.- No incurrió en error la sentencia impugnada, al declarar prescrito el derecho sancionatorio de la demandada; toda vez que, tal y como se analiza en el fallo, al caso no le es aplicable el numeral 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 7428, del 7 de setiembre de 1994), el cual reza: "La responsabilidad disciplinaria del servidor de la Hacienda Pública precibirá en el plazo de dos años, contados a partir del conocimiento comprobado de la falta por parte del órgano competente, para iniciar el respectivo procedimiento sancionatorio. Para estos efectos, quedan reformados, respecto de los funcionarios o de los servidores públicos, el artículo 603 del Código de Trabajo y cualesquiera otras disposiciones jurídicas que se le opongan." En el Voto de la Sala Constitucional N° 6750-97, de las 11:12 horas, del 17 de octubre de 1997, citado también por los señores Jueces del Tribunal, se precisaron los alcances de la norma, en el entendido que ésta pretende dotar al Estado de armas efectivas para el control y sanción de los funcionarios públicos que cumplen una de las funciones más sensibles, como lo es el manejo de dineros públicos. Y, agregó: "En efecto, considera esta Sede que si bien el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría, define la "Hacienda Pública" como "... la organización formada por los entes y órganos públicos, incluyendo los no estatales, propietarios o encargados, por cualquier título, de la administración del patrimonio público" y que este último es "... la universalidad constituida por los fondos públicos y por los pasivos a cargo de la Hacienda Pública", tales conceptos deben entenderse y aplicarse con relación a lo que constituye el objetivo principal de la Ley, "que consiste en el establecimiento de la esfera constitucional de competencia de la Contraloría; la cual, además de especial y exclusiva, es jurídicamente específica.- "Sin embargo, cuando se trata de temas ajenos en general a dicho órgano -tal y como es el caso del artículo 71

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

cuestionado- lo cierto es que la interpretación del concepto del servidor de la hacienda pública debe restringirse a aquel que tiene a su cargo el manejo de fondos públicos” . Para esa otra Sala “esta interpretación es necesaria, pues solo de esa forma resulta justificada y explicable la diferencia de los plazos de prescripción”, ante la aplicación administrativa de sanciones disciplinarias.- “Dicho de otra forma, el plazo de dos años establecido en el artículo cuestionado resulta constitucionalmente adecuado sólo si se entiende que con él se pretende posibilitar al Estado un control mayor sobre sus funcionarios que están directamente relacionados con el manejo y disposición de los fondos públicos , ello por la indudable relevancia del tema y la gran necesidad de asegurar el manejo más sano y limpio posible de los fondos públicos” (énfasis agregado). La actora fungió como auxiliar de enfermería, por lo que no estaba directamente relacionada con el manejo ni con la disposición de fondos públicos. En consecuencia, en atención a esa interpretación del máximo órgano jurisdiccional constitucional, el cual es vinculante por mandato legal (artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional), no puede aplicarse, en este su caso, el término de dos años de prescripción, previsto en el aludido numeral 71, sino, el plazo de sólo un mes, contemplado en el numeral 603 del Código de Trabajo, según el cual: “Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas preciben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria.” Ello, es así en virtud de que respecto de los trabajadores que no participan del manejo y disposición de fondos públicos, esta norma se entiende vigente. En el recurso se expresa disconformidad sólo en cuanto al término de prescripción, aplicado por los juzgadores de instancia, mas no se hace referencia alguna respecto del punto de partida que se tomó en cuenta para dichos efectos jurídicos, de trascendencia. En todo caso, conviene agregar que el 19 de octubre de 1998, la Junta Nacional de Relaciones Laborales le comunicó al Gerente de la División Médica, su decisión favorable al pronunciamiento emitido por la Comisión Local de Relaciones Laborales, relacionado con la procedencia de la propuesta de sanción. A partir de ese momento, ese otro órgano tenía dicho mes, para proceder a ratificar el despido, sin responsabilidad patronal. Pero no fue sino hasta el 30 de noviembre siguiente, cuando ya la facultad sancionatoria estaba prescrita, que procedió de la manera indicada, decisión que se le comunicó a la actora el 11 de diciembre siguiente (ver documentos de folios 228 a 235). Por

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

los motivos expresados, debe desestimarse el reclamo planteado.- [...] V.- Por último, el artículo 82 del Código de Trabajo, en lo que interesa, establece: "El patrono que despida a un trabajador por alguna de las causas enumeradas en el artículo anterior no incurrirá en responsabilidad. Si con posterioridad al despido surgiere contención y no se comprobare la causa del mismo, el trabajador tendrá derecho a que se le paguen el importe del preaviso y el del auxilio de cesantía que le pudieran corresponder y, a título de daños y perjuicios los salarios que habría percibido desde la terminación del contrato hasta la fecha en que de acuerdo con los términos legales para tramitar y resolver, haya debido quedar firme la sentencia condenatoria en contra del patrono ..." (énfasis agregado). Esa norma parte del supuesto de que, el patrono, ha despedido al trabajador atribuyéndole una determinada causal y, posteriormente, no la comprueba. Si la demanda prospera por prescripción del derecho a sancionar y no por la inexistencia de la falta atribuida, entonces evidentemente no se está en el supuesto indicado; sino, más bien, en el caso de un despido incausado, lo cual no le da derecho, a la accionante, a la indemnización prevista en esa norma, sino, sólo a la reinstalación (tratándose de trabajadores, con régimen de estabilidad) o, en su caso, al pago del preaviso y del auxilio de cesantía; como aquí sucedió."

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁷

III.- LA PRESCRIPCION DE LA ACCION DE DESPIDO: En lo que respecta a la prescripción de la acción de despido, el artículo 603 del Código de Trabajo, establece que: "Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la suspensión, o en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria". [...] Aduce el recurrente que, en la sesión extraordinaria número 137-95, del 5 de abril de 1995, se dispuso dar por concluida la fase de instrucción del procedimiento disciplinario interpuesto en su contra, lo cual le fue comunicado al Gerente General del banco accionado, el 10 de abril de 1995, momento desde el que se encontraba en posibilidad de hacer efectivo ese despido, sin embargo, no fue hasta el 24 de mayo de 1995 que se le notificó dicha decisión, sea transcurrido el plazo establecido en la norma citada. De los autos, se desprende que, en este caso, el órgano que se encargó de ejecutar y de valorar, en un inicio, las medidas a tomar, fue la Comisión Mixta de Relaciones Laborales. Mientras se realizaron esas diligencias,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

indudablemente necesarias y previas, no corrió el plazo prescriptivo del artículo 603 del Código de Trabajo. Tampoco pudo operar durante el lapso en el que no se sabía de la comisión de los hechos. Ello es así, porque, como lo ha reconocido esta Sala, en forma reiterada, cuando se está en presencia de instituciones públicas o de dependencias del Estado, como sucede en el presente asunto, en las cuales debe realizarse un procedimiento administrativo previo al despido, el término extintivo -un mes- al que hace referencia el citado numeral 603, debe computarse a partir del momento en que el resultado de la información levantada por los órganos correspondientes se hace del conocimiento del funcionario u órgano competente para tomar la decisión respectiva, pues no es sino hasta entonces que, el patrono, puede ejercer, efectivamente, su potestad (ver, entre muchos otros, los votos Nos. 19 de las 9:00 horas del 14 de marzo de 1984, 61 de las 9:00 horas del 7 de mayo de 1986, 40 de las 9:30 horas del 25 de mayo de 1988, 58 de las 15:40 horas del 17 de mayo de 1989, 154 de las 14:30 horas del 10 de octubre de 1990, 3 de las 8:20 horas del 4 de enero de 1991, 192 de las 9:20 horas del 14 de agosto de 1992, 310 de las 15:05 horas del 9 de diciembre de 1993, 274 de las 14:50 horas del 30 de agosto de 1995, 202 de las 16:05 horas del 3 de julio de 1996 y 67 de las 15 horas del 16 de abril de 1997). En este caso, es cierto que el 10 de abril de 1995, concluyó la labor de la Comisión Mixta de Relaciones Laborales, entidad que trasladó la decisión final del proceso disciplinario al Gerente General del banco, no obstante, el 27 de abril de 1995, ese funcionario solicitó que se le enviaran copias de las actas de dicho proceso para fundamentar su decisión, esa gestión interrumpió el plazo de la prescripción, puesto que no era posible dictar la misma sin esa documentación. En consecuencia, si el actor fue despedido el día 24 de mayo de 1995, no pudo darse la extinción de la potestad de despedir, debido a que la misma fue ejercida por el órgano competente, dentro del plazo establecido al efecto."

Plazos que respectivamente se aplican y distinción entre prescripción de la falta , prescripción del derecho de acción para perseguir la falta y perención del procedimiento administrativo

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁸

" III.- SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 211 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL . El numeral 211 de la Ley Orgánica

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del Poder Judicial, de aplicación al caso en estudio por tratarse de la extinción de la potestad disciplinaria respecto a un funcionario judicial, literalmente establece: "La acción para investigar las faltas deberá iniciarse, dentro del mes siguiente en que quien deba levantar la investigación tenga conocimiento de ellas. La investigación deberá concluirse dentro del año siguiente a la fecha de su inicio y si procediere sancionar, la sanción que corresponda deberá imponerse dentro del mes siguiente a contar del momento en que quien deba hacerlo esté en posibilidad de pronunciarse. Contra lo resuelto siempre cabrá recurso de apelación, salvo que correspondiere a la Corte, contra cuyo pronunciamiento sólo cabrá el de reposición o reconsideración. Cuando se estimaren insuficientes los elementos de prueba para pronunciarse y hubiere proceso penal sobre los mismos hechos, la prescripción para aplicar la sanción disciplinaria se suspenderá". Conviene distinguir entre prescripción de la falta o infracción, prescripción del derecho de acción para perseguir esa falta o infracción y perención del procedimiento administrativo. El primero alude al plazo de extinción de la falta o infracción; en casos como este puede darse si el órgano llamado a instruir, investigar o tramitar la causa, como por ejemplo el Tribunal de la Inspección Judicial, el Jefe de Oficina o la Fiscalía General de la República, no la inicia dentro del mes siguiente a que tenga conocimiento de ella ya sea dando traslado (intimación) de cargos al encausado, o bien realizando los actos preliminares de investigación estrictamente necesarios; el dato objetivo que marcará el inicio del cómputo de ese plazo, será la fecha en que reciba la denuncia. Si no inicia esa investigación dentro de ese plazo teniendo conocimiento de los hechos, se extingue el derecho de acción para perseguir la falta o infracción y por conexión, la falta o infracción. Es un fenómeno análogo al que se produce en la jurisdicción contencioso-administrativo, en que si el administrado no impugna el acto dentro del plazo legalmente establecido, la acción deviene inadmisibile quedando firme dicho acto (artículos 35, 41.1, letra c), 50.1, letra a), y 60, letra e), de la Ley Reguladora de esa jurisdicción). Desde luego que el plazo de prescripción no puede ser superior al previsto para la extinción de falta o infracción o para el ejercicio de la potestad sancionadora. Si durante la investigación, ya iniciado el procedimiento este se paraliza por causas no atribuibles al encausado por más de un mes, se produce la extinción. Lo mismo ocurre si concluida la investigación e instruido el expediente por el órgano instructor, el decisor (Tribunal de la Inspección Judicial, Jefe de Oficina, Fiscalía General, Consejo Superior en su caso), no adopta el acto dentro del mes siguiente a que esté en

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

posibilidad de pronunciarse. Este plazo de un mes para imponer la sanción, se suspende cuando hubiere proceso penal sobre los mismos hechos y deba esperarse a que recaiga sentencia. Pero no pueden los órganos administrativos correspondientes suspenderlo artificialmente por causas no previstas en la ley. Los tres supuestos comentados bloquean el ejercicio de la potestad sancionadora. IV. - Finalmente, ese artículo 211 es una regla especial que en armonía con la doctrina del 603 del Código de Trabajo, a cuyo tenor los derechos y acciones de los patrones para despedir (sanción) justificadamente a los trabajadores o para disciplinar (prescripción de la acción) sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la suspensión o en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria, busca armonizar el plazo de extinción del poder disciplinario en el sector público. V. - ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO . En el caso en estudio consta que la Inspección Judicial siguió procedimiento disciplinario contra el Lic. Manuel Sanabria Lemaitre, Juez de Instrucción de Osa y el Lic. Luis Gustavo Montero Benito, Agente Fiscal del mismo lugar, por queja interpuesta por Giovanni Morales Vásquez (folio 1 del expediente de la Inspección Judicial, N° 814-97). Asimismo en el año 1999, se presentó queja en contra del actor, del Lic. Carlos Sáenz Quesada y del Lic. Miguel Fernández Calvo (folio 1 del expediente de la Inspección Judicial N° 70-99). Respecto a esta segunda queja, tenemos que el 25 de enero de 1999 (folios 1 a 12 del expediente citado) , la Inspección Judicial tuvo conocimiento de los hechos por medio del informe rendido por los inspectores judiciales Octavio Castiglioni Vásquez y Denis Ubilla Arce, así como por el oficial de investigación judicial Roberto Solís Castillo; el 4 de febrero de ese año (folio 186), se dio curso a las diligencias seguidas de oficio contra los licenciados Manuel Sanabria Lemaitre, Carlos Sáenz Quesada y Miguel Fernández Calvo, por su orden, juez penal y fiscales del Cantón de Osa, en la que se le atribuía al licenciado Sanabria Lemaitre "... el interesarse indebidamente en la tramitación de las causas acumuladas números 98-200038-454-PE y 98-200050-454-PE, por cuanto el día dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho, en resolución de las dieciséis horas y treinta y cinco minutos se inhibió de conocer de una solicitud de detención provisional, por cuanto el ofendido es sobrino suyo y a pesar de esto procedió a apersonarse a las dieciséis horas y cuarenta y cinco minutos del mismo día a la delegación policial local a solicitar colaboración para la práctica del allanamiento y participó en el mismo sin haber expedido la respectiva orden de allanamiento..". En relación al año que tiene la Administración para investigar, el mismo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

inició en aquella fecha, y concluyó el 23 de julio del noventa y nueve , en que se recibió el testimonio de Guiselle Villafuerte Venegas (folios 263 y 264 del expediente 70-99) ; luego, el 30 de julio del mismo año , el Tribunal de la Inspección Judicial en Voto N° 852, decretó la revocatoria del nombramiento de los licenciados Miguel Fernández Calvo, Carlos Luis Sáenz Quesada y Manuel Sanabria Lemaitre (folios 265 a 273 del expediente citado) . El 19 de agosto siguiente, el actor formuló recurso de apelación, a la fecha en que el Consejo Superior en sesión N°10 celebrada el 3 de febrero de 2000 adoptó el acuerdo en que revocó la resolución del Tribunal de la Inspección Judicial e impuso al Licenciado Sanabria Lemaitre un mes de suspensión sin goce de salario (folios 16-19 del expediente principal), ya había transcurrido sobradamente el plazo de un mes para imponer la sanción, según lo consideró el ad quem . El fundamento del que se nutre esta forma de extinción es precisamente el principio de seguridad jurídica y la garantía del encausado frente a la pasividad e inercia de la Administración, la que no puede conservar indefinidamente el ejercicio de la potestad sancionadora. VI. - El poder disciplinario resulta correlativo al poder de dirección del patrono, como forma patente de la subordinación y necesaria organización institucional pero no en forma absoluta, sino que debe obedecer a parámetros de razonabilidad y actualidad en procura del principio de seguridad jurídica. Al respecto, esta Sala en Voto N° 00092-2003 de las 9:40 horas del 28 de febrero expresó: " V.- ... dentro de toda relación de trabajo - o de servicio, como en este caso - la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada, el cual va acompañado, como consecuencia natural y, necesariamente, de la potestad disciplinaria, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el poder disciplinador del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que se procura también, lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado. El recurrente reclama la violación del artículo 603 del Código de Trabajo, por el cual se establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes , que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

conocidos los hechos, que darían lugar a la corrección disciplinaria. En cuanto a ese numeral, esta Sala, de manera reiterada, ha establecido que en el caso de entidades patronales que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes, se iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente, para resolver (Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias N° 117, de las 15:40 horas del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas del 20 de agosto, ambas de 1.997; 25, de las 15:00 horas del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas del 16 de octubre, todas de 1.998; 143, de las 10:00 horas del 31 de mayo; 150, de las 15:10 horas del 2 de junio, ambas de 1.999; 214, de las 10:40 horas del 14 de febrero; 477, de las 15:30 horas del 12 de mayo, éstas del 2.000; 359, de las 16:00 horas del 29 de junio del 2.001, 145, de las 13:50 horas del 9 de abril; y, 342, de las 9:50 horas del 10 de julio, estas últimas del 2.002) ..."

VII. - El plazo para sancionar, no es cuestión que queda librada al arbitrio del

órgano administrativo sancionador, de manera que pueda adoptarla cuando a bien tenga. Esa forma de razonar es de signo contrario al derecho a un procedimiento administrativo sin dilaciones indebidas o atrasos innecesarios, lo mismo que al de continuidad y estabilidad en el empleo. A nada conduciría apurar el inicio y desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, si se dilata el plazo para adoptar la sanción. Y si bien la abrumadora carga de trabajo podría exculpar a los funcionarios respectivos, no justifica la violación de estos derechos fundamentales. "

Análisis acerca del plazo de prescripción aplicable a la facultad patronal de ejecutarla

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁹

"IV.- IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR RAZONES PROCESALES : De conformidad con el artículo 559 del Código de Trabajo , ante la Sala no son admisibles los reclamos de naturaleza procesal. En efecto, el recurso de tercera instancia rogada, en materia laboral, no es admisible por razones de forma, sino que procede, únicamente, por razones de fondo, quedando excluida la posibilidad de analizar los reclamos por meros vicios procesales, salvo que se trate de alguno sumamente grave. Esto por cuanto el legislador, en el artículo 559 citado, señaló: "Recibidos los autos, la Sala

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

rechazará de plano el recurso si se ha interpuesto contra lo que disponen los artículos 556 y 557. Lo mismo hará cuando en el recurso se pida únicamente la corrección, reposición o práctica de trámites procesales". Por otra parte, en el numeral 502 ídem, se señala que el Tribunal "revisará, en primer término, los procedimientos; si encontrare que se ha omitido alguna formalidad capaz de causar efectiva indefensión, decretará la nulidad de actuaciones o de resoluciones que proceda y hasta donde sea necesario para orientar el curso normal del juicio. En este caso devolverá el expediente al Juez, con indicación precisa de las omisiones que deban subsanarse y de la corrección disciplinaria que corresponda, si hubiere mérito para imponerla... Toda sentencia del Tribunal Superior de Trabajo contendrá, en su parte dispositiva, una declaración concreta de que no ha observado defectos de procedimiento en la tramitación del juicio de que se trate". Esta Sala, respecto del tema y en lo que interesa, en su voto N° 32, de las 15:20 horas del 26 de enero de 1994, expresó: "Los artículos citados, excluyen toda posibilidad de alegar vicios formales, en un recurso para ante la Sala que conoce de lo laboral . Ello se desprende de las actas de la Comisión del Congreso que, en aquella oportunidad, al dictaminar sobre el proyecto del Código de Trabajo (...) señaló: "Obligamos al Tribunal Superior de Trabajo a consignar en la parte dispositiva de sus fallos que no ha observado defectos de pronunciamientos en la tramitación de los juicios, con el objeto de que no puedan las partes recurrir ante la Sala de Casación por violaciones de forma ,..." (Los destacados no son del original). De lo anterior se infiere, claramente, que la voluntad del legislador fue la de dejar en manos del tribunal de segunda instancia todo lo relativo al examen de los eventuales defectos de procedimiento y, consecuentemente, esta tercera instancia rogada tiene definida su competencia legal, únicamente, para conocer de lo concerniente a los aspectos de fondo; salvo, como se dijo, aquellos casos de suma gravedad, productores de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas además de insubsanables. (Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias N°s. 2, de las 9:40 horas del 18 de enero (sic) ; 8, de las 9:30 horas del 20 de enero; y 112, de las 9:30 horas del 3 de marzo, todas del 2006). Con base en lo expuesto, cabe señalar que los vicios procesales acusados por el recurrente, concretamente que se haya ordenado una audiencia para evacuar la prueba testimonial ofrecida por la parte demandada para mejor proveer y que no haya mediado pronunciamiento respecto de la que él ofreció con ese carácter, no resultan admisibles. V.- SOBRE LA NATURALEZA DE LA PRUEBA PARA MEJOR PROVEER Y DE LAS LIMITACIONES PARA ORDENARLA EN ESTA TERCERA INSTANCIA ROGADA: La prueba para mejor

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

proveer puede ser ordenada por el juzgador en el ejercicio de una potestad jurisdiccional. Se trata de una facultad discrecional respecto de la cual no puede ejercerse control de legalidad alguno; dado que, con base en los hechos que han definido el litigio, la persona que juzga puede disponer, de oficio o a petición de parte, la evacuación de nuevas pruebas tendentes a aclarar algún punto controvertido, a partir de las probanzas ofrecidas por ambas partes; sin embargo, tal facultad no debe servir para solventar la incuria de las partes o para subsanar yerros de orden procesal. De lo anterior se desprende que ordenar prueba para mejor proveer constituye una facultad del juzgador, pero limitada. Luego, en cuanto a la prueba ofrecida, debe señalarse que en materia laboral, ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561 del Código de Trabajo, no es factible proponer ni admitir prueba alguna y tampoco pueden ordenarse pruebas con ese carácter, salvo que sean absolutamente indispensables para decidir, con acierto, el punto controvertido; supuesto ante el cual, se estima, no se está en presencia. En todo caso, en los autos consta que la sentencia dictada en el proceso penal concluyó con un sobreseimiento por prescripción de la acción penal.

VI.- SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA: Dentro de toda relación de trabajo la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada por el trabajador, el cual va acompañado, como consecuencia natural y necesaria, de la potestad disciplinaria. Ahora bien, ese poder sancionador debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio hace referencia a que el poder disciplinario del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta en un determinado momento sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que también se procura lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado. En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo establece que los derechos y las acciones de los empleadores para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas, prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que darían lugar a la corrección disciplinaria. Cabe agregar, que cuando el empleador deba cumplir un determinado procedimiento o investigación de previo a disciplinar a sus trabajadores, ese plazo de un mes se contará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

competente para resolver. En el caso bajo análisis, en el escrito de demanda, el actor invocó la prescripción de la potestad disciplinaria y señaló que el plazo en el cual la sociedad empleadora podía ejercer esa potestad había fenecido por el transcurso del tiempo; por lo cual, el derecho para poderlo sancionar también sucumbió, pues había tenido conocimiento de las supuestas faltas desde el 31 de julio de 1999 y no lo despidió sino hasta el 6 de octubre siguiente. La parte demandada se opuso a la prescripción invocada, al señalar que el plazo de un mes previsto en el artículo 603 relacionado había sido interrumpido con la gestión realizada ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 25 de agosto de ese año, pues al ser el actor el secretario general del sindicato se optó por la intervención de dicho ente ministerial, a los efectos de respetar el cargo sindical que ostentaba y por respeto a la organización sindical. Luego, según lo indicado, dicho Ministerio convocó a una audiencia conciliatoria para el día 28 de setiembre siguiente, a la que no se hicieron presentes el actor ni los demás integrantes de la Junta Directiva del sindicato, por lo que fue a partir de esa fecha que comenzó a computar nuevamente el plazo mensual, que no transcurrió por cuanto el despido se dispuso pocos días después, el 6 de octubre siguiente. El recurrente sostiene que la gestión realizada por la sociedad empleadora ante el Ministerio y tampoco la audiencia dispuesta tuvieron la virtud de interrumpir o suspender el curso de la prescripción, pero no explica las razones en que sustenta tal afirmación, con lo cual su reclamo resulta inadmisibles, por lo dispuesto en el inciso a, in fine, del artículo 557 del Código de Trabajo, pues no basta con enunciar los motivos de agravio, sino que se deben exponer, con claridad y precisión, las razones por las cuales el recurso es procedente. En todo caso, analizada la situación planteada, se estima que la figura de la prescripción no se configuró en el caso que se conoce. Como de manera reiterada se ha indicado, con dicha figura lo que se pretende es sancionar la inercia de la parte que durante un cierto período, determinado por ley, abandona los mecanismos que le permiten accionar su derecho. En el caso concreto no se evidencia tal inercia o abandono de parte de la demandada; pues, al contrario, su gestión ante el Ministerio de Trabajo tenía como finalidad hacer efectiva su potestad disciplinaria, dentro del ámbito de la buena fe. Si bien los artículos 363 y siguientes del Código de Trabajo no establecen ninguna obligación para el empleador en el sentido de acudir a dicho ente ministerial a los efectos de disponer el despido, como sí lo requiere el artículo 94 ídem para el caso de la trabajadora embarazada, no por ello puede sancionarse a la parte empleadora, dado que tal gestión se estima

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

sana, acorde a los principios del Derecho Laboral y como una práctica tendente a mantener la paz social, aparte de que pudo haber beneficiado al trabajador. Además, debe tomarse en cuenta que pretendía disponerse el despido del secretario general del sindicato en un momento de conflicto entre la sociedad y los trabajadores, por lo que aquella gestión se considera prudente y ajustada al fuero especial de tutela en materia de libertad sindical. Debe tomarse en cuenta que el artículo 43 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social prevé la intervención de dicho ente ministerial en los conflictos laborales con el fin de prevenir su desarrollo o para lograr una solución extrajudicial, todo en aras de mantener la paz social. En efecto, dicho

numeral, en forma expresa, señala: " En los conflictos de trabajo que se presenten entre patronos y trabajadores, o entre éstos, podrá intervenir esta Oficina, a fin de prevenir su desarrollo o lograr la conciliación extrajudicial, si ya se hubieren suscitado, a requerimiento de cualquiera de las partes interesadas. Para tal efecto, citará a una comparecencia en la cual oirá a las partes en conflicto o bien a sus representantes con poderes legales suficientes, luego les propondrá medios de solución de acuerdo con las leyes de trabajo. De todo eso, en la misma comparecencia, se levantará un acta, que será firmada por los presentes. Si alguna de las partes no firma se dejará constancia de ello. En el caso de que los conflictos de trabajo sean individuales, también se levantará un acta cuando no comparezca alguna de las partes citadas ". Tal comparecencia fue la que solicitó la parte demandada, con el fin de evitar un conflicto mayor y para respetar la protección especial que gozaba el trabajador. Por otra parte, del escrito visible a folios del 113 al 115 se desprende que la sociedad accionada era consciente de que el plazo mensual para ejercer su potestad disciplinaria estaba pronto a vencerse; no obstante ello realizaron la gestión ante el Ministerio, con la advertencia de que la gestión tenía como fin ejercer aquella potestad y advirtiendo los efectos interruptores, lo que confirma la buena fe con la que se procedió, pues también pudo disponer la máxima sanción. Luego, no son sus manifestaciones las que permiten tener por interrumpido el plazo legal, sino que a su gestión deben ligarse esos efectos interruptores con base en lo regulado en el numeral 879 del Código Civil, aplicable por lo dispuesto en el artículo 601 del de Trabajo y por paridad de razones, pues esa gestión realizada por la demandada tenía como finalidad ejercer su potestad de sancionar al actor. Luego, esta Sala, en la sentencia 724, de las 9:30 horas del 1º de setiembre del 2004, señaló que cuando la intervención del Ministerio

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

conlleva un procedimiento, el plazo de prescripción se interrumpe hasta que concluya su intervención y también ha indicado, en forma reiterada, que las gestiones realizadas ante dicho ente ministerial interrumpen el curso de la prescripción. En consecuencia, se estima que lo decidido por quienes resolvieron en primera y segunda instancias se encuentra ajustado a Derecho.

VII.- EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD SINDICAL: El artículo 25 de la Constitución Política contempla, como derecho fundamental, el de asociación con fines lícitos y, con ese mismo carácter, ha sido tutelado por distintos instrumentos internacionales; entre los que se encuentran, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos, al establecer, en su artículo 20, que " toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas". La Convención Americana de Derechos Humanos también recoge esta garantía en su artículo 16 y señala que " Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole" . Ese derecho fundamental, en materia laboral, tiene una tutela específica (artículo 60 de la Constitución Política), que garantiza la libertad de sindicalización. En forma expresa, el citado numeral, señala: "Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. /..." . Luego, la Organización Internacional de Trabajo (O.I.T.) ha promovido, a través de Convenios y Recomendaciones, la tutela de ese derecho de asociación. Así, por ejemplo, por el Convenio N° 11, se promovió el derecho de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas, el Convenio N° 87 tiende a la tutela de la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación y fue ratificado por Costa Rica mediante la Ley N° 2561, del 11 de mayo de 1960; razón por la cual tiene rango superior a la ley (artículo 7 de la Constitución Política); al igual que el Convenio N° 98, también ratificado por nuestro país, por esa misma ley, con el cual se pretende garantizar la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de la negociación colectiva y el Convenio N° 135, ratificado por la Ley N° 5968, del 9 de noviembre de 1976, que está referido, de manera general, a la protección y a las facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, estableciéndose en el artículo 1° que " Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor". Luego, conforme con el artículo 3 de dicho Convenio, debe entenderse por "representante de los trabajadores" a aquellos reconocidos como tales, en virtud de la legislación o de la práctica nacionales de cada Estado. Estas medidas se encuentran reiteradas y desarrolladas en la Recomendación N° 143, también denominada " sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa ". A nivel legal, en nuestro país, la Ley N° 7360, del 4 de noviembre de 1993 vino a desarrollar esa normativa de rango superior y adicionó al Título V del Código de Trabajo un Capítulo III denominado "De la protección de los derechos sindicales", ley por la cual, de manera amplia y general, se establecieron distintas reglas tendentes a proteger aquel derecho fundamental. En el artículo 363, de enorme trascendencia en esta materia, se estableció: "Prohíbense las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores ./ Cualquier acto que de ellas se origine es absolutamente nulo e ineficaz y se sancionará, en la forma y en las condiciones señaladas en el Código de Trabajo, sus leyes supletorias o conexas para la infracción de disposiciones prohibitivas." (Énfasis suplidos). Luego, en el artículo 368 se dispuso que el despido sin justa causa de un trabajador amparado en virtud de la protección que se establecía por medio de esa ley no le sería aplicable la disposición contemplada en el artículo 28 -es decir, la posibilidad de ser despedido libremente, concediéndole el período correspondiente al preaviso-, sino que, la persona que juzga, en ese supuesto, declarará la nulidad del despido y ordenará la reinstalación del trabajador, con el pago de los salarios caídos; salvo que este manifieste expresamente su deseo de no ser reinstalado, en cuyo caso tendrá derecho a las normales indemnizaciones derivadas de un despido injustificado y a una adicional indemnización, equivalente a los salarios que le hubieren correspondido durante el plazo de protección, según lo previsto en el numeral 367. En el mismo orden de ideas, debe indicarse que de sumo interés y de gran influencia en el desarrollo de esta protección resulta el voto de la Sala Constitucional N° 5000, de las 10:09 horas del 8 de octubre de 1993 , que es inclusive anterior a la ley reformadora de la normativa interna, de nivel o jerarquía legal. En esa sentencia, el órgano jurisdiccional constitucional señaló: "Atendiendo a la letra y al espíritu de todas las disposiciones transcritas resulta

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

evidente que la protección especial dada a los representantes de los trabajadores, a quienes se les concede protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido, constituye lo que en materia se conoce como un fuero especial en beneficio particular, de dichos representantes y como protección de los derechos de los trabajadores mismos, quienes verían menoscabados sus derechos fundamentales si sus líderes no fueran inamovibles mientras ostenten el mandato válidamente concedido y pudieran ser despedidos unilateralmente por decisión patronal, sin que mediara causal legal objetiva que justificara el rompimiento del contrato laboral. Desde esa perspectiva y en vista del interés social comprometido, el pago de las denominadas prestaciones sociales es insuficiente para amparar el despido el cual, cuando proceda debe fundamentarse en una causal comprobada que demuestre mediante el debido proceso, que el representante como tal, ha violado sus obligaciones particulares y generales...” y más adelante, con mayor amplitud, señaló “ aunque hasta el momento se ha venido considerando la situación de los representantes de los trabajadores, sindicalizados o no, cabe decir que con igual sustento normativo y con igual criterio debe resolverse el despido de los simples trabajadores cuando la causal, expresa o tácita, sea su pertenencia a una asociación o sindicato, porque ello también viola sus derechos fundamentales ...”. De todo lo anterior queda clara una protección amplia -no limitada a los representantes de los trabajadores-, tendiente a garantizar aquel derecho fundamental. (En relación con este tema pueden también consultarse, entre otras, las sentencias de esta Sala N°s. 4, de las 9:00 horas del 9 de enero; 42, de las 10:50 horas del 11 de febrero, ambas de 1998; 983, de las 10:20 horas del 7 de diciembre del 2000; 177, de las 9:30 horas del 22 de marzo; 226, de las 10:00 horas del 25 de abril; 412, de las 10:20 horas del 27 de julio; 668, de las 9:30 horas del 9 de noviembre; 697, de las 10:30 horas del 23 de noviembre, estas últimas del año 2001; 536, de las 9:35 horas del 6 de noviembre del 2002; 389, de las 9:20 horas del 6 de agosto; 495, de las 9:30 horas del 17 de setiembre, ambas del 2003; 182, de las 9:40 horas del 19 de marzo del 2004 y 503, de las 9:40 horas del 21 de junio del 2006). Con base en las premisas apuntadas, cabe analizar si en el caso bajo estudio medió o no un despido discriminatorio, lesionador de aquella garantía fundamental, tal y como lo acusa el recurrente. VIII.- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: El actor reitera que su despido fue discriminatorio en razón de su actividad sindical y acusa una indebida valoración de los elementos probatorios, pues sostiene que con base en las declaraciones

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

recavadas en los autos no puede tenerse por acreditada la falta que se le atribuyó. De previo a realizar el análisis pertinente, cabe señalar que por lo dispuesto en el artículo 493 del Código de Trabajo, en esta materia la prueba se aprecia en conciencia, sin sujeción a las reglas de valoración del Derecho Común. En atención a ese numeral, el juzgador debe valorar los elementos de convicción allegados a los autos y, además, debe aplicar las reglas de la sana crítica y la razonabilidad, pues esa norma no contempla un régimen de íntima o de libre convicción, tal y como lo explicara la Sala Constitucional en el voto número 4.448, de las 9:00 horas del 30 de agosto de 1996, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de aquella norma. Expuesto lo anterior, y una vez analizadas las pruebas que constan en los autos, la Sala concluye que los integrantes del órgano de alzada no incurrieron en los yerros de valoración que acusa el recurrente. De la comunicación del despido, que se hiciera el 6 de octubre de 1999, se extraen los hechos por los cuales se puso fin a la relación laboral que el actor mantenía con la demandada, en cuanto ahí se le indicó: "... Usted ha incurrido recientemente en una FALTA GRAVE que lamentablemente no podemos dejar pasar por alto y que nos obliga a tomar la medida extrema del despido conforme a la Ley./ El día 31 de julio de 1999, usted se introdujo en la plantación y sin mediar autorización alguna de la Administración, machete en mano procedió a cortar unas matas de semilla de banano recién sembradas, causando un daño en forma premeditada y alevosa a la plantación de la Empresa, máxime cuando la misma se había hecho para mejorar la productividad, y sobre todo en momentos, en que estamos urgidos al mejoramiento, dada la actual crisis de precios en el mercado, que también afecta a toda la producción nacional." (folios 16-18). La prueba determinante para tener por acreditada la falta atribuida la constituye la declaración del señor José Manuel Mendoza Díaz, quien en el momento de los hechos fungía como servidor en el Ministerio de Seguridad Pública, concretamente como comandante. El recurrente pretende desvirtuar las manifestaciones del testigo, señalando únicamente que este tenía una relación estrecha con la sociedad demandada; sin embargo, no aporta prueba alguna, ni siquiera indiciaria, que acredite su dicho. Luego, la declaración se estima coherente, sin que se desprenda algún ánimo de perjudicar al actor o de beneficiar a la demandada. El testigo, en forma expresa, declaró: "...lo que yo puedo manifestar es que el señor Daniel se presentó a mi oficina de la Delegación Policial de Sixaola a manifestarme que él había cortado unas matas de banano que yo le llamo en lo personal troncos o palotes entonces yo le pregunté que por qué las había cortado y él me contestó que en el reglamento no se estipulaba , posteriormente la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

empresa mandó un representante para que fueran a hacer una inspección ocular al campo y de inmediato como con cualquier otra persona o institución mandamos a dos oficiales a hacer la inspección y efectivamente encontraron las matas cortadas... sí don Daniel me manifestó que en los acuerdos del Sindicato él tenía toda la autorización, o sea la altura que tenían esas matas no era la oficial de esa forma él cortándolas demostraba que se tenían que ajustar a los acuerdos del Sindicato " (La negrita no es del original. Folios 287-288). Luego, ese testimonio guarda relación y coincide con el contenido de una nota fechada el mismo día de los hechos, dirigida al Ministerio de Seguridad Pública, de parte del sindicato, donde expresamente se indicaba: "Con el respeto que merecen todos, el Sindicato de Trabajadores de la Chiriquí land Company, Sitrachiri, les solicitamos que no intervenga en algún llamado de la empresa Chiriquí Land Company, en contra de algún miembro del sindicato Sitrachiri. Esto porque hace bastante unos dos meses atrás el comando se hizo presente en buscar alguna persona específica del Sindicato por supuestas anomalías, pero lo único que nuestra organización hace es cumplir y hacer que cumplan lo pactado en la Convención Colectiva Sexta. Quiero decirles que hoy al llegar algunos de los tantos panameños administrativos se nos están violando mucho más la Convención Colectiva, artículos # 54, 56, 57. Lo cual es una siembra de burget, y la empresa no quiere negociar con el sindicato un gran tallo que es esta exigiendo a los trabajadores que los siembre y como los trabajadores de recor del sindicato no lo quieren hacer así exige a los pobres trabajadores nuevos a hacerlo. Lo pactado en nuestra convención es de 10 a 15 centímetros de altura... " (Sic. Folio 21. Los destacados no están en el original). De ambos elementos probatorios se extrae que mediaba una seria disconformidad en relación con las siembras que debían hacerse, en cuanto al tamaño de las plantas y el actor recalca que lo que pretenden es hacer cumplir la convención colectiva. De ahí que la declaración del señor Mendoza Díaz resulte plenamente creíble, aparte de que el mismo día de los hechos el sindicato procedió a redactar aquella nota por la cual se pretendía que las autoridades policiales no acudieran a ningún llamado de la empresa, y aunque no se reconoce la comisión de los hechos, se indica que la intención es hacer cumplir lo negociado en la convención, lo que coincide con la declaración del relacionado testigo. Luego, del acta policial levantada por las autoridades respectivas, quedó debidamente acreditado que el hecho invocado por la sociedad demandada efectivamente aconteció (folio 118). De la relación de esas probanzas puede concluirse que no se trató de un hecho inventado por la demandada, con el fin de perjudicar al actor y tampoco para

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

lesionar el libre ejercicio de aquella libertad fundamental y para excluir su participación como secretario general del sindicato. Lo anterior se reafirma porque una vez dispuesto el despido la demandada negoció con la organización sindical y aceptó que el accionante siguiera ejerciendo el cargo que ocupaba en el sindicato y admitió su participación en la negociación de la séptima convención colectiva, que efectivamente se acordó (folios 126-127, 241). Además, en esa negociación la sociedad demandada adquirió el compromiso de pagar al actor los derechos laborales que le hubieran correspondido por un despido sin justa causa y un tanto más por la misma suma; aparte de que de las propias manifestaciones del recurrente, hechas en el recurso y también en el escrito visible a folios del 233 al 235, se desprende que la sociedad le siguió girando al sindicato un monto de dinero destinado a pagarle al actor su labor como dirigente sindical. Todas estas circunstancias no tendrían lógica si la destitución se hubiere dispuesto con ánimo discriminatorio, pues de ser así lo que se hubiera procurado era la desvinculación del actor como dirigente sindical en forma definitiva; pero, como quedó expuesto, la sociedad aceptó su participación como tal e inclusive varios años después de la destitución siguió girando al sindicato los recursos económicos que le permitieran remunerar la labor del actor como dirigente sindical. En consecuencia, se estima que el despido no resultó discriminatorio, sino que estuvo basado en los hechos denunciados por la parte demandada, que se estiman graves, en el tanto en que el actor procedió a destruir varias plantas de semilla de banano, en perjuicio de la empleadora, sin que tal comportamiento resulte admisible. Si los sembradíos no correspondían a los acuerdos entre empleadora y trabajadores, el actor debió acudir a los mecanismos legales que tutelaran los derechos de estos últimos, pero nunca proceder de hecho, como lo hizo, en perjuicio de los bienes de la demandada. Conforme con lo expuesto, el principio protector, en la regla del in dubio pro operario, cuya aplicación invoca el recurrente, queda excluida porque en el ánimo de quienes juzgan no media duda de que el despido se dispuso con base en justa causa."

[TRIBUNAL DE TRABAJO, SECCIÓN I]¹⁰

" **IV.-** El poder disciplinario, ha reiterado la doctrina y la jurisprudencia, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, actualidad y proporcionalidad. El que básicamente nos interesa para resolver este asunto, es el relativo a la actualidad; pues, hace referencia a que este poder debe ejercerse

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

en forma oportuna, con lo que se procura hacer cumplir el principio de seguridad jurídica, muy propio de la figura de la prescripción. Así, el empleador tiene atribuido un poder disciplinario que se traduce en la facultad de adoptar decisiones sancionadoras, de eficacia inmediata, sin necesidad de acudir a las instancias judiciales para su imposición y efectividad, autotutela que no impide al trabajador acudir en vía judicial con el fin de obtener la revisión de la misma, en cumplimiento de la tutela judicial efectiva (artículo 41 de la Constitución Política). Como la sanción disciplinaria es la consecuencia inmediata que el trabajador sufre, por el incumplimiento laboral y constituye el medio por el cual se materializa el ejercicio de la potestad disciplinaria, su imposición -y ejecución- deben ir íntimamente relacionadas. Está claro que todos los derechos, y consiguientemente todas las acciones para su ejercicio, derivados del contrato de trabajo o de relación estatutaria, decaen con el transcurso del tiempo. Al respecto, la profesora María Fernanda Fernández López, también sostiene que la fijación de un plazo de prescripción es indiscutida, *"si se tienen en cuenta, por un lado, las exigencias de la buena fe en el ejercicio de los derechos, conectadas con el principio de seguridad jurídica, que imponen el ejercicio de cualquier derecho en un plazo razonable, consolidándose las situaciones e impidiendo la inestabilidad -y la litigiosidad- propia de la pendencia"*. (El poder disciplinario en la empresa, Editorial Civitas, Madrid, 1991, páginas 280 y 281). En este mismo sentido, también la buena fe goza de un protagonismo especial a la hora de establecer los límites que debe respetar el ejercicio del poder disciplinario, pues la Administración no es un poder soberano; entonces, ésta no sólo se halla sometida a la ley, sino también a los principios generales del derecho. Sobre el particular, el profesor Eduardo García de Enterría, concluye que: *"no tiene sentido por ello pretender ampararse en una potestad discrecional para justificar una agresión administrativa al orden jurídico, vale decir, a los principios generales, que no sólo forman parte de éste, sino mucho más, lo fundamentan y lo estructuran, dándole su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos"* (La lucha contra las inmunidades del poder, tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 1983, página 44). El principio general de la buena fe, entonces, no sólo despliega sus efectos en el campo del derecho privado, sino que rigen también en las relaciones jurídicas o estatutarias de derecho público; en conclusión, todo derecho o poder -como lo es el disciplinario- ha de ejercerse de acuerdo con los postulados de la "bona fides" y sanciones a destiempo -en quebranto del principio de actualidad- pueden resultar irrazonables, por

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

contrarias a la buena fe; aun cuando, no tengan un carácter discriminatorio. La buena fe actúa aun cuando exista una regulación legal de la prescripción de las faltas -tal como lo hemos analizado con el artículo 211-, de ahí que el profesor Jesús González Pérez, en el ámbito de la doctrina administrativista, precisa que el ejercicio del derecho puede reputarse inadmisibles *"aun cuando no se hubiese producido la prescripción o no hubiese transcurrido el plazo para el ejercicio legítimo del derecho, si el tiempo transcurrido fuese excesivo o se hubiese manifestado una conducta del titular que hubiese despertado la confianza del adversario en que ya no se ejercitaría"* (El principio general de la buena fe en el derecho administrativo, segunda edición, Madrid, Editorial Civitas, 1999, página 111). En palabras del profesor José Luis Gil y Gil, quien goza de un poder unilateral que le faculta para aplicar una sanción al otro contratante, o para extinguir la relación laboral, *"no tiene más opciones que ejercer el poder en un tiempo razonablemente breve, a partir del momento en que conoce el incumplimiento, o permanecer inactivo. Pero la inercia implicará que todo ejercicio ulterior, basado en hechos conocidos hace tiempo, viole el principio de buena fe"* (La prescripción de las faltas laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, página 68). Sobre este tema en concreto, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia N° 92, de las 9:40 horas, del 28 de febrero de 2003, expresó:

"...dentro de toda relación de trabajo -o de servicio, como en este caso- la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada, el cual va acompañado, como consecuencia natural y, necesariamente, de la potestad disciplinaria, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el poder disciplinador del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que se procura también, lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado. El recurrente reclama la violación del artículo 603 del Código de Trabajo, por el cual se establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos, que darían lugar a la corrección disciplinaria. En cuanto a ese numeral, esta Sala, de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

manera reiterada, ha establecido que en el caso de entidades patronales que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes, se iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente, para resolver (Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias N° 117, de las 15:40 horas del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas del 20 de agosto, ambas de 1.997; 25, de las 15:00 horas del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas del 16 de octubre, todas de 1.998; 143, de las 10:00 horas del 31 de mayo; 150, de las 15:10 horas del 2 de junio, ambas de 1.999; 214, de las 10:40 horas del 14 de febrero; 477, de las 15:30 horas del 12 de mayo, éstas del 2.000; 359, de las 16:00 horas del 29 de junio del 2.001, 145, de las 13:50 horas del 9 de abril; y, 342, de las 9:50 horas del 10 de julio, estas últimas del 2.002)...".

V.- En el caso bajo examen, como bien lo resolvió el A-quo, al amparo de la normativa citada en sentencia, la acción para despedir, contrario a lo que expone el recurrente, no prescribió. Obsérvese de los autos, que a la actora, cocinera en el Servicio de Nutrición del Hospital de Upala, se le detectó, el 9 de octubre de 2003, la sustracción de varios artículos, lo que dio como resultado que el 24 de octubre se le comunicara al Jefe de Servicio, quien a su vez lo remitió a la Dirección Administrativa, recibido el 13 de noviembre. Conformado luego el Órgano Director del Proceso Disciplinario, en fecha 10 de diciembre, se inicia la investigación administrativa disciplinaria en averiguación y constatación de los hechos, para dentro de cinco días recibir la prueba testimonial, sin que hasta ese momento se observe tampoco quebranto alguno del debido proceso, como también se queja el recurrente, pues ella fue bien notificada de que esa actuación se iba a llevar a cabo, según se observa de folio 23 a 28 del expediente administrativo. Más adelante, el cinco de febrero de dos mil cuatro, el citado órgano comunica a la Jefe del Área de Nutrición que se constató la sustracción de los citados alimentos por parte de la actora, lo que dio lugar a que la Dirección Médica del Hospital de Upala, por medio de la resolución del diez de marzo, propusiera el despido sin responsabilidad patronal, misma que fue recurrida por la actora. Debido a ello, el asunto se elevó ante la Comisión de Relaciones Laborales, la cual también confirmó el despido -sin retardos injustificados- en mayo de ese mismo año, decisión que también apeló la actora, resolviéndose finalmente el conflicto por parte de la División Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, mediante oficio del diecisiete de setiembre de dos mil cuatro, resolvió despedir sin responsabilidad

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

patronal a la señora Ortiz Ortiz, dándose por agotada la vía administrativa el cinco de octubre de ese mismo año. **VI.-** Por todas las razones antes expuestas y lo considerado por criterio jurisprudencial, según lo citado, no cabe duda alguna que en la especie no operó la prescripción patronal al despido de que fue objeto la actora; pues, no existieron dilaciones injustificadas en el trámite de la investigación administrativa y, la decisión del despido, la tomó el jerarca respectivo dentro del mes en que fue puesto en conocimiento del despido acordado por las instancias precedentes. Así, debe impartírsele confirmatoria al fallo apelado, como se hace. "

Prescripción en materia laboral Cómputo en caso de investigación previa al despido

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹¹

"II.- En repetidas ocasiones, esta Sala ha señalado que, tratándose de instituciones públicas o de dependencias del Estado, en las cuales es necesario realizar un procedimiento administrativo para poder determinar la existencia de una falta y, por consiguiente, para fundamentar un despido disciplinario, el término de la prescripción -un mes-, al que hace referencia el numeral 603 del Código de Trabajo, debe computarse a partir del momento en que el resultado de la información levantada por los órganos intermedios se hace del conocimiento de la persona o del órgano competente para tomar la decisión respectiva. Hasta ese momento la parte patronal, puede ejercer, efectivamente, su potestad. En este sentido y en lo que interesa, en el voto No. 40, de las 9:30 horas del 25 de mayo de 1998, claramente se indicó que " Es cierto, como lo alega el recurrente que el artículo 603 del Código de Trabajo se refiere a plazo [sic] dentro del cual los patronos pueden despedir a sus trabajadores, sin quedar expuestos a una prescripción, y que esa disposición legal señala como arranque el día en que fueron conocidos los hechos que pueden dar lugar a la corrección disciplinaria; y es cierto también que no existe norma en ese Código, sobre la fecha en que comienza a correr el plazo de la prescripción en el caso de que, en tratándose [sic] de ciertas instituciones públicas, deba levantarse, previo al despido, una información. Pero a esas razones debe indicarse que es por jurisprudencia [...], que los

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tribunales han sentado el principio, de que, en tratándose [sic] del Estado o de alguna de sus instituciones, el término de un mes para que prescriba el derecho y la acción para despedir [...] no se computa a partir del día en que se conocieron los hechos, sino desde que, ordenada la respectiva información, esta se pone en conocimiento del funcionario o entidad llamada a ejercer la acción disciplinaria." (Al respecto, pueden verse, entre otras, las sentencias Nos. 192, de las 9:20 horas del 14 de agosto de 1992; 310, de las 15:05 horas del 9 de diciembre de 1993; 274, de las 14:50 horas del 30 de agosto de 1995; 202, de las 16:05 horas del 3 de julio de 1996; 67, de las 15:00 horas del 16 de abril; 117, de las 15:40 horas, del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas, del 20 de agosto; estas últimas de 1.997; 25, de las 15:00 horas, del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas, del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas, del 16 de octubre, todas de 1.998 y, de 1.999, los números 143, de las 10:00 horas, del 31 de mayo y 150, de las 15:10 horas, del 2 de junio). "

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹²

"IV.- SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DEL ARTÍCULO 603 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, NORMATIVA INTERNA Y SITUACIÓN FÁCTICA DEL CASO: Dentro de toda relación de trabajo, el patrono disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada el cual va acompañado, como consecuencia natural y necesaria, de la potestad disciplinaria, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el citado poder debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta. Con ello, también se procura otorgarle cierta seguridad jurídica al trabajador en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado. En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes , (salvo los casos previstos por el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que fija una prescripción de dos años para sancionar faltas cometidas por servidores de la Hacienda Pública) que comenzará a correr desde que se dio una causal para

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que darían lugar a la corrección disciplinaria. Sin embargo, cabe indicar que la Sala, en otras oportunidades, ha dispuesto que en el caso de entidades patronales que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes se iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente para hacer efectivo el despido del trabajador (al respecto, pueden consultarse los votos N°s. 25, de las 15:00 horas del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas del 20 de febrero de 1998; 150, de las 15:10 horas del 2 de junio de 1999 y 359, de las 16:00 horas del 29 de junio de 2001, 145, de las 13:50 horas del 9 de abril; y, 342, de las 9:50 horas del 10 de julio, estas últimas de 2002). En el caso bajo examen, plantea el recurrente que el plazo en el cual la empleadora podía ejercer su potestad disciplinaria feneció por el transcurso del tiempo; por lo cual, el derecho para poder sancionar a su poderdante también sucumbió. Ese argumento no es atendible. De conformidad con lo indicado supra, ese plazo no comenzó a computarse sino una vez que se concluyó la investigación y se hizo la respectiva recomendación por parte del órgano director del procedimiento a la gerencia de la "Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A", que es el órgano competente para dictar la resolución final de despido, debiendo hacerlo, además, dentro del improrrogable plazo de un mes, contado a partir de la fecha en que se reciben todos los informes y atestados resultantes de la instrucción del procedimiento disciplinario (artículo 206 del Reglamento Autónomo de la "Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A"). En autos consta que el órgano director le comunicó a la Gerencia su decisión de recomendar el despido del actor, sin responsabilidad patronal, el día 31 de enero de 2001 (folios 78 a 114 del expediente anexado), se procedió a decretar la sanción de despido, sin responsabilidad patronal, con base en ese informe, el día 8 de febrero de ese mismo año (véase oficio G-173-2001, a folios 116 a 117 ibidem). El 12 de febrero de 2001, el Gerente General de la empresa accionada, ingeniero Allan Benavides Vílchez, remite el oficio G-184-2001, al jefe del Departamento de Recursos Humanos, MBA Mario Valverde Cortés, con el fin de hacer efectivo el despido del actor a partir del 16 de ese mismo mes y año (o sea, 8 días después de emitida la resolución final y 16 días después de presentado el informe final por parte del órgano director). El 20 de febrero de 2001, el actor presentó recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra de ese pronunciamiento gerencial (folios 121 y 122 del expediente adjunto). Esta fue rechazada (véase del folio

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

123 al 125 ibidem) y remitido el proceso disciplinario, en apelación, ante la Junta Directiva de la empresa demandada, para su conocimiento, quienes resolvieron a las 8:00 horas del 9 de mayo de 2001 (folios 174 a 180 ibidem). De esa situación fáctica se concluye que el plazo prescriptivo no operó pues la decisión de la "Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A" se tomó dentro del plazo previsto por las normas que rigen la potestad disciplinaria en estos casos. Así las cosas, no se quebrantaron los artículos 603 del Código de Trabajo ni el 192 del Reglamento Autónomo de la Empresa demandada. De manera que, lo resuelto por el ad quem se ajusta a derecho. Esa resolución encuentra sustento en la normativa aplicable al caso relativa a la competencia para disciplinar y a los alcances de las resoluciones de la gerencia que debe conocer la Junta Directiva. Como se evidenció en autos, esa potestad disciplinaria la ejerció el gerente dentro del mes siguiente al informe rendido por el órgano director del procedimiento (artículos 603 del Código de Trabajo y 192 del reglamento autónomo de la empresa accionada), disponiendo que el despido se haría efectivo "a partir del día en que esta resolución adquiriera firmeza" (folio 167 del expediente administrativo) o sea, hasta que la Junta Directiva resolviera los recursos que el actor presentara, como efectivamente ocurrió con la apelación ante ese órgano superior, o cuando presentado el recurso la Junta no resolviera dentro de los ocho días que estipula el Reglamento, operándose en este caso el silencio negativo previsto en los artículos 218 y 219 del Reglamento Autónomo de la empresa accionada, que en el orden antes indicado, a la letra dicen: "Transcurridos más de ocho días hábiles desde la fecha de interposición del o los recursos ordinarios contra el acto final, sin que los órganos correspondientes hayan dictado resolución firme, el recurrente podrá dar por agotada la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 395, inciso a) párrafo segundo, del Código de Trabajo". "En todo caso y de conformidad con las disposiciones que al efecto contiene el Código de Trabajo, el servidor podrá discutir en sede judicial el acto administrativo mediante el cual la Gerencia o la Contraloría en su caso, resolvió despedir sin responsabilidad patronal o imponer cualquier otra sanción" De esa normativa se colige que la potestad de la Junta Directiva de la accionada, no es sancionatoria, sino de revisión del acto administrativo (según términos del art. 219 del Reglamento Autónomo) del Gerente dando por agotada la vía administrativa (artículo 218 ibidem), como efectivamente ocurrió, según se desprende de la resolución del 9 de mayo del año 2001 (prueba N° 7, a folios 36 a 42)."

Faltas endilgadas a un trabajador deben acreditarse en forma diáfana e indubitable por parte del patrono

[TRIBUNAL DE TRABAJO, SECCIÓN PRIMERA]¹³

"V.- El tema de la necesidad de la imputación de una causal que pone término al contrato de trabajo, que debe alegarse en la carta de despido y la necesidad de su demostración en sede jurisdiccional, viene explicada, ampliamente, en el Voto de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, N° 291, de las 10:40 horas, del 28 de abril de 2004, que indicó: "IV.- Debe advertirse que esta Sala ha expuesto en reiterados fallos, que el despido está regido por el principio fundamental de causalidad, el que en su modalidad objetiva, implica la necesaria existencia de una relación de causa a efecto, entre los hechos invocados como sustento del rompimiento de la relación y el acto jurídico del despido (entre otros se puede consultar el voto número 353, de las 10:40 horas, del 5 de abril del 2000). En atención a ese principio, la parte patronal no puede, en el proceso laboral, sustituir o ampliar los hechos expuestos en la carta de despido. Siguiendo esa misma línea jurisprudencial, esta Sala en su voto número 539, de las 10:10 horas del 07 de setiembre del 2001, dispuso: "...La jurisprudencia y la doctrina, son contestes en determinar que, las faltas endilgadas a un trabajador, deben acreditarse en forma diáfana e indubitable, por parte del patrono que las invoca, desde el momento mismo en que se le destituye; porque el despido constituye la máxima sanción que se le puede imponer; y, el trabajador, debe tener muy claro el motivo real de la cesación. De ahí que, si la accionada no fundamentó en esas otras eventuales faltas, la terminación de labores, ni concretó las mismas en la comunicación de despido, la cesación, con base en ellas, ha de tenerse como incausada; dado que, en el despido por justa causa, la indicación y la especificación de la causa es "conditio iuris", para el ejercicio directo de tal, y su omisión priva al mismo del efecto que la ley le da; esta Sala ha sido terminante en no admitir, cuando se han enunciado causales de despido, la invocación de otros motivos, que no sean los ya expresamente consignados, en la comunicación del mismo. Por ello, si a un trabajador se le especifica la falta por la cual se le

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

despide, la parte patronal no puede válidamente, posteriormente, en el juicio, alegar que fue otra diferente, ni aducir que existieron faltas concomitantes..." V.- Íntimamente ligado con la cuestión desarrollada en el acápite anterior, encontramos el tema de la carta de despido, la cual, según el tratadista español Manuel Alonso Olea, constituye una declaración de voluntad del empresario a través del lenguaje escrito (Derecho del Trabajo, decimoctava edición, página 460). En tratándose del documento en mención, esta Sala en su voto 760, de las 10:20 horas del 20 de diciembre del 2001, dispuso: "El artículo 35 del Código de Trabajo, establece el deber del patrono de entregar, a solicitud del trabajador, un certificado o carta en el cual consten los motivos por los cuales, la relación laboral, finaliza. En el Voto 2170, de las 10:12 horas, del 21 de mayo de 1993, la Sala Constitucional estableció la obligación que tiene, el patrono, cuando despide a un trabajador o cuando deja éste de trabajar por algún motivo, de entregarle la certificación aludida. Ello es así, para proteger los principios del debido proceso, de igualdad y de la defensa del trabajador, en caso de que tenga que recurrir a los Tribunales, en reclamo de sus derechos; dado que, la causal plasmada en éste, será la base de discusión dentro del proceso judicial (en este mismo sentido, ver Voto de esta Sala, N° 277, de las 14:20 horas, del 30 de setiembre de 1996)". Resulta entonces de vital importancia, detenernos en el estudio de los requisitos mínimos que debe contener toda carta de despido. Tal y como se desprende de las líneas precedentes, la primera exigencia es la indicación clara y precisa de los hechos que motivan el despido. El propósito fundamental de la carta de despido, es que el trabajador conozca los motivos por los cuales se le cesó de sus funciones, y este cometido se conseguirá únicamente, si el patrono describe en forma adecuada los hechos en los que fundó el despido; difícilmente se logrará tal fin, mediante la simple cita de los incisos del artículo 81 de nuestro Código de Trabajo o la enunciación genérica de la causal, habida cuenta de la inespecificidad y múltiples supuestos que, según se ha dicho, pueden cubrir todas aquellas. De ahí que, sea una obligación del Juez velar porque no se produzca en el ánimo del trabajador, confusión, ni equívoco, del que derive indefensión en el ejercicio de su acción impugnatoria del despido. Otro requisito que debe observarse, es la indicación de la fecha en que se cometieron los hechos motivantes de despido. Es preciso que el trabajador conozca el momento en el que se dio la causa que motivó la decisión del despido, sobre todo para los efectos del cómputo del plazo prescriptivo del artículo 603 del Código de Trabajo o normas afines. Por razones de seguridad jurídica, es preciso que el

trabajador, antes de interponer su demanda, conozca si el plazo que tenía su empleador para sancionarlo por la comisión de una falta ha transcurrido o no. Finalmente la carta de cese deberá señalar claramente la fecha a partir de la cual tendrá efecto el despido. Sobre este particular es preciso manifestar que esa data, es aquella a la que el patrono refiere la resolución del contrato y que puede ser anterior o posterior a la de la carta como documento. Si la fecha de recepción es anterior a la data a partir de la cual tendrá efecto el despido, éste existe desde la última; si es posterior, el despido es improcedente para los días del intervalo. Resulta importante citar, que la fecha a partir de la cual surtirá efectos el despido debe coincidir con la data del cese real y efectivo, toda vez que si existe discrepancia entre ellas, la relevante es la del despido efectivo, y desde ella comienza a correr el plazo de prescripción de la acción" . Entonces, delimitado lo anterior y al no haberse acreditado las faltas alegadas por el antiguo patrono del actor, la sanción del despido, de que fue objeto, deviene en improcedente, con la consecuente condena al pago de las prestaciones legales, como bien la acogió el fallo apelado."

Momento a partir del cual corre el plazo de prescripción para aplicar la sanción

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁴

"IV-. ACERCA DE LA FALTA DE UNA INVESTIGACIÓN PREVIA: Se alega en el recurso que no se presentó al proceso documento alguno que demostrase que el demandado estuviese disconforme con el actor, ni que hubiese iniciado una investigación por anomalías con los bienes de la empresa, como requisito necesario establecido en el numeral 81 inciso i) del Código de Trabajo para dar por finalizado con justa causa el contrato de trabajo. Este argumento no es de recibo, ya que el despido del accionante se fundamentó en la causal de pérdida de confianza, que no se encuentra regulada en el inciso i) del Código de Trabajo, sino en el l), que es de carácter genérico. En efecto, el inciso i), que exige un apercibimiento previo -y no una investigación preliminar, como equivocadamente se alega en el recurso-, se refiere a las causales contenidas en el numeral 72 ibid, a saber: a) Abandonar el trabajo en horas de labor sin causa justificada o sin licencia del patrono; b) Hacer durante el trabajo propaganda político- electoral o contrario a las instituciones democráticas del país, o ejecutar cualquier acto que signifique coacción de la libertad religiosa que establece la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Constitución en vigor; c) Trabajar en estado de embriaguez o bajo cualquier otra condición análoga; d) Usar los útiles y herramientas suministrados por el patrono, para objeto distinto de aquél a que están normalmente destinados; y e) Portar armas de cualquier clase durante las horas de labor, excepto en los casos especiales autorizados debidamente por las leyes, o cuando se tratare de instrumentos punzantes, cortantes o punzo- cortantes que formaren parte de las herramientas o útiles propios del trabajo; ninguna de las cuales fueron objeto de debate en este juicio. V-. RESPECTO A LA DEMOSTRACIÓN DE LAS FALTAS ATRIBUIDAS AL ACCIONANTE Y LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA: El señor Núñez Salazar asevera que su despido resultó injustificado. A su vez, el demandado manifiesta que la decisión de ponerle fin a la relación laboral se debió a que el actor incurrió en graves faltas al contrato de trabajo, a saber: se apropió de dinero proveniente del cobro de pasajes y encomiendas y vendió bienes de la empresa a terceros dejándose la plata. Dichas faltas fueron debidamente comprobadas mediante la prueba testimonial ofrecida por la parte demandada, la cual, a criterio de esta Sala, no resulta complaciente ni contradictoria, como la intenta descalificar el recurrente. Iván Gonzalo Mora Sosa declaró: " Mi papá es chofer de don Anselmo, estuve viajando con él a San José, entonces don Anselmo me pidió que abriera la oficina todos los días de seis a seis y treinta (...) yo cobraba esa carrera de Jicaral a San José (...). El actor cobraba pasajes y encomiendas (...). El dinero de la ruta de Coyote y Nicoya y lo que se recibiera en encomiendas y tiquetes tenía que estar en una bolsa, que se guardaba en la casa de la mamá de Wilbert (...). Empecé a notar que habían encomiendas y que no estaba el dinero, la carrera que va para San José sale de Bejuco, cuando el chofer llegaba, lo que hacía era que abría la bolsa delante del chofer de Bejuco, de nombre Antonio Brais y le decía: Toño vea, está la plata de Coyote, la plata de Nicoya y tal vez habían seis y ocho cajas y no estaba la plata de las encomiendas, como noté eso, le pedí al chofer que fuera testigo mío, una vez que le comenté eso a Wilbert me dijo que él se dejaba el dinero para comprarle la comida al perro del taller, en otra ocasión me dijo que no le dijera nada a Anselmo, que él le decía. Mi papá salió de la empresa porque se le varó el camión que andaba, esto fue tres años atrás del despido, mi papá había comprado un taxi, a partir de ahí perdí toda relación con don Anselmo, nunca le comenté nada, por salir mi papá salí yo. En noviembre del año pasado, mi papá tuvo que vender el taxi y le solicitó otra vez trabajo a don Anselmo y él se lo brindó, a los días de haber entrado yo le comenté todas esas cosas a Don Anselmo porque yo las veía como anomalías y que no se las

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

había comentado antes por la salida de mi papá de la empresa" (folio 39). Esta deposición demuestra la primera de las faltas que se le achacan al accionante, la cual no se encuentra prescrita, porque a pesar de haber ocurrido varios años antes del despido, de ella no se enteró el demandado sino hasta noviembre del año 2000 y el despido se ejecutó el 16 de diciembre siguiente. Por su parte, don Gerardo c.c. Abdalá Brais Araya narró: " Me consta que en una oportunidad le vendió una llanta, una cejilla y unos tacos de rana a Rodolfo Valverde Esquivel, yo vi que Rodolfo le pagó, pero no sé qué hizo la plata, no sé cuánto le pagó (...). Don Anselmo se enteró de esa situación unos tres o dos meses antes del despido. Que yo sepa don Anselmo le llamó la atención, sé que el actor reaccionó en forma violenta (...). Cuando la venta de repuestos a Rodolfo, eso fue en la oficina, yo estaba en el taller pero hay una puerta que se ve todo, Rodolfo llegó diciendo que si le podían vender unos repuestos, ahí estaba Giovanni Agüero y Wilberth lo mandó a conseguir los repuestos y don Rodolfo le pagó a Wilberth, ahí no se venden repuestos, solo son de la empresa" (folio 41). El dicho de este testigo corrobora la irregularidad cometida por el accionante, solo que respecto de ésta sí operó el plazo fatal de la prescripción, ya que don Anselmo tuvo noticia de ella como dos o tres meses antes del despido, tiempo que supera el mes que para sancionar prevé el numeral 603 del Código de Trabajo. Sin embargo, existe otra falta del mismo tipo que no se encuentra prescrita, lo que se extrae de la deposición de Pedro Gerardo Rodríguez Johnson: " Hará un año, no recuerdo, yo había comprado un carro y necesitaba un arrancador, yo había visto un arrancador en Arsa y lo negocié con Wilberth, me lo vendió en veinticinco mil colones, no me dio recibo, no me dijo que la empresa lo tuviera en venta. No le comenté a don Anselmo, pero él se dio cuenta y me preguntó, entonces le conté cómo había estado la situación, de eso hará unos ocho meses por ahí (...). Pienso que unos quince días después de que conversé con Anselmo me enteré que ya no trabajaba en la empresa (...). El día que le pagué al actor el arrancador se encontraba el mecánico Giovanni Agüero" (folio 43). De la fecha en que se rindió esta declaración se colige que el demandado tuvo conocimiento de la situación en el mismo mes de diciembre en que se efectuó el despido. Por consiguiente, lo resuelto por los juzgadores de instancia respecto al tema de la justificación del despido y la prescripción merece ser confirmado."

3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Prescripción de la potestad sancionadora régimen jurídico del servidor regular y del servidor de la hacienda pública

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁵

Consideraciones previas.

Conviene aclarar que el incumplimiento de los deberes del cargo genera para el servidor público una responsabilidad que puede revestir carácter patrimonial, penal o disciplinario. El primer tipo de responsabilidad surge cuando el empleado, con su actuación dolosa o por culpa grave, causa un daño económicamente evaluable a terceros o a la propia Administración. La responsabilidad penal presupone la comisión de alguno de los delitos tipificados en la legislación penal. Ambos tipos de responsabilidad comentados, rara vez se suelen exigir personalmente, pues la mayoría de las infracciones tienen naturaleza administrativa; a esto último se le conoce como el régimen disciplinario de los servidores públicos. Dicho lo cual, debemos advertir que en nuestro medio no existe un solo régimen disciplinario en el ámbito de la función pública, pues las exigencias de protección de los bienes jurídicos relativos a la correcta prestación del servicio público, son distintos en muchos de los casos.

Según se logra extraer del contenido de su misiva, las interrogantes vertidas se relacionan especialmente con el denominado régimen disciplinario, y en especial, con la prescripción de la potestad sancionadora administrativa. No obstante, será necesario abordar el tema de la potestad cobratoria de la Administración y los plazos dentro de los cuales debe ejercerse en forma efectiva, pues en la consulta se mezclan cuestiones muy distintas que conviene diferenciar, porque los regímenes jurídicos varían incluso según se esté ante un servidor de la Hacienda Pública o no.

A continuación, responderemos en orden cronológico las preguntas formuladas, tratando de exponer una serie de lineamientos jurídico doctrinales emanados tanto de nuestra jurisprudencia administrativa, como de la constitucional, con la

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

intención de colaborar en un mejor entendimiento de los puntos consultados.

II.-

Lo consultado.

1.-

¿Son aplicables actualmente, para algunas situaciones, los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil?

La respuesta a esta primer interrogante debe ser negativa. Con base en la doctrina vinculante emanada especialmente de la jurisprudencia constitucional y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, las mencionadas normas del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil -decreto ejecutivo N° 21 de 14 de diciembre de 1954 y sus reformas-, por violación a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, no son de aplicación a los servidores de la Administración Pública(1), ligados por una relación de empleo, regulada primordialmente por principios y disposiciones normativas de Derecho Público; sino que a éstos les resulta aplicable, como regla de principio, por un lado, el término de prescripción establecido en el numeral 602 del Código de Trabajo, respecto de todos los derechos y acciones provenientes del contrato de trabajo, que es de seis meses, contados desde la fecha de extinción de dichos contratos(2). Mientras que aquellos otros derechos y acciones provenientes del citado Código, de sus Reglamentos y de leyes conexas, como sería toda la normativa estatutaria, que no se originen del contrato de trabajo, y entre los cuales, según criterio de la Sala Constitucional, están aquellos referidos a la organización y funcionamiento de sindicatos y cooperativas, el de reclamar contra políticas de empleo o salarios mínimos que considere el trabajador como incorrectas o los derechos de la seguridad social(3), prescriben en el término de tres meses, cuyo punto de partida, para los patronos, se establece desde el acaecimiento del hecho respectivo, y para los trabajadores desde momento en que estén en posibilidad de reclamar sus derechos o de ejercitar las acciones correspondientes (artículo 607 Ibídem).

Ahora bien, como se ha indicado en nuestra jurisprudencia administrativa(4), por regla general, salvo la existencia de normativa especial al efecto(5), la potestad para disciplinar las infracciones de los servidores públicos prescribe en un mes (art. 603 del Código de Trabajo).

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

2.-

¿En qué casos aplicaría el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría y el 603 del Código de Trabajo?

Desde el punto de vista estrictamente subjetivo, según se esté o no ante funcionarios o servidores de la Hacienda Pública, nuestro ordenamiento jurídico vigente establece distintos plazos de prescripción para que el Estado-patrono ejerza la potestad "disciplinaria" respecto de tales servidores; ya sea aquél de un mes, previsto en el numeral 603 del Código de Trabajo, o bien el del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República -N° 7428 de 7 de setiembre de 1994-, que extiende el citado plazo prescriptivo a cinco años, conforme a la reforma introducida por el artículo 45, inciso a), de la Ley N° 8292 de 27 de agosto del 2002 -publicado en La Gaceta N° 169 de 4 de setiembre del 2002-.

En lo que respecta a la segunda norma de comentario (artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría), la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su resolución N° 6750-97 de las 11:12 horas del 17 de octubre de 1997, estimó que dicha norma resulta ser constitucionalmente razonable, por cuanto "pretende dotar al Estado de armas efectivas para el control y sanción de los funcionarios públicos que cumplen una de las funciones más sensibles como lo es el manejo de dineros públicos"; y por ello, la propia Sala estableció "que la interpretación del concepto de servidor de la hacienda pública debe restringirse a aquel que tiene a su cargo el manejo de fondos públicos". Recuérdese que si bien es cierto que en una dependencia pública pueden laborar muchas personas que tienen acceso al haber patrimonial de la oficina, no todos manejan y disponen de los fondos públicos. Y sólo en la medida en que aquél concepto se circunscriba únicamente a los "funcionarios que están directamente relacionados con el manejo y disposición de los fondos públicos", resulta justificable la diferencia de los plazos de prescripción de la potestad sancionadora disciplinaria, pues con un plazo de prescripción más largo como el que establece el citado artículo 71, "se pretende posibilitar al Estado un control mayor sobre sus funcionarios que están directamente relacionados con el manejo y disposición de los fondos públicos, ello por indudable relevancia del tema y la gran necesidad de asegurar el manejo más sano y limpio posible de los fondos públicos". (Criterio reafirmado en la sentencia N° 06843-98 de las 15:45 horas del 24 de setiembre de 1998, así como en la resolución N° 2001-07516 de las 14:49 horas

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del 1º de agosto del 2001, recientemente ratificada por la N° 2003-04367 de las 15:27 horas del 21 de mayo del 2003, todas de las Sala Constitucional).

Y con base en la jurisprudencia vinculante anteriormente referida, este Órgano Asesor ha definido lo que debe entenderse por funcionario de la Hacienda Pública, de la siguiente manera:

"Es opinión no vinculante de esta Procuraduría que debe entenderse por funcionarios que "manejan fondos públicos" aquéllos que de conformidad con el orden jurídico y de acuerdo con el acto de nombramiento tienen entre sus atribuciones el administrar, gestionar administrativa o contablemente, los fondos públicos. Por consiguiente, el término gestión o manejo de fondos públicos no se aplica al uso de los fondos en sentido de haber patrimonial sino a la circunstancia de que, conforme la definición de competencia, corresponde tomar determinadas decisiones o acciones en relación con esos fondos. De allí que, efectivamente la circunstancia de que todo funcionario público utilice para el cumplimiento de sus funciones, por ejemplo, bienes públicos sean éstos un escritorio, computadora, lápiz, no puede conducir a estimar que por ese uso esté "manejando" fondos públicos. Por el contrario, si se le reconoce jurídicamente la posibilidad de utilizar y disponer (jurídica o contablemente) de los fondos en cuestión, si su actuación está sumida a la fiscalización necesaria para verificar que ha respondido a las finalidades y objetivos por los cuales se conceden los fondos y, ante todo, conforme los procedimientos legalmente establecidos, habría que considerar que el funcionario está comprendido dentro de los supuestos del artículo 71 de la Ley de la Contraloría.

Es este orden de ideas, puede considerarse que, desde el punto de vista legal, el término "servidor de la Hacienda Pública", se encuentra delimitado por el conjunto de disposiciones que integran el Capítulo V: "De las Sanciones y de las responsabilidades" de la Ley de la Contraloría. En efecto, la prescripción regulada en el artículo 71 concierne las faltas a que genéricamente hace referencia el artículo 68 de la misma ley, faltas para cuya comisión se requiere una particular relación del servidor con la Hacienda Pública, como podría ser el hecho de que le corresponda actuar las prescripciones legales que la regulan (como es el caso de los órganos de control); o que disponen sobre la ejecución administrativa o contable del Presupuesto, sea quienes pueden comprometer el gasto u ordenar su pago, deben realizar inversiones con los recursos públicos o deben recaudar éstos, etc.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

participando directamente en la administración financiera pública. En ese sentido, cabría agregar que de los artículos 6 a 9 de la Ley de la Administración Financiera se pueden extraer criterios en orden a determinar quienes son funcionarios de la Hacienda Pública. En efecto, dichos numerales conciernen servidores que en virtud del orden competencial, participan directamente en la administración financiera en razón de que les corresponde recibir, administrar, custodiar o pagar bienes o valores; o bien porque tienen autoridad para contraer obligaciones o, en su caso, compromisos de pago, tomando decisiones en orden a los referidos fondos (...)

(...) Servidor que maneja fondos públicos es aquél que por disposición del ordenamiento y conforme a su acto de nombramiento está en una particular relación con los citados fondos, que le permite participar en las distintas etapas de la ejecución presupuestaria de los ingresos y egresos, así como los que intervienen en el proceso de fiscalización y control de la "Hacienda Pública" o en general, participan directamente en la administración financiera del organismo públicos de que se trate." (O.J.-

107-98 de 17 de diciembre de 1998).

Así las cosas, tomando en consideración las especiales atribuciones que la Constitución Política le ha asignado a la Contraloría General de la República en lo que respecta a la vigilancia en el manejo de los fondos públicos y en la gestión financiera de la Administración Pública, y especialmente el control del personal que "recibe, custodia, paga o administra bienes o valores del Estado" (Resolución N° 2000-06326 de las 16 horas con 18 minutos del 19 de julio del 2000, de la Sala Constitucional), podemos afirmar categóricamente que el artículo 71 de la citada Ley N° 7428, resulta única y exclusivamente aplicable en el caso concreto y específico de aquellos funcionarios o servidores de la Hacienda Pública, es decir, a los que tienen a su cargo el manejo y disposición de fondos públicos (Ver entre otras, las resoluciones N°s 6750-97, 06843-98, 2001-07516 y 2003-04367 op. cit., de la Sala Constitucional y las 2000-00949 de las 08:20 horas del 24 de noviembre del 2000, 2001-00283 de las 10:00 horas del 30 de mayo del 2001 y 2003-00669 de las 09:20 horas del 13 de noviembre del 2003, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, así como los pronunciamientos C-340-2002 y C-344-2002 op. cit.).

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

3.-

¿Dejaría de aplicar la prescripción que define el artículo 71 y regiría la de un mes del artículo 603; si se afecta la Hacienda Pública, pero esa afectación es reestablecida (sic) ; como por ejemplo en los siguientes casos:

* En que ocurra pérdida, daño o sustracción de activos y el funcionario reponga el monto o un bien equivalente en forma inmediata.

* Se contraten y obtengan bienes que no fuera posible utilizar, por falta de condiciones tecnológicas que se debieron prever.

* Se den reparaciones con recursos públicos en un inmueble privado, que esté en trámite de ser arrendado por la Administración Pública y la empresa propietaria reembolsara a la Administración lo erogado.

Independientemente de la posibilidad de que en nuestro medio, el procedimiento disciplinario admita o no, una terminación convencional -no del todo inverosímil en procedimientos sancionadores, esto a la luz de lo dispuesto en el artículo 317.1. e) de la Ley General de la Administración Pública-, discusión que no sería ociosa, porque de su resultado podrían derivar importantes consecuencias prácticas, debemos indicar aún y cuando el servidor investigado asumiera la responsabilidad pecuniaria que pudiera derivarse del incumplimiento de los deberes propios de su cargo, esta sola circunstancia no enerva la posibilidad de que se continúe con el procedimiento administrativo sancionador para constatar si ha incurrido en una falta administrativa, incluso cuando los hechos en que se fundamenta aquél se estén investigando también en sede penal, y aún cuando no haya existido pronunciamiento jurisdiccional firme y definitivo al respecto, ello en virtud de que cada una de esas vías es autónoma de la otra en cuanto a la aplicación de sanciones de diversa naturaleza, tal y como ha sido definido por la jurisprudencia de la Sala Constitucional (Véase al respecto nuestro pronunciamiento C-079-2001 de 19 de marzo del 2001).

Y como advertimos en la respuesta anterior, desde el punto de vista estrictamente subjetivo, según se esté o no ante funcionarios o servidores de la Hacienda Pública, nuestro ordenamiento jurídico vigente establece distintos plazos de prescripción para que el Estado-patrono ejerza la potestad

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

"disciplinaria" respecto de tales servidores; ya sea aquel previsto en el numeral 603 del Código de Trabajo, o bien el del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

4.-

El artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría establece una prescripción de 4 años para la responsabilidad disciplinaria y el 198 de la Ley de la Administración Pública, estipula una prescripción de cuatro años a partir de que ocurre el hecho, para reclamar indemnización.

Lo anterior, implica que se cuentan exactamente con cuatro años calendario para todas las etapas del proceso respectivo (aplicación del debido proceso, emisión de la resolución para establecer sanciones y aplicación de las mismas).

Conviene aclarar que si bien el objeto final de todo procedimiento administrativo es la producción de un acto administrativo, es decir, la adopción de una decisión por parte de la Administración, en materia de empleo público no todo procedimiento se traduce en la imposición de sanciones estrictamente "disciplinarias", sino que puede darse el caso de que, en forma conjunta o excluyente, se adopten también actos gravamen que impongan obligaciones estrictamente pecuniarias.

En efecto, según aludimos, la responsabilidad personal de los empleados y servidores públicos puede ser penal, administrativa o disciplinaria, civil y aun política, las cuales deben hacerse efectivas en aras de preservar el eficiente funcionamiento administrativo; y dentro de límites que resulten del ordenamiento jurídico aplicable, con todas las garantías que son propias del debido proceso, quedan proscritas todas las formas de autoritarismo, persecución o presión política o cualesquiera otra índole.

Indudablemente la responsabilidad administrativa o disciplinaria es la que más frecuentemente se aplica, mientras que la penal y la civil, en su efectivización son raras y casi excepcionales (Véase al respecto, ESCOLA, Héctor J. "El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo". Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, pág. 108-110).

En cuanto a la posible responsabilidad civil que se pudiera igualmente imputar tanto a funcionarios, como a exfuncionarios,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

debemos advertir que ello sólo procederá en el tanto la Administración activa logre determinar en cada caso, mediante los respectivos procedimientos administrativos de rigor, si ha mediado contra ella algún tipo de daño efectivo que sea susceptible de ser evaluable e individualizable y, sobre todo, imputable a la persona contra quien se enderezaría la acción de responsabilidad en materia civil.

Al respecto, deben tenerse presentes los plazos de prescripción que han sido establecidos en los artículos 198, 207 y 208 de la Ley General de la Administración Pública, así como en el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

El artículo 198 aludido, dispone:

"Artículo 198.-

El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.

El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso."

Conforme a la reiterada jurisprudencia administrativa de este Órgano Asesor, en concordancia con la judicial, se ha afirmado que el plazo aludido comienza a correr una vez dictado el acto final del procedimiento administrativo levantado al efecto por parte de la Administración activa, por cuanto es dicho procedimiento el que ha de determinar al responsable del hecho dañoso (Véase, entre otros, las Opiniones Jurídicas O.J.-079-96 de 20 de diciembre de 1996 y O.J.-001-2003 de 6 de enero del 2003, así como las sentencias N°s 1330-89 de las 10:30 horas del 19 de setiembre de 1989, 191-90 de 5 de abril de 1990 y 159-95 de las 10:00 horas del 5 de abril de 1995, todas del Tribunal Superior Contencioso Administrativo). No obstante, somos del criterio de que en realidad debiera considerarse como punto de partida de aquel plazo extintivo, el momento en que la denuncia o el informe que recomiende la apertura de un procedimiento administrativo tendente a determinar la responsabilidad civil, se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para incoarlo. Y cabe indicar que dicho plazo se interrumpe por la iniciación del procedimiento administrativo levantado al efecto por parte de la Administración activa, con conocimiento del interesado, y vuelve a correr una vez dictado el acto final

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

respectivo. En ese sentido, reconsideramos y aclaramos el criterio vertido en los pronunciamientos anteriormente aludidos.

En todo caso, es clara la afirmación contenida en el artículo 207 de la misma Ley General, en el sentido de que "Vencidos los plazos de prescripción a que se refiere el artículo 198 de esta ley, el Estado no hará reclamaciones a sus agentes por daños y perjuicios."

No obstante, ante la eventualidad de que el Estado sea condenado a reconocer alguna suma por concepto de indemnización a favor de terceros, por actuaciones de sus servidores, conforme al 208 de la supracitada Ley General, "el término de prescripción para iniciar el procedimiento administrativo en contra de sus agentes será de un año, contado a partir de la firmeza de la sentencia que fijó la cantidad por pagar."

Y entratándose de funcionarios de la Hacienda Pública, el plazo de prescripción aplicable a su responsabilidad civil, por daños causados a los sujetos pasivos o a terceros, sería aquél previsto en el numeral 75 de la Ley N° 7428.

"ARTICULO 75.-

Prescripción de la responsabilidad civil del servidor.

La responsabilidad civil, a que se refiere el artículo anterior, frente a los sujetos pasivos prescribirá en un plazo de cinco años, contados a partir del conocimiento comprobado del hecho. La comprobación del conocimiento del hecho dañoso podrá efectuarse, por cualquier medio de prueba, con el valor que esta tenga de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública y, supletoriamente, con el derecho común.

Cuando el autor del hecho dañoso sea el jerarca, dicho plazo empezará a correr a partir de la fecha en que termine su relación de servicio con el ente, empresa u órgano respectivos.

Se reputará como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento que corresponda, el no efectuarlo oportunamente o, sin causa justificada, dejar prescribir la responsabilidad del infractor."

5.-

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

El plazo que define el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República o el 603 del Código de Trabajo para lo que corresponda; rige tanto para iniciar el procedimiento administrativo, como para hacer efectiva la sanción pertinente. Si fueran iguales, no se tornaría desproporcionado emplear el mismo lapso.

Según aludimos, por regla general, salvo la existencia de normativa especial al efecto, la potestad para disciplinar las infracciones administrativas de los servidores públicos prescribe en un mes (art. 603 del Código de Trabajo); y como punto de partida de ese plazo extintivo, la jurisprudencia señala aquél momento en que la denuncia o el informe que recomiende la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario, se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para incoar el procedimiento respectivo.

Cabe indicar que dicho plazo se interrumpe(6) por la iniciación del procedimiento sancionador con conocimiento del interesado; entiéndase por tal, no la designación del órgano director que instruirá el procedimiento administrativo, sino cuando aquél decreta su inicio y lo notifica a la parte investigada(7); lo cual reafirma que la Administración no cuenta con un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, sino que debe contar con el plazo de un mes para incoar la investigación de los hechos endilgados al funcionario, una vez que tenga noticia de los mismos, ya sea por un informe interno -que podría ser de la Auditoría- o por denuncia formal de un tercero. De lo contrario, podría ocurrir lo que en otros ordenamiento se denomina prescripción de la falta (Véase al respecto, SANCHEZ MORON, Miguel. "Derecho de la Función Pública". Reimpresión 2000, Editorial Tecnos, Madrid. págs.283-284).

Ahora bien, debemos advertir que la jurisprudencia laboral emanada de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia(8), deja abierta la posibilidad de que aún habiéndose producido la interrupción aludida con el inicio del procedimiento disciplinario en los términos referidos, sea factible que durante la tramitación del expediente administrativo opere la prescripción de la potestad sancionadora, si éste permanece paralizado injustificadamente por más de un mes, por causa no imputable al funcionario inculpado. Situación que podría resultar doctrinalmente discutible, pero en todo caso revisable en la sede jurisdiccional competente.

Y una vez finalizada la instrucción del procedimiento

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

disciplinario por el órgano director designado al efecto, y desde el momento en que el expediente llega a manos del funcionario u órgano competente para imponer la sanción respectiva, y éste se encuentra en posición de decidir, y por ende, de ejercer de manera efectiva su potestad disciplinaria, el plazo de prescripción vuelve a correr; lo que implica, necesariamente, que la sanción disciplinaria debe ser impuesta por la entidad patronal dentro de aquél plazo; de lo contrario operaría lo que en otros ordenamientos se denomina prescripción de la sanción (Véase al respecto, SANCHEZ MORON, op. cit. págs.283-284).

En tratándose del numeral 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, dirigido a funcionarios de la Hacienda Pública, debemos advertir que la misma norma establece las reglas especiales de cómo se computa y aplica el plazo extintivo de cinco años allí previsto; reglas que por su claridad, no merecen mayor comentario.

En lo que interesa, la normativa aludida dispone:

"Artículo 71.—Prescripción de la responsabilidad disciplinaria. La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, prescribirá de acuerdo con las siguientes reglas:

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

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

La prescripción se interrumpirá, con efectos continuados, por la notificación al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo.

Cuando el autor de la falta sea el jerarca, el plazo empezará a correr a partir de la fecha en que él termine su relación de servicio con el ente, la empresa o el órgano respectivo.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Se reputará como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento sancionatorio, el no darle inicio a este oportunamente o el dejar que la responsabilidad del infractor prescriba, sin causa justificada.

(Así reformado por el inciso a) del artículo 45 de la Ley N° 8292 de 31 de julio del 2002, Ley de Control Interno)"

6.-

En caso de que se interrumpa la prescripción; inicia de nuevo el plazo original o se continúa con el tiempo que resta? Qué significa que la prescripción se interrumpa con efectos continuados?

Tal y como señalamos, por regla general, los plazos de prescripción se interrumpen, entre otras causas, por la iniciación del procedimiento respectivo, con conocimiento del interesado; entendiéndose por tal, no la designación del órgano director que instruirá el procedimiento administrativo, sino cuando aquél decreta su inicio y lo notifica a la parte investigada. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 878 del Código Procesal Civil, "El efecto de la interrupción es inutilizar para la prescripción todo el tiempo corrido anteriormente". Lo cual nos lleva a concluir, que una vez que aquella interrupción cesa, inicia de nuevo el plazo originalmente establecido.

Acorde con lo expuesto, el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República -N° 7428 de 7 de setiembre de 1994-, conforme a la reforma introducida por el artículo 45, inciso a), de la Ley N° 8292 de 27 de agosto del 2002 -publicado en La Gaceta N° 169 de 4 de setiembre del 2002-, dispone que "La prescripción se interrumpirá, con efectos continuados, por la notificación al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo".

Para establecer cuál fue la idea que tuvo en mira el legislador al redactar, en esos términos la disposición aludida, nos dimos a la tarea de revisar los cinco tomos del expediente legislativo N° 14.312, en el que se tramitó la Ley N° 8292, denominada Ley de Control Interno; normativa que introdujo, entre otras cosas, la reforma de comentario.

Y refiriéndose concretamente a la idea de que la prescripción se interrumpa "con efectos continuados", el Diputado

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Federico Malavassi Calvo, en la sesión plenaria N° 038, celebrada el 4 de julio del 2002, expresó lo siguiente:

"Quiere decir, que no va a correr y el tiempo que haya transcurrido antes de que se inicie el acto administrativo, se va a perder en el sentido de que no va a poder ser alegado por la persona a quien se le está determinando la responsabilidad, de modo que no podrá alegarla" (folio 2477).

(...) Aquí estamos hablando de un nuevo marco jurídico para endilgar responsabilidad a funcionarios públicos, entonces a nosotros nos parece que lo pertinente, dándose la prescripción, es que haya alguna manera de interrumpirla como sucede en algunos otros regímenes e interrumpirlo con el procedimiento que precisamente se da para investigar administrativamente y endilgar la responsabilidad correspondiente.

Si no lo hacemos de esa manera, pudiera darse el caso inusual de que mientras está tramitándose el proceso para atribuir una responsabilidad, fenezca el asunto, fenezca el derecho de control y de nada sirve haber iniciado un procedimiento, lo lógico es que los procedimientos en este caso interrumpan la prescripción de manera que no salgan los responsables impunes.

Creo que la explicación es suficientemente clara. Creo que esta interrupción procede, es una manera precisamente de instrumentar adecuadamente estos procesos de control interno y por tal razón, pido se acoja positivamente esta moción para que, instaurándose un procedimiento administrativo, el acto que de acuerdo a este procedimiento, interrumpa la prescripción de manera que no se vuelva inútil levantar un procedimiento administrativo o no nos topemos con el absurdo de que se hacen procedimientos administrativos y puede prescribir la responsabilidad de la persona, mientras se está llevando a cabo el procedimiento" (Folio 2478 op. cit.).

Lo anterior quiere decir que el plazo especial de prescripción, establecido en el citado artículo 71, una vez notificado al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo, se mantendrá interrumpido hasta que se culmine el procedimiento administrativo llevado al efecto, esto por acto final que imponga eventualmente la responsabilidad disciplinaria, e incluso la pecuniaria -por aplicación supletoria, en relación con lo dispuesto por el artículo 75 *Ibidem*-. Lo cual, limita del todo en estos casos, la posibilidad de que durante la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tramitación del expediente administrativo opere la prescripción de la potestad sancionadora. Esta especial situación puede tener su fundamento no sólo en lo lenta y complicada que puede resultar la labor de investigar cierto tipo de hechos, sino especialmente en los altos intereses que se pretenden proteger con el régimen jurídico de la Hacienda Pública, pues según lo ha reafirmado la Sala Constitucional, con la normativa de comentario, se pretende dotar al Estado de armas más efectivas para el control y sanción de los funcionarios públicos que cumplen con una de las funciones más sensibles, como lo es el manejo de fondos públicos (Entre otras, la resolución N° 2001-07516 op. cit.).

Conclusiones:

1.-

Con base en la doctrina vinculante emanada especialmente de la jurisprudencia constitucional y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil -decreto ejecutivo N° 21 de 14 de diciembre de 1954 y sus reformas-, por violación a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, no son de aplicación a los servidores de la Administración Pública.

2.-

El artículo 71 de la citada Ley N° 7428, resulta única y exclusivamente aplicable en el caso concreto y específico de aquellos funcionarios o servidores de la Hacienda Pública, es decir, a los que tienen a su cargo el manejo y disposición de fondos públicos. Y el artículo 603 del Código de Trabajo, a todos los demás.

3.-

Independientemente de la posibilidad de que en nuestro medio, el procedimiento disciplinario admita o no, una terminación convencional, aún y cuando el servidor investigado asumiera la responsabilidad pecuniaria que pudiera derivarse del incumplimiento de los deberes propios de su cargo, esta sola circunstancia no enerva la posibilidad de que se continúe con el procedimiento administrativo sancionador para constatar si ha incurrido en una falta administrativa, incluso cuando los hechos en que se fundamenta aquél se estén investigando también en sede penal, y aún cuando no haya existido pronunciamiento jurisdiccional firme y definitivo al respecto, ello en virtud de que cada una de esas vías es autónoma de la otra en cuanto a la aplicación de sanciones de diversa naturaleza, tal y como ha sido

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

definido por la jurisprudencia de la Sala Constitucional (Véase al respecto nuestro pronunciamiento C-079-2001 de 19 de marzo del 2001).

Y como advertimos en la respuesta anterior, desde el punto de vista estrictamente subjetivo, según se esté o no ante funcionarios o servidores de la Hacienda Pública, así será el régimen jurídico aplicable (numeral 603 del Código de Trabajo, o bien el del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).

4.-

En la consulta se mezclan cuestiones muy distintas que convienen diferenciar, porque los regímenes jurídicos varían incluso según se esté ante un servidor de la Hacienda Pública o no.

Los artículos 198, 207 y 208 de la Ley General de la Administración Pública regulan, de forma especial, la potestad cobratoria de la Administración. Mientras que el numeral 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, regula el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria.

5.-

Por regla general, salvo la existencia de normativa especial al efecto, la potestad para disciplinar las infracciones administrativas de los servidores públicos prescribe en un mes (art. 603 del Código de Trabajo); y como punto de partida de ese plazo extintivo, la jurisprudencia señala aquél momento en que la denuncia o el informe que recomiende la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario, se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para incoar el procedimiento respectivo.

Dicho plazo se interrumpe por la iniciación del procedimiento sancionador con conocimiento del interesado; entiéndase por tal, no la designación del órgano director que instruirá el procedimiento administrativo, sino cuando aquél decreta su inicio y lo notifica a la parte investigada.

Aún habiéndose producido la interrupción aludida con el inicio del procedimiento disciplinario en los términos referidos, conforme a la jurisprudencia judicial, es factible que durante la tramitación del expediente administrativo opere la prescripción de la potestad sancionadora, si éste permanece paralizado injustificadamente por más de un mes, por causa no imputable al

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

funcionario inculcado. Situación que en todo caso sería revisable en la sede jurisdiccional competente. En ese sentido se aclaran los pronunciamientos C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002, C-344-2002 de 18 de diciembre del mismo año, C-329-2003 de 16 de octubre y O.J.-219-2003 de 4 de noviembre, ambos del 2003.

Una vez finalizada la instrucción del procedimiento disciplinario por el órgano director designado al efecto, y desde el momento en que el expediente llega a manos del funcionario u órgano competente para imponer la sanción respectiva, y éste se encuentra en posición de decidir, y por ende, de ejercer de manera efectiva su potestad disciplinaria, el plazo de prescripción vuelve a correr; lo que implica, necesariamente, que la sanción disciplinaria debe ser impuesta por la entidad patronal dentro de aquél plazo.

Entratándose del numeral 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, dirigido a funcionarios de la Hacienda Pública, la misma norma establece las reglas especiales de cómo se computa y aplica el plazo extintivo de cinco años allí previsto; reglas que por su claridad, no merecen mayor comentario.

6.-

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 878 del Código Procesal Civil: "El efecto de la interrupción es inutilizar para la prescripción todo el tiempo corrido anteriormente".

Ahora bien, la interrupción "con efectos continuados" del plazo de prescripción previsto por el numeral 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, implica que una vez notificado al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo, dicho plazo se mantendrá interrumpido hasta que se culmine el procedimiento administrativo llevado al efecto, esto por acto final que imponga eventualmente la responsabilidad disciplinaria, e incluso la pecuniaria -por aplicación supletoria, en relación con lo dispuesto por el artículo 75 Ibídem-. Lo cual, limita del todo en estos casos, la posibilidad de que durante la tramitación del expediente administrativo opere la prescripción de la potestad sancionadora.

De esta forma, dejamos evacuada su consulta.

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

MSc. Luis Guillermo Bonilla Herrera
PROCURADOR

LGBH/gvv

1. "Por otra parte, partiendo del tema de la prescripción de los derechos laborales establecidos a través de un reglamento, como en el caso de estudio la Sala Constitucional en sentencia No 280-94 de las 14:33 horas del siete de junio de 1992 precisamente en aras de reforzar la tutela especial que se merecen los derechos fundamentales de los trabajadores dijo: "... el instituto de la prescripción significa la extinción de la posibilidad de ejercicio de derechos fundamentales y dada la gravedad que de ahí se puede derivar, ello no puede establecerse vía reglamentaria sin referencia alguna a ley formal y ello es así, por cuanto la misma Sala anteriormente había indicado que las limitaciones y con mucha mayor razón la extinción de derechos fundamentales, no puede hacerse a través de reglamento autónomo. De igual manera dispuso en esa sentencia y en relación con los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil que: "De este modo, aunque el Reglamento, en cuestión sea ejecutivo en relación con el Estatuto de Servicio Civil en sentido genérico, no existe regulación en este último, es decir con rango de ley formal, de la prescripción de los derechos de los funcionarios públicos. En consecuencia, y con base en el artículo 8 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no son de aplicación a los servidores de la Administración, las normas mencionadas del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, sino que éstos deben sujetarse a lo establecido en la sentencia que se aclara." (la sentencia que se estaba aclarando era la número 5969-93 de las quince horas veintiún minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres). Por último recientemente, en Sentencia No 4367-2003 de las 15:27 del 21 de mayo del año 2003 la Sala al pronunciarse acerca de una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 98 inciso b) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil dijo: "Al haber la Sala desautorizado en aquella ocasión (se refiere al caso citado en la sentencia anterior), la regulación por vía de reglamento de la materia relativa a la prescripción con fundamento en un motivo tan poderoso como es la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

imposibilidad de limitar o extinguir derechos fundamentales por la vía de un reglamento, lo procedente ahora es entonces, declarar la inconstitucionalidad del inciso b) del artículo 98 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, con fundamento en las razones invocadas...". (resolución N° 2004-00010 de las 10:00 horas del 16 de enero del 2004. Y en sentido similar, la N° 2003-00669 de las 09:20 horas del 13 de noviembre del 2003, de la misma Sala Segunda) (Lo destacado es nuestro).

2. Ello es así, conforme a lo dispuesto por la Sala Constitucional en su resolución N° 5969-93 de las 15:21 horas del 16 de noviembre de 1993, que fuera aclarada mediante la resolución N° 280-I-94 de las 14:32 horas del 7 de junio de 1994; pronunciamientos en los que se consideró que ningún término de prescripción, ni de otra naturaleza, que pudiese implicar una renuncia de derechos por parte del trabajador, puede correr hasta tanto no termine el vínculo de trabajo, con lo que el plazo de la prescripción corre a partir del momento en que la relación laboral finaliza (Véase al respecto, entre otras, la resolución N° 2004-00138 de las 09:40 horas del 5 de marzo del 2004, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

3. Resolución N° 5969-93 op. cit.

4. Pronunciamientos C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002, C-344-2002 de 18 de diciembre del mismo año, C-329-2003 de 16 de octubre y O.J.-
219-2003 de 4 de noviembre, ambos del 2003.

5. Debe tomarse en consideración, por ejemplo, que entratándose de los miembros de los cuerpos de policía cobijados por la Ley N° 7410 (Ley General de Policía), existe normativa especial y posterior en emisión al Código de Trabajo, que establece plazos de prescripción distintos al enunciado, para ejercer la potestad disciplinaria: a) un mes para las faltas leves y b) dos años para las graves. Véase al respecto el pronunciamiento C-015-2003 de 27 de enero de 2003.

6. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 878 del Código Civil: "El efecto de la interrupción es inutilizar para la prescripción todo el tiempo corrido anteriormente".

7. La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia concuerda plenamente con el criterio vertido por la Procuraduría General al respecto, en cuanto considera que: "El inicio del procedimiento

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

administrativo se produce, no con la designación del órgano instructor, porque éste es un acto interno sin efectos en la esfera de los administrados, sino cuando el órgano designado así lo decreta, convocando a las partes a una comparecencia oral y privada enumerando brevemente y poniendo a disposición la documentación que obre en su poder, previniéndoles que aporten toda la prueba antes o durante la comparecencia" Sentencia N° 000398-F-02 de las 15:10 horas del 16 e mayo del 2002. En sentido similar, la resolución N° 000595-F-2000 de las 11:50 horas del 18 de agosto del 2000. Y así parece entenderlo también la Sala Segunda en la sentencia N° 2002-00282 de las 10:10 horas del 12 de junio del 2002. No obstante, debe admitirse que el inicio del procedimiento administrativo podría ocurrir con el acto de designación del órgano director, cuando éste haya sido debidamente comunicado -por notificación o por publicación- al funcionario investigado; pues en ese caso, dicho acto interno adquiere relevancia externa para el servidor (arts. 120, 122 y 123.2 de la Ley General de la Administración Pública), y a partir de ese momento, éste podría ejercitar legítimamente su derecho de defensa, ya fuera recusando a los integrantes del órgano (Arts. 230 y ss. Ibídem), oponiendo recursos administrativos (342 y ss. Ibídem), hacer alegaciones (art. 217 Ibídem), aportar y rebatir pruebas (218, 297 y ss., 309 y 317 Ibídem). En las circunstancias dichas, el plazo de la prescripción de la potestad sancionadora administrativa se podría tener por interrumpido con el acto de designación del órgano director del procedimiento administrativo.

8. Véanse al respecto, entre otras, las sentencias N°s 211-85 de las 15:20 horas del 23 de octubre de 1985, 97-91 de las 10:00 horas del 21 de junio de 1991, 2001-149 de las 10:40 horas del 28 de febrero , 2001-192 de las 10:00 horas del 28 de marzo del 2001, 2001-260 de las 10:20 horas del 16 de mayo, todas del 2001 y 311-2002 de las 10:43 horas del 11 de setiembre del 2002, de la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo.

9.

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

Dies a quo o momento a partir del cual comienza a correr el plazo de prescripción de la potestad sancionadora administrativa en aquellos casos en que el jerarca administrativo es un órgano colegiado

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁶

Problema planteado.

Antecedentes:

Según se infiere de su misiva:

- Se admite que conforme a la jurisprudencia nacional, por regla general, la potestad para disciplinar las infracciones de los trabajadores o servidores públicos prescriben en un mes (art. 603 del Código de Trabajo), plazo que se cuenta a partir de que acaba la investigación administrativa y el expediente llega a manos del funcionario competente para imponer la sanción, pues hasta este momento la entidad patronal puede ejercer, de manera efectiva, su potestad y no antes.

- Se reconoce también que la propia Sala Segunda, en su jurisprudencia, ha determinado que una vez que se tenga conocimiento de la falta, ya sea por un informe preliminar, a lo interno de la misma Administración, o por formal denuncia de un tercero, debe iniciarse la correspondiente investigación, dentro el mes siguiente, pues de lo contrario opera también la prescripción señalada.

- Ahora bien, entiende el consultante que el plazo aludido corre a partir del día en que, ordenada la respectiva información, ésta se pone en conocimiento del funcionario o entidad llamada a ejercer la potestad disciplinaria. Lo que no le queda claro es el concepto "poner en conocimiento", especialmente cuando el jerarca administrativo es un órgano colegiado, como es el caso del Consejo Técnico de Aviación Civil, integrado por siete miembros que tienen una sesión ordinaria por semana.

- Por lo anterior, tiene las siguientes inquietudes respecto del momento en que empieza correr el plazo de prescripción aludido:

a) ¿A partir del momento en que el informe de auditoría o la recomendación del órgano director es recibido en la Secretaría

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

del CETAC?

b) ¿A partir del momento en que el informe de auditoría o la recomendación del órgano director es incorporado en la agenda y conocido por el CETAC?

c) ¿A partir del momento en que el informe de auditoría o la recomendación del órgano director es conocido por el CETAC y el acuerdo que se genere adquiere firmeza?

d) ¿A partir del momento en que el acuerdo del CETAC es trasladado a la Dirección para su ejecución?

e) ¿A partir de que el acuerdo es debidamente notificado a quien corresponda?

Sobre el particular, me permito manifestarle lo siguiente:

II.-

Aclaraciones previas.

Según hemos venido afirmando en nuestra jurisprudencia administrativa más reciente, el poder sancionatorio-disciplinario de la Administración debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que se procura dar seguridad jurídica al trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado (Véanse al respecto, los dictámenes C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002, C-344 de 18 de diciembre del 2002 y C-329-2003 de 16 de octubre del 2003, así como las sentencias N° 2003-00153 de las 09:30 horas del 28 de marzo y 2003-00159 de las 09:30 horas del 1 de abril, ambas del 2003, y todas de la Sala Segunda).

Como bien se indicó en los dictámenes C-340-2002 y C-329-2003 op. cit -entre otros-, por regla general, la potestad para disciplinar las infracciones de los servidores públicos prescribe en un mes (art. 603 del Código de Trabajo), y como punto de partida de ese plazo extintivo, la jurisprudencia señala aquél momento en que la denuncia o el informe que recomiende la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario, se ponga en

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

conocimiento del jerarca o el funcionario competente para incoar el procedimiento respectivo.

Cabe señalar que dicho plazo se interrumpe por la iniciación del procedimiento sancionador con conocimiento del interesado; entiéndase por tal, no la designación del órgano director que instruirá el procedimiento administrativo, sino cuando aquél decreta su inicio y lo notifica a la parte investigada; lo cual reafirma que la Administración no cuenta con un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, sino que debe contar con el plazo de un mes para incoar la investigación de los hechos endilgados al funcionario, una vez que tenga noticia de los mismos, ya sea por un informe interno -que podría ser de la Auditoría- o por denuncia formal de un tercero.

Ahora bien, debemos advertir que aún habiéndose producido la interrupción aludida con el inicio del procedimiento disciplinario en los términos referidos, es factible que durante la tramitación del expediente administrativo opere la prescripción de la potestad sancionadora, si éste permanece paralizado injustificadamente por más de un mes, por causa no imputable al funcionario inculpado. Situación que en todo caso sería revisable en la sede jurisdiccional competente.

Y una vez finalizada la instrucción del procedimiento disciplinario por el órgano director designado al efecto, y desde el momento en que el expediente llega a manos del funcionario u órgano competente para imponer la sanción respectiva, y éste se encuentra en posición de decidir, y por ende, de ejercer de manera efectiva su potestad disciplinaria, el plazo de prescripción vuelve a correr; lo que implica, necesariamente, que la sanción disciplinaria debe ser impuesta por la entidad patronal dentro de aquél plazo.

III.-

Sobre lo consultado.

El objeto de la presente consulta es determinar el "dies a quo" o momento a partir del cual comienza a correr el plazo de prescripción de la potestad sancionadora administrativa (art. 603 del Código de Trabajo), en aquellos casos en que el jerarca administrativo con competencia para ordenar la apertura de un

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

procedimiento ordinario, y ejercer el poder disciplinario, es un órgano colegiado, como ocurre en el caso del Consejo Técnico de Aviación Civil.

Ahora bien, según hemos podido recopilar, la antigua Sala de Casación, y posteriormente la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, abordaron el tema en cuestión; y al respecto, en un inicio, asumieron un criterio interpretativo mayoritario en el que se determinó lo siguiente:

"I.-

Tanto la sentencia de primera instancia como la de segunda, acogen la excepción de prescripción opuesta por el actor, por considerar que el derecho de la Corte para proceder a separar de su cargo al señor (...) se encontraba prescrito al haber transcurrido el término que indica el artículo 603 del Código de la Materia, estimando que el plazo comenzó a correr a partir del siete de noviembre de mil novecientos ochenta y tres, fecha en que quedó concluida la investigación administrativa llevada a cabo y que no fue sino hasta en la sesión del dieciséis de enero siguiente que la Corte le revocó el nombramiento al actor. Sin embargo la mayoría de la Sala estima que, cuando se trata de un órgano colegiado como lo es la Corte Suprema de Justicia, el término de la prescripción no comienza a correr sino hasta el momento en que ese organismo tiene conocimiento del hecho y no puede tenerlo hasta que no se haya reunido para resolver el caso, aun cuando sus miembros por separado estén enterados de la situación, puesto que por la naturaleza de estos cuerpos, sólo pueden tomar resoluciones, acuerdos y disposiciones cuando sus miembros actúan reunidos, como bien se dice en la sentencia de la antigua Sala de Casación número 18 de las dieciséis horas del veinticinco de marzo de mil novecientos ochenta y uno que el señor Representante del Estado cita en su recurso. Ahora bien, en el caso presente, el plazo de la prescripción debe contarse a partir del momento en que la Corte Plena se constituyó para resolver el caso del actor, sea el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro pero, como precisamente en esa sesión se acordó el despido del señor (...), debido a la gravedad de los hechos cometidos por él, el término a que alude el artículo supracitado no se agotó y por consiguiente, no se operó la prescripción." (Sentencia N° 86-176.LAB de las 15:00 horas del 10 de setiembre de 1986) (Lo destacado y subrayado es nuestro).

Cabe indicar que el criterio aludido no es, ni ha sido pacífico, pues no ha estado exento de pronunciamientos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

divergentes al seno de la propia Sala Segunda. Por ejemplo, en la votación de la sentencia N° 86-176.LAB anteriormente transcrita, los entonces Magistrados Blanco Quirós y Picado Odio, se apartaron del criterio de mayoría y emitieron un voto disidente, en los siguientes términos:

"Participamos plenamente del criterio sustentado por la jurisprudencia en el sentido de que, en tratándose de órganos colegiados, el plazo para despedir a un empleado, que señala el artículo 603 del Código de Trabajo, no comienza a correr sino a partir de la fecha en que la respectiva información se puso en conocimiento de aquel órgano. Pero en el caso presente consta que el quince de noviembre de mil novecientos ochenta y tres la Secretaría de la Corte recibió del Organismo de Investigación Judicial, la información debidamente terminada y debe ser a partir de esa fecha cuando comienza a correr el término de la prescripción, pues es desde ese momento en que el órgano colegiado está en capacidad para estudiar el expediente y dictar la resolución que corresponda para lo cual cuenta con un mes de tiempo. Como el despido se decretó el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, ya el derecho para hacerlo estaba prescrito, no siendo aceptable en la opinión de los suscritos que el plazo respectivo deba contarse a partir del día en que el órgano colegiado se reúna para conocer el caso, pues en esa forma se estaría introduciendo en el ordenamiento jurídico un plazo indeterminado. Con base en estas razones, confirmamos el fallo del Tribunal Superior de Trabajo. " (Lo destacado y subrayado, es nuestro).

El fallo judicial más reciente que encontramos en nuestro estudio sobre el tema, data del año 2000; y en él, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, con una integración mayoritariamente de Magistrados Suplentes, se aparta de la tesis acuñada en el año 1981 por la Sala de Casación, y que fuera reafirmado mayoritariamente en el año 1986 por ella misma, para acoger esta vez el criterio de minoría recién transcrito.

En lo que interesa, dicho fallo dispone lo que a continuación se indica:

"(...) constituye un error de interpretación el indicar que la decisión del Tribunal de la Inspección Judicial, por sí sola, causa la finalización del procedimiento disciplinario, puesto que, como fue explicado líneas atrás al tener la Corte Plena la facultad de modificar o confirmar esa resolución es a

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

partir de que ella se encuentra en posición de decidir que comienza a computarse el plazo de prescripción de la acción de despido, más aún si tomamos en cuenta que la resolución de la Inspección Judicial fue recurrida por el propio actor ante Corte Plena. En consecuencia, fue a partir de que el expediente fue recibido por la Secretaría de la Corte que comenzó a correr el plazo prescriptivo (...) al no haber una norma en la Ley Orgánica del Poder Judicial que, en forma expresa, determine cuál es el plazo para que se pueda ejercer este tipo de acciones, que se debe aplicar el numeral 603 del Código de Trabajo que otorga un mes para que el empleador pueda despedir justificadamente por las faltas cometidas por el trabajador. Dicho plazo se computa a partir de que el órgano decisorio - en este caso la Corte Plena - , estuvo en posibilidad de decidir si confirmaba o no la resolución del Tribunal de la Inspección que ordenaba la remoción del accionante de su cargo, por ello, es que se debe concluir que la acción fue ejercida en tiempo, dado que el expediente administrativo fue recibido por la Secretaría de la Corte el 31 de julio de 1992 y la Corte Plena decidió confirmar el despido en sesión ordinaria celebrada el diecisiete de agosto de ese mismo año." (Sentencia N° 2000-00214 de las 10:40 horas del 14 de febrero del 2000).

Indudablemente la existencia de fallos contradictorios de nuestros tribunales judiciales, crea confusión al respecto. No obstante, este Órgano Superior Consultivo considera -como opinión jurídica no vinculante- que la tesis jurídicamente aceptable sobre el tema en discusión, es aquella que sostuvo, en un primer momento, en los años ochenta, la Sala Segunda; esto es, que cuando se trata de un órgano colegiado, el término de la prescripción no comienza a correr sino hasta el momento en que ese órgano tiene conocimiento del hecho, y no puede tenerlo hasta que no se haya reunido para resolver el caso, aun cuando sus miembros por separado estén enterados de la situación, puesto que por la naturaleza de estos cuerpos, sólo pueden tomar resoluciones, acuerdos y disposiciones cuando sus miembros actúan reunidos (Sentencia N° 86-176LAB. op. cit.). Criterio que a nuestro juicio no sólo es acorde con la naturaleza propia de los órganos colegiados, sino que además garantiza el efectivo y legítimo ejercicio del poder disciplinario que tiene la Administración Pública respecto de sus servidores.

En efecto, para determinar el punto de partida del plazo de la prescripción de la potestad sancionadora administrativa, debe tomarse en consideración, en primer lugar, la naturaleza

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

jurídica de los órganos colegiados; los cuales están compuestos por varias personas físicas colocadas en situación de igualdad, que manifiestan colectivamente la voluntad del órgano, y por ello se exige que en sus reuniones esté presente una parte importante de sus componentes, cuando no todos, a efecto de sesionar válidamente, deliberar y adoptar acuerdos por mayoría (Véase al respecto, entre otros, ORTIZ ORTIZ, Eduardo. "Tesis de Derecho Administrativo", Tomo II, Primer Edición, San José, Costa Rica, Editorial Stradtman, 2000, p. 97 y ss; ALESSI, R. "Instituciones de Derecho Administrativo", Tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1970, p.110; GARCÍA TREVIJANO, F. "Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Volumen I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, p. 481).

Tenemos entonces que el funcionamiento de estos órganos administrativos colegiados está basado en el quórum, es decir, un mínimo de miembros indispensables para su funcionamiento legal (Véase al respecto, DIEZ, M.M. "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Bibliográfica argentina, Buenos Aires, 1963, p. 201). Esto es lo que se conoce como "quórum estructural", es decir, el número legal de miembros del órgano colegiado que debe estar presente, al inicio y durante el desarrollo de la sesión, para que éste sesione y ejerza sus competencias válidamente" (Véanse entre otros, los dictámenes C-185-99 de 20 de setiembre de 1999 y C-138-2001 de 18 de mayo del 2001).

Así las cosas, la formación de la voluntad de las organizaciones colegiales requiere de un complejo procedimiento, respecto del cual el Derecho no sólo regula el resultado (emanación del acto externo) sino el medio (el procedimiento de formación de la voluntad) (ALESSI, Renato. "Instituciones de Derecho Administrativo, citado en el dictamen C-087-2000 de 9 de mayo del 2000).

Como bien lo señala el ilustre ORTIZ ORTIZ, "La existencia del grupo exige la formación de la voluntad del órgano como distinta de la de cada uno de los titulares de modo que sea posible obtener esa voluntad aunque haya discrepancias (...) El principio que permite formar la voluntad del grupo como propia del órgano, es el de mayoría, en virtud del cual la voluntad del mayor número de componentes se impone a la minoría disidente (...) El proceso de formación de la mayoría requiere de una serie de garantías, que aseguren el trato igual para todos los componentes del colegio y la libre expresión de su voluntad. Dicho proceso contiene varias etapas, a saber:

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

i) redacción del orden del día, que es la lista de asuntos a tratar, fuera de los cuales ninguno otro puede admitirse a discusión, salvo previsión expresa en contrario (...)

ii) convocatoria que es la citación de los integrantes, para hora y fecha determinada, en un lugar preciso, siempre con cierto número de días de anticipación, salvo asistencia de la totalidad de los integrantes, que puede eximir de tal requisito en el acto (...)

iii) quórum estructural y quórum funcional (...)

iv) la discusión;

v) la votación, que puede ser secreta si se hace por escrito sin firma, o pública, si se hace de voz (...)

vi) la proclamación de la votación, que comunica el resultado de la votación y

vii) la documentación de la sesión de trabajo, que reduce a escrito, como solemnidad cuya omisión invalida el acto, tanto la discusión como la votación y proclamación del resultado". (ORTIZ ORTIZ, Eduardo. "Tesis de Derecho Administrativo", Tomo II, Editorial Stradtman, San José, C.R., 2002, págs. 64-65).

Según se desprende de lo expuesto, el acto colegial como manifestación de voluntad del órgano distinta a la de cada uno de sus componentes, es el resultado de momentos procedimentales complejos, claramente distinguibles e igualmente importantes para su formación, pues si falta uno de tales elementos o momentos, podría afirmarse que el acto colegial no existe, y si tan solo uno de ellos es nulo o ineficaz, igual defecto adolecería el acto colegial (Véase ORTIZ ORTIZ, op .cit. pág. 115). Por consiguiente, nos parece ilógico afirmar que el plazo de la prescripción para ejercer la potestad sancionadora administrativa, comience a correr desde el día en que la denuncia o el informe, o bien el expediente ya instruido, fue recibido por la respectiva secretaría del órgano colegiado, porque en ese momento, en definitiva, el colegio no está en posición de decidir, sino hasta que se haya reunido para resolver el caso en concreto, conforme al procedimiento interior respectivo para la formación de su voluntad.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

En segundo término, no puede negarse que la interpretación aludida se apega a una correcta hermenéutica jurídica, pues los criterios interpretativos que se logran extraer de los numerales 8, 10 y 113 de la Ley General de la Administración Pública establecen que es preciso interpretar las disposiciones normativas en la dirección más racional y acorde al ordenamiento jurídico, es decir, en la que mejor se corresponda a la satisfacción del "interés público" (Art. 113 de la L.G.A.P.), todo en resguardo del equilibrio entre la eficiencia de la Administración y el respeto de la libertad, dignidad y demás derechos fundamentales de los administrados (Art. 8 Ibidem). Y como bien lo ha externado en la materia la Sala Segunda, refiriéndose a las normas que regulan el procedimiento sancionatorio a lo interno del Poder Judicial, y que "mutatis mutandi" puede aplicarse a cualquier otra entidad patronal al seno de la Administración Pública "... si esas leyes lo que tratan es de dejar a salvo potestades de tipo constitucional, no es posible, a través de la hermenéutica, impedir la aplicación de lo que se deja a salvo, porque siguiendo ese camino no solo se va en contra la ley sino también contra la Constitución misma" (Sentencia N° 2000-00214, op. cit.). Sobra decir, en consecuencia, que la interpretación hecha en un primer momento por la Sala Segunda, y que nosotros compartimos, tiende a posibilitar el efectivo y legítimo ejercicio del poder disciplinario que tiene la Administración respecto de sus servidores.

IV.-

Consideraciones finales:

Por la innegable existencia de fallos contradictorios de nuestros tribunales de justicia sobre el tema en cuestión, es que optamos por verter nuestro criterio a través de una opinión jurídica no vinculante, pues será en aquella sede jurisdiccional en la que, en última instancia, se determine la tesis jurídica que deberá prevalecer al respecto.

En todo caso, como el criterio jurisdiccional vigente en la materia es aquél que determina que el plazo extintivo del 603 del Código de Trabajo comienza a correr a partir del momento en que la denuncia o el informe interno, o bien el expediente administrativo ya instruido, es recibido en la respectiva secretaría del órgano colegiado que tiene la competencia tanto para ordenar la apertura del procedimiento administrativo, como

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

para imponer la sanción respectiva, es que aconsejamos establecer por acuerdo de ese Consejo Técnico, como "interna coporis", el orden en que se conocerán los asuntos o gestiones que se sometan a su consideración, tal y como lo hizo recientemente el Consejo Superior del Poder Judicial (Circular 104-2003, publicada en el Boletín Judicial número 204 de 23 de octubre del 2003); para lo cual deberá tomarse en cuenta el día en que ese órgano colegial sesiona ordinariamente, y con base en ello, determinar qué documentación recibida de previo en la Secretaría se conocerá en la sesión siguiente.

Y hasta que se dé un notorio cambio en el criterio vertido en el año 2000 por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, sobre el tema en cuestión, insistimos que deberá procurarse que tanto la apertura de los procedimientos administrativos, como la imposición de las respectivas sanciones disciplinarias, se dé siempre dentro del mes posterior al que la denuncia o el informe interno, o bien el expediente ya instruido, fueron recibidos en la Secretaría del Consejo Técnico de Aviación Civil.

Sin otro particular,

MSc. Luis Guillermo Bonilla Herrera
PROCURADOR

LGBH/gvv

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia concuerda plenamente con el criterio vertido por la Procuraduría General al respecto, en cuanto considera que: "El inicio del procedimiento administrativo se produce, no con la designación del órgano instructor, porque éste es un acto interno sin efectos en la esfera de los administrados, sino cuando el órgano designado así lo decreta, convocando a las partes a una comparecencia oral y privada enumerando brevemente y poniendo a disposición la documentación que obre en su poder, previniéndoles que aporten

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

toda la prueba antes o durante la comparecencia" Sentencia N° 000398-F-02 de las 15:10 horas del 16 e mayo del 2002. En sentido similar, la resolución N° 000595-F-2000 de las 11:50 horas del 18 de agosto del 2000. Y así parece entenderlo también la Sala Segunda en la sentencia N° 2002-00282 de las 10:10 horas del 12 de junio del 2002. No obstante, debe admitirse que el inicio del procedimiento administrativo podría ocurrir con el acto de designación del órgano director, cuando éste haya sido debidamente comunicado -por notificación o por publicación- al funcionario investigado; pues en ese caso, dicho acto interno adquiere relevancia externa para el servidor (arts. 120, 122 y 123.2 de la Ley General de la Administración Pública), y a partir de ese momento, éste podría ejercitar legítimamente su derecho de defensa, ya fuera recusando a los integrantes del órgano (Arts. 230 y ss. Ibídem), oponiendo recursos administrativos (342 y ss. Ibídem), hacer alegaciones (art. 217 Ibídem), aportar y rebatir pruebas (218, 297 y ss., 309 y 317 Ibídem). En las circunstancias dichas, el plazo de la prescripción de la potestad sancionadora administrativa se podría tener por interrumpido con el acto de designación del órgano director del procedimiento administrativo.

[1] Bernardo van der Laat Echeverría, Juan Carlos Brenes Vargas, Rogelio Ramos Valverde, Oscar Bejarano Coto Ricardo Vargas Hidalgo; Magistrado Propietario el primero, los demás suplentes.

Prescripción de la potestad sancionadora administrativa-disciplinaria

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁷

1) Respecto de empleados y servidores no vinculados con la Hacienda Pública -Artículo 603 del Código de Trabajo-.

Resta por definir ahora, no sólo cuál es el plazo en el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que prescribe la potestad del Estado, concretamente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para corregir o imponer sanciones disciplinarias a sus servidores, sino también cuál es el punto de partida de aquél plazo extintivo.

Si bien es cierto que el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del M.O.P.T. -decreto ejecutivo N° 18250 de 23 de junio de 1988-, en su artículo 79 dispone "que las amonestaciones verbales o escritas deber imponerlas el jefe inmediato o superior, dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se cometió la falta, y en el caso de las suspensiones o despidos, en el transcurso del mes calendario posterior al día en que se cometió la falta o la Dirección General de Personal la conociere", lo cierto es que en el ordenamiento jurídico laboral privado, más concretamente en el artículo 603 del Código de Trabajo, se establece una norma de carácter general que, de conformidad con el numeral 9°.1 de la supracitada Ley General de la Administración Pública, resulta plenamente aplicable a las relaciones de empleo público, incluido por supuesto ese Ministerio, conforme lo ha admitido anteriormente este Despacho en el dictamen C-008-95 de 2 de mayo de 1995 y la consolidada jurisprudencia laboral de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Regulación general que, en razón de su rango jerárquico normativo (Art. 6° de la supracitada Ley General), prevalece, en caso de conflicto, sobre la norma de inferior rango.

Explicado lo anterior, interesa indicar que, según lo ha determinado la reiterada jurisprudencia laboral y constitucional - remito a la resolución N° 2002-01764, op cit-, el plazo de prescripción para que el Estado-patrono ejerza la potestad disciplinaria respecto de sus servidores, es aquél previsto en el numeral 603 del Código de Trabajo, o bien el del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República -N° 7428 de 7 de setiembre de 1994-, que extiende el citado plazo prescriptivo a cinco años, conforme a la reforma introducida por el artículo 45, inciso a), de la Ley N° 8292 de 27 de agosto del 2002 - publicado en La Gaceta N° 169 de 4 de setiembre del 2002-; esto para el caso concreto y específico de aquellos funcionarios o servidores de la Hacienda pública, es decir, a los que tienen a su cargo el manejo y disposición de fondos públicos (Ver entre otras, las resoluciones N° 6750-97 de las 11:12 horas del 17 de octubre de 1997 de la Sala Constitucional y las 2000-00949 de las 08:20 horas del 24 de noviembre del 2000 y 2001-00283 de las 10:00 horas del 30 de mayo del 2001, de la Sala Segunda).

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Ahora bien, en lo que interesa, el citado numeral del Código de Trabajo dispone lo siguiente:

"Artículo 603.- Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria".

Con respecto a la interpretación de ese artículo, la abundante y consolidada jurisprudencia laboral, ha sostenido lo siguiente:

"Dentro de toda relación de trabajo -o de servicio, como en este caso- la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada, el cual va acompañado, como consecuencia natural y, necesariamente, de la potestad disciplinadora, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el poder disciplinador del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión e la falta, con lo que se procura, también, lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que, su infracción, ha de ser sancionada en un período determinado. En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo, establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos, que darían lugar a la corrección disciplinaria. Sin embargo, debe indicarse que, esta Sala, de manera reiterada, ha establecido que, en el caso de entidades patronales, que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes, iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente, para resolver (Al respecto, pueden verse, entre otras, las sentencias N°s 117, de las 15:40 horas, del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas, del 20 de agosto; ambas de 1997; 25, de las 15:00 horas, del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas, del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas, del 16 de octubre, todas de 1998; los números 143, de las

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

10:00 horas, del 31 de mayo; 150, de las 15:10 horas, del 12 de junio; 334, de las 10:40 horas, del 27 de octubre, todas de 1999 y la N° 214, de las 10:40 horas, del 14 de febrero de este año -2000-. (Resolución N° 2000-00477 de las 15:30 horas del 12 de mayo del 2000, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

En sentido similar, pueden consultarse, entre otras muchas, las sentencias: 34 de las 10:15 horas del 14 de marzo de 1984, 33 de las 10:10 horas, 32 de las 10:05 horas, 31 de las 10:00 horas, 30 de las 09: 55 horas, 29 de las 09:50 horas, 28 de las 09:45 horas, 27 de las 09:40 horas, 26 de las 09:35 horas, 25 de las 09:30 horas, 24 de las 09:25 horas, 23 de las 09:20 horas, 22 de las 09:15 horas, 21 de las 09: 10 horas, 20 de las 09:05 horas y 19 de las 09:00 horas, todas del 14 de marzo de 1984 2001-00046 de las 09:00 horas del 23 de enero del 2001, 2001-00283 de las 10:00 horas del 30 e mayo del 2001, 2002-00145 op. cit., todas de la Sala Segunda.

Por consiguiente, la potestad para disciplinar las infracciones de los trabajadores o servidores públicos prescriben en un mes, término que se cuenta a partir de que acaba la investigación administrativa y el expediente llega a manos del funcionario competente para imponer la sanción, pues hasta este momento la entidad patronal puede ejercer, de manera efectiva, su potestad y no antes; máxime si se considera que con el inicio del procedimiento disciplinario se interrumpe aquél término extintivo (Véase al respecto, el dictamen C-008-95 op. cit., así como NIETO, op. cit. pág. 474).

No obstante lo expuesto, interesa advertir que lo anterior no significa, en modo alguno, que la Administración tenga un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo, sino que debe contar, también, con ese mismo plazo para incoar la investigación e los hechos endilgados a un funcionario, una vez que tenga noticia de los mismos (Véase al respecto el dictamen C-159-2000, op cit.).

Por ello, en ese mismo sentido la propia Sala Segunda, en su jurisprudencia, ha determinado, que una vez que se tenga conocimiento de la falta, ya sea por un informe preliminar, a lo interno de la misma Administración, o por formal denuncia de un tercero, debe iniciarse la correspondiente investigación, dentro el mes siguiente, pues de lo contrario opera también la prescripción señalada.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Al respecto, se ha llegado a afirmar lo siguiente:

"La razón por la cual el ordenamiento jurídico contempla términos para el ejercicio de los derechos, como el expresado, tiene que ver con la necesidad de mantener el orden social, aplicando el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, tratándose como se trata en el sub lite, de entidades patronales del Sector Público, en las cuales se exige una investigación de previo al despido, aquel término fatal comienza a correr una vez que el resultado de esa investigación, se pone en conocimiento del órgano que, e acuerdo a su estructura organizativa, es el llamado a tomar la decisión final. Sin embargo, a fin de que esa potestad patronal se ejercite en forma, acorde con el principio aludido y no se vulnere el fin de la norma transcrita, la investigación acerca de los hechos que se imputan al trabajador, debe iniciarse dentro del mes establecido en la ley. En igual sentido, se ha pronunciado esta Sala. Así en el Voto Número 40, de las 9:30 horas, del 25 de mayo de 1988, expresó: "I. Es cierto como lo alega el recurrente que el artículo 603 del Código de Trabajo se refiere al plazo dentro del cual los patronos pueden despedir a sus trabajadores, sin quedar expuestos a una prescripción, y que esa disposición legal señala como arranque el día en que fueron conocidos los hechos que pueden dar lugar a la corrección disciplinaria; y es cierto también que no existe norma en ese Código, sobre la fecha en que comienza a correr el plazo de la prescripción en el caso de que, en tratándose de ciertas instituciones públicas, deba levantarse, previo al despido, una información. Pero a esas razones debe indicarse que es por jurisprudencia, entre la cual se encuentra la que cita el recurso, que los tribunales han sentado el principio, de que, en tratándose del Estado o de alguna de sus instituciones, el término de un mes para que prescriba el derecho y la acción para despedir, aquél no se computa a partir del día en que se conocieron los hechos, sino desde que, ordenada la respectiva información, esta se pone en conocimiento del funcionario o entidad llamada a ejercer la acción disciplinaria. Por esa razón, si para el despido la ley señala un mes a contar del día en que se conocieron los hechos, es lógico también que el inicio de la información deba tener lugar dentro del mismo plazo, pues de lo contrario el patrono podría contar con un tiempo indefinido para decretar el despido de su empleado, lo cual resulta contrario a todos los principios que informan el Derecho de Trabajo. Por lo anterior, no lleva razón el recurrente en cuanto pretende que únicamente debe tomarse en cuenta el día en que se termina la información, sin importar la fecha e que dio inicio" (...). (Voto N° 120 de las 09:00 horas del 6 de abril de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

1995)" (Resolución N° 2001-00149 de las 10:40 horas del 25 de febrero del 2001, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

En sentido similar pueden consultarse las resoluciones N°s 236-84 de las 09:00 horas del 14 de noviembre de 1984, 243 del 3 de noviembre de 1993, 2001-00260 de las 10:20 horas del 16 de mayo del 2001, todas de la Sala Segunda.

Así las cosas, para que no opere la prescripción aludida, el jerarca institucional deberá ordenar la formal apertura del procedimiento administrativo disciplinario respectivo, dentro del mes siguiente al momento en que conoce de algún informe o denuncia que recomiende exija conformar un órgano director. De lo contrario, podría prescribir la potestad sancionadora de la Administración.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁸

Habiendo aclarado en el aparte anterior, que los procedimientos administrativos no prescriben, sino que eventualmente caducan, pero tan sólo aquellos iniciados a gestión e parte, resta por definir ahora, no sólo cuál es el plazo en el que prescribe la potestad del Estado, concretamente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para corregir o imponer sanciones disciplinarias a sus servidores, sino también cuál es el punto de partida de aquél plazo extintivo.

Si bien es cierto que el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del M.O.P.T. -decreto ejecutivo N° 18250 de 23 de junio de 1988-, en su artículo 79 dispone "que las amonestaciones verbales o escritas deber imponerlas el jefe inmediato o superior, dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se cometió la falta, y en el caso de las suspensiones o despidos, en el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

transcurso del mes calendario posterior al día en que se cometió la falta o la Dirección General de Personal la conociere", lo cierto es que en el ordenamiento jurídico laboral privado, más concretamente en el artículo 603 del Código de Trabajo, se establece una norma de carácter general que, de conformidad con el numeral 9º.1 de la supracitada Ley General de la Administración Pública, resulta plenamente aplicable a las relaciones de empleo público, incluido por supuesto ese Ministerio, conforme lo ha admitido anteriormente este Despacho en el dictamen C-008-95 de 2 de mayo de 1995 y la consolidada jurisprudencia laboral de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Regulación general que, en razón de su rango jerárquico normativo (Art. 6º de la supracitada Ley General), prevalece, en caso de conflicto, sobre la norma de inferior rango.

Explicado lo anterior, interesa indicar que, según lo ha determinado la reiterada jurisprudencia laboral y constitucional – remito a la resolución N° 2002-01764, op cit-, el plazo de prescripción para que el Estado-patrono ejerza la potestad disciplinaria respecto de sus servidores, es aquél previsto en el numeral 603 del Código de Trabajo, o bien el del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República –N° 7428 de 7 de setiembre de 1994-, que extiende el citado plazo prescriptivo a cinco años, conforme a la reforma introducida por el artículo 45, inciso a), de la Ley N° 8292 de 27 de agosto del 2002 – publicado en La Gaceta N° 169 de 4 de setiembre del 2002-; esto para el caso concreto y específico de aquellos funcionarios o servidores de la Hacienda pública, es decir, a los que tienen a su cargo el manejo y disposición de fondos públicos (Ver entre otras, las resoluciones N° 6750-97 de las 11:12 horas del 17 de octubre de 1997 de la Sala Constitucional y las 2000-00949 de las 08:20 horas del 24 de noviembre del 2000 y 2001-00283 de las 10:00 horas del 30 de mayo del 2001, de la Sala Segunda).

Ahora bien, en lo que interesa, el citado numeral del Código de Trabajo dispone lo siguiente:

"Artículo 603.-

Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria".

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Con respecto a la interpretación de ese artículo, la abundante y consolidada jurisprudencia laboral, ha sostenido lo siguiente:

"Dentro de toda relación de trabajo -o de servicio, como en este caso- la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada, el cual va acompañado, como consecuencia natural y, necesariamente, de la potestad disciplinadora, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el poder disciplinador del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión e la falta, con lo que se procura, también, lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que, su infracción, ha de ser sancionada en un período determinado. En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo, establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos, que darían lugar a la corrección disciplinaria. Sin embargo, debe indicarse que, esta Sala, de manera reiterada, ha establecido que, en el caso de entidades patronales, que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes, iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente, para resolver (Al respecto, pueden verse, entre otras, las sentencias N°s 117, de las 15:40 horas, del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas, del 20 de agosto; ambas de 1997; 25, de las 15:00 horas, del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas, del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas, del 16 de octubre, todas de 1998; los números 143, de las 10:00 horas, del 31 de mayo; 150, de las 15:10 horas, del 12 de junio; 334, de las 10:40 horas, del 27 de octubre, todas de 1999 y la N° 214, de las 10:40 horas, del 14 de febrero de este año -2000-. (Resolución N° 2000-00477 de las 15:30 horas del 12 de mayo del 2000, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

En sentido similar, pueden consultarse, entre otras muchas,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

las sentencias: 34 de las 10:15 horas del 14 de marzo de 1984, 33 de las 10:10 horas, 32 de las 10:05 horas, 31 de las 10:00 horas, 30 de las 09:55 horas, 29 de las 09:50 horas, 28 de las 09:45 horas, 27 de las 09:40 horas, 26 de las 09:35 horas, 25 de las 09:30 horas, 24 de las 09:25 horas, 23 de las 09:20 horas, 22 de las 09:15 horas, 21 de las 09:10 horas, 20 de las 09:05 horas y 19 de las 09:00 horas, todas del 14 de marzo de 1984 2001-00046 de las 09:00 horas del 23 de enero del 2001, 2001-00283 de las 10:00 horas del 30 e mayo del 2001, 2002-00145 op. cit., todas de la Sala Segunda.

Por consiguiente, la potestad para disciplinar las infracciones de los trabajadores o servidores públicos prescriben en un mes, término que se cuenta a partir de que acaba la investigación administrativa y el expediente llega a manos del funcionario competente para imponer la sanción, pues hasta este momento la entidad patronal puede ejercer, de manera efectiva, su potestad y no antes; máxime si se considera que con el inicio del procedimiento disciplinario se interrumpe aquél término extintivo (Véase al respecto, el dictamen C-008-95 op. cit., así como NIETO, op. cit. pág. 474).

No obstante lo expuesto, interesa advertir que lo anterior no significa, en modo alguno, que la Administración tenga un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo, sino que debe contar, también, con ese mismo plazo para incoar la investigación e los hechos endilgados a un funcionario, una vez que tenga noticia de los mismos (Véase al respecto el dictamen C-159-2000, op cit.).

Por ello, en ese mismo sentido la propia Sala Segunda, en su jurisprudencia, ha determinado, que una vez que se tenga conocimiento de la falta, ya sea por un informe preliminar, a lo interno de la misma Administración, o por formal denuncia de un tercero, debe iniciarse la correspondiente investigación, dentro el mes siguiente, pues de lo contrario opera también la prescripción señalada.

Al respecto, se ha llegado a afirmar lo siguiente:

"La razón por la cual el ordenamiento jurídico contempla términos para el ejercicio de los derechos, como el expresado, tiene que ver con la necesidad de mantener el orden social, aplicando el principio de seguridad jurídica. Ahora bien,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tratándose como se trata en el sub lite, de entidades patronales del Sector Público, en las cuales se exige una investigación de previo al despido, aquel término fatal comienza a correr una vez que el resultado de esa investigación, se pone en conocimiento del órgano que, e acuerdo a su estructura organizativa, es el llamado a tomar la decisión final. Sin embargo, a fin de que esa potestad patronal se ejercite en forma, acorde con el principio aludido y no se vulnere el fin de la norma transcrita, la investigación acerca de los hechos que se imputan al trabajador, debe iniciarse dentro del mes establecido en la ley. En igual sentido, se ha pronunciado esta Sala. Así en el Voto Número 40, de las 9:30 horas, del 25 de mayo de 1988, expresó: "I. Es cierto como lo alega el recurrente que el artículo 603 del Código de Trabajo se refiere al plazo dentro del cual los patronos pueden despedir a sus trabajadores, sin quedar expuestos a una prescripción, y que esa disposición legal señala como arranque el día en que fueron conocidos los hechos que pueden dar lugar a la corrección disciplinaria; y es cierto también que no existe norma en ese Código, sobre la fecha en que comienza a correr el plazo de la prescripción en el caso de que, en tratándose de ciertas instituciones públicas, deba levantarse, previo al despido, una información. Pero a esas razones debe indicarse que es por jurisprudencia, entre la cual se encuentra la que cita el recurso, que los tribunales han sentado el principio, de que, en tratándose del Estado o de alguna de sus instituciones, el término de un mes para que prescriba el derecho y la acción para despedir, aquél no se computa a partir del día en que se conocieron los hechos, sino desde que, ordenada la respectiva información, esta se pone en conocimiento del funcionario o entidad llamada a ejercer la acción disciplinaria. Por esa razón, si para el despido la ley señala un mes a contar del día en que se conocieron los hechos, es lógico también que el inicio de la información deba tener lugar dentro del mismo plazo, pues de lo contrario el patrono podría contar con un tiempo indefinido para decretar el despido de su empleado, lo cual resulta contrario a todos los principios que informan el Derecho de Trabajo. Por lo anterior, no lleva razón el recurrente en cuanto pretende que únicamente debe tomarse en cuenta el día en que se termina la información, sin importar la fecha e que dio inicio" (...) (Voto N° 120 de las 09:00 horas del 6 de abril de 1995)" (Resolución N° 2001-00149 de las 10:40 horas del 25 de febrero del 2001, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

En sentido similar pueden consultarse las resoluciones N°s 236-84 de las 09:00 horas del 14 de noviembre de 1984, 243 del 3

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de noviembre de 1993, 2001-00260 de las 10:20 horas del 16 de mayo del 2001, todas de la Sala Segunda.

Así las cosas, para que no opere la prescripción aludida, el jerarca institucional deberá ordenar la formal apertura del procedimiento administrativo disciplinario respectivo, dentro del mes siguiente al momento en que conoce de algún informe de la Auditoría, que recomiende conformar un órgano director. De lo contrario, podría prescribir la potestad sancionadora de la Administración.

FUENTES CITADAS

-
- 1 Ley N° 2. Código de Trabajo. Costa Rica, del 27/08/1943.
 - 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-04367, de las quince horas con veintisiete minutos del veintiuno de mayo del dos mil tres.
 - 3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 6, de las nueve horas treinta minutos del trece de enero de mil novecientos noventa y tres.
 - 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2004-01078, de las nueve horas cincuenta y cinco minutos del quince de diciembre del dos mil cuatro.
 - 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N° 2006-001070. San José, a las diez horas cincuenta minutos del diecisiete de noviembre del dos mil seis.
 - 6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N°2000-00949, de las ocho horas veinte minutos del veinticuatro de noviembre del año dos mil.
 - 7 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 43., de las once horas del once de febrero de mil novecientos noventa y ocho.
 - 8 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N°2005-00938, de las nueve horas cincuenta minutos del once de noviembre

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de dos mil cinco.

9 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 2006-00944, de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del once de octubre del dos mil seis.

10 TRIBUNAL DE TRABAJO, SECCIÓN PRIMERA. Resolución N° 075 de las ocho horas treinta y cinco minutos del dieciséis de marzo de dos mil siete.

11 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2001-00046, de las nueve horas del veintitrés de enero del año dos mil uno.

12 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2004-00089, de las diez horas diez minutos del trece de febrero del dos mil cuatro.

13 TRIBUNAL DE TRABAJO, SECCIÓN PRIMERA. Resolución N° 0112. , de las ocho horas del veintiocho de abril de dos mil seis.

14 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2004-00145, de las diez horas diez minutos del diez de marzo de dos mil cuatro.

15 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Dictamen N° 307 del 25/10/2004.

16 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .Opinión Jurídica N° 219 - J del 04/11/2003.

17 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .Dictamen N° 320 , del 09/10/2003.

18 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Dictamen N° 340 del 16/12/2002.