



Informe de Investigación

Título: Validez del acto administrativo

Subtítulo: A la luz del Artículo 138 de la Ley General de Administración Pública

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Acto administrativo
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: acto administrativo, validez
Fuentes: Doctrina, Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 09-09

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Doctrina.....	1
a) Validez del Acto Administrativo.....	1
3 Jurisprudencia.....	2
Resolución 98-036	2
N° 49-1991	8
Res: 2003-00160	9
N° 200-2003	12

1 Resumen

En el presente informe encontrará una referencia respecto a la validez del acto administrativo. Y particularmente jurisprudencia que la refleja a la luz del numeral 138 de la Ley General de la Administración Pública.



2 Doctrina

a) Validez del Acto Administrativo

[SABORÍA VALVERDE, Rodolfo]¹

“La noción de validez del acto administrativo nos permite examinar el ajuste de la actuación de la Administración a los cánones establecidos por el ordenamiento jurídico.

(...)

La idea de validez del acto administrativo nos remite necesariamente como punto de partida al principio de legalidad, esto es, al sometimiento del quehacer de la Administración al ordenamiento jurídico.

Esta interrelación conceptual se explica por el hecho de que es el mismo sistema de Derecho el que fija los cauces por los cuales debe encaminarse la Administración para el cumplimiento de los fines públicos que le han sido encomendados.”

3 Jurisprudencia

Resolución 98-036 ²

Omisión de impugnar acto denegatorio implícito provoca caducidad

Texto del extracto

"XIV [...], tanto el fallo de primera instancia como el de segunda, se produjeron cuando la Sala Constitucional había dictado su voto número 5969-93, de las 15 horas 21 minutos, del 16 de noviembre de 1993. Y el recurso de tercera instancia rogada, para ante esta Sala de Casación, fue presentado desde el 24 de enero de 1996. De hacer notar que, en la primera instancia, fue denegada la prescripción con apoyo de lo que dispone el Artículo 601 -prescripción decenal- del Código de Trabajo; en tanto que, en la segunda, la denegatoria se apoyó en lo que establece el numeral 602 -prescripción a los seis meses después de que concluyan los contratos de trabajo- idem [...]. XV.- Se estima oportuno, y de obligación ineludible, narrar aquí, en lo más importante de la misma, la tesis de esencia, de la mayoría, que contiene el fallo de la Sala Constitucional. En primer lugar, hablando del artículo 74 de la Constitución Política, esa instancia se refiere "a la posibilidad de interpretar irrenunciabilidad como imprescriptibilidad de los derechos laborales. La reforma constitucional que introdujo el capítulo, fue promulgada con la idea unívoca de ejercer una tutela reforzada constitucionalmente, de los derechos de los trabajadores, parte evidentemente más débil de la relación laboral. La idea de introducir la irrenunciabilidad de esos derechos, NACE DE



LA POSIBILIDAD DE QUE, POR PRESIONES DEL PATRONO EL TRABAJADOR NO HAGA EFECTIVO EL RECLAMO DE SUS DERECHOS, consecuentemente renunciando a ellos... pues tanto ejercerse presión para que el trabajador, a manera de ejemplo, firme una declaración en que dimite de sus derechos, COMO OBLIGARLE A DEJAR TRANSCURRIR EL TIEMPO SIN PRESENTAR LA SOLICITUD O RECLAMO CORRESPONDIENTE. Esto lleva a concluir que este tipo de prescriptibilidades puede, en el sentido señalado, asimilarse a renunciabilidad... Esta situación, en la práctica coloca en desventaja al trabajador, pese a que constitucionalmente sus derechos son irrenunciables" [...]. Por lo arriba expuesto, debe quedar claro que, frente a servidores públicos bancarios, protegidos por un Laudo y representados por una consolidada Organización gremial, no se está en presencia de la parte más débil en las relaciones laborales, sujeta a presiones eventuales del patrono; dado que, precisamente al estar respaldados por esa clase de organizaciones, la mayor parte de los servidores públicos no pueden estar -tampoco sentirse-, desamparados. Jurídicamente se está ante una relación paritaria, entre sujetos legalmente iguales, fuertes y con plenas garantías para poder reclamar, ya el uno, ya el otro, contra cualesquiera comportamientos ilegítimos, ilícitos o ilegales. La idea de base, en el sentido de proteger al trabajador; quien, por temor, se abstiene de reclamar contra su patrono, en un plazo corto y de que, para evitar ese miedo o el mero temor reverencial, la prescripción habrá de correr siempre, en los casos del artículo 74 de la Constitución Política, a partir de la cesación del vínculo laboral; dado que, de lo contrario, se produciría una inconstitucional renuncia de sus derechos, rechazada por la norma 74 de la Carta Magna y por la Legislación ordinaria que la desarrolla (Artículo 11 del Código Laboral), no puede tener aplicación alguna en el sub-exámene, ya que de lo que se trata es de que la Unebanco no obtuvo, en ningún momento, el indispensable encargo expreso o autorización, que manda a obtener el Artículo 360 del citado Código de Trabajo, por parte de los trabajadores; y, éstos -más de 1400, de los aproximadamente 2500-, personalmente e individualmente, con excepción del señor G.C., ni siquiera se preocuparon de dar el encargo y tampoco de proceder a reclamar directamente. En todo caso, se repite, tal y como ya se dijo arriba, el agotamiento de la vía administrativa, por quien sí lo hizo, se intentó cuando el plazo había caducado, sobradamente; y, mucho más, respecto de los que omitieron otorgar el mandato administrativo y tampoco accionaron contra el acto implícito [que denegó el pago de diferencias salariales correspondientes al período reclamado]. Recuérdese, además, que se está en presencia de derechos de contenido patrimonial, los cuales, aunque sean derivados de relaciones de naturaleza laboral, PÚBLICA O PRIVADA, son esencialmente y siempre disponibles; distinción de esencia que tiene su eficacia específica en estos autos y, a manera de ejemplo, obsérvese como, en la materia constitucional, la propia Ley de esa Jurisdicción hace diferencias en los Recursos de Amparo, cuando dispone, en su Artículo 35 -que regula esa acción, la cual existe para proteger violaciones, amenazas, perturbaciones o restricciones a los Derechos Fundamentales, garantizados en la Constitución Política-, textualmente: "Artículo 35.- El recurso de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción y hasta dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado. Sin embargo, CUANDO SE TRATE DE DERECHOS PURAMENTE PATRIMONIALES u otros cuya violación pueda ser válidamente consentida, EL RECURSO DEBERA INTERPONERSE DENTRO DE LOS DOS MESES SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE EL PERJUDICADO TUVO NOTICIA FEHACIENTE DE LA VIOLACION Y ESTUVO EN POSIBILIDAD LEGAL DE INTERPONER EL RECURSO" [...] XVI.- El fallo constitucional, bajo análisis y comentarios, también en lo que interesa, expresó: "... II. Así, aunque el instituto de la prescripción implica siempre la renuncia de derechos, debe partirse de que existen tres motivos por los cuales puede aquélla aplicarse: uno, una presunción de pago o cumplimiento; otro, una presunción de abandono -renuncia-; y otro, por razones de orden público vinculadas al principio de seguridad jurídica. Generalmente las prescripciones que operan en un plazo corto, se fundan en alguno de los dos primeros motivos, admiten prueba en contrario y nunca son declarables de oficio, puesto que esta categoría de



prescripción es, a su vez, renunciable; en cambio, las que encuentran su justificación en el tercer motivo expuesto, conocidas generalmente como prescripciones "largas" o extintivas, son asociadas a la necesidad de que las situaciones jurídicas consumadas no se mantengan en estado precario por demasiado tiempo, con menoscabo de la seguridad jurídica, el orden y la paz sociales, así como de los derechos de terceros, por lo que es posible que estas prescripciones sean incluso consideradas como de "orden público", por ende irrenunciables y declarables de oficio, con lo que hasta llegan a ser reemplazadas por una verdadera caducidad, especialmente en el derecho público, tal el caso de los actos administrativos, cuya nulidad, incluso la más absoluta y manifiesta, resulta imposible de declarar transcurridos que hayan sido los cuatro años de su caducidad (artículos 174, 175 de la Ley General de la Administración Pública y 35.1 in fine de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). Además, debe recordarse que, como bien se ha dicho, en materia de derechos fundamentales, la regla es la irrenunciabilidad, derivada precisamente del carácter básico de esos derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual causa además, la necesidad de una protección especialmente enérgica, justificando por sí solo el criterio de la imprescriptibilidad de los derechos y de sus posibilidades de ejercicio, principio que a su vez impone, excluir la aplicación de técnicas que suponen su abandono o renuncia, al menos tácita, como, en el procedimiento administrativo, las de "acto consentido", prescripción, caducidad u otras formas de preclusión de su protección... III.- Específicamente, el artículo 607 del Código, cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, establece: "Salvo disposición especial en contrario, todos los derechos y acciones provenientes de este Código, de sus Reglamentos y de sus leyes conexas, que no se originen en contratos de trabajo, prescribirán en el término de tres meses. Este plazo correrá para los patronos desde el acaecimiento del hecho respectivo y para los trabajadores desde el momento en que estén en posibilidad efectiva de reclamar sus derechos o ejercitar las acciones correspondientes". Cabe observar que, en relación con los derechos a los cuales se refiere esa norma, pareciera que sólo pueden ser los "no vinculados" al contrato o relación laboral; no porque sean derivados de la ley, dejan de serlo del contrato, como ya se dijo. Así, la hipótesis que esta norma contempla solamente se referirá a los derechos que no se den dentro, en virtud o en conexión con la relación laboral, -vgr. los referidos a la organización y funcionamiento de los sindicatos y cooperativas, el de reclamar contra la política de empleo o salarios mínimos que considere incorrecta o los derechos de la seguridad social-. Sin embargo, con base en la norma en estudio, se ha venido dando una equívoca y restrictiva jurisprudencia, según la cual prácticamente todos los derechos laborales prescriben en los términos del artículo 607, al interpretarse que el 602 se refiere únicamente a hipótesis teóricamente difíciles de imaginar, y en la práctica nulas, de derechos derivados del contrato de trabajo que no lo sean por su medio de la ley. En realidad, lo contrario es la regla casi sin excepción: precisamente por ser la materia de trabajo de tan alto interés social, casi todos los derechos vinculados a la relación de trabajo pueden considerarse nacidos a la vez del contrato y de la ley. La Sala no comparte dicha interpretación jurisprudencial, sino más bien considera que el artículo 602 es genérico para todos los derechos de las partes vinculados a la relación laboral, sea porque nazcan de ella o porque se incorporen a ella expresa o implícitamente, aunque no sean disponibles para las partes y les están impuestos por la ley, con lo cual la prescripción del artículo 607 sólo sería de aplicación marginal -"salvo disposición especial en contrario" según su texto expreso-, a los derechos de patronos y trabajadores no vinculados a una relación subjetiva o contrato de trabajo. Así, estas incongruencias en la interpretación de los artículos en estudio han conducido a ignorar prácticamente del todo el artículo 602, y a aplicar como prescripción ordinaria y extintiva la prevista en el 607. Por otra parte, la Sala considera que la prescripción regulada en este último artículo resulta demasiado corta y engañosa, en perjuicio del trabajador, y no puede justificarse, mediante un criterio estricto, a razones de seguridad jurídica, por lo que constituye una violación al artículo 74 de la Constitución Política, principalmente por dos razones: a) por su misma brevedad, pues acaba convirtiéndose en una trampa para el trabajador, sujeto a presiones o engaños del patrono; y, b) sobre todo, porque reconocer cualquier prescripción



durante la vigencia del contrato atenta contra principios fundamentales del derecho laboral -principalmente el de justicia social, consagrado por los artículos 74 de la Constitución y 1° del Código de Trabajo- que precisamente se basan en la idea de compensar mediante una legislación protectora la debilidad económica y social del trabajador, particularmente dentro de su relación con el patrono. Hacer prescribir un derecho del trabajador mientras esté vigente la relación laboral, es decir, en esa situación de dependencia, equivale a menudo, y la experiencia lo ha demostrado, a ponerlo a escoger entre efectuar el reclamo de sus derechos o conservar su empleo. IV.- Es cierto que el instituto de la prescripción no es en su esencia inconstitucional, puesto que ayuda a integrar un principio básico del ordenamiento, cual es el de la seguridad jurídica. No obstante, en el presente caso, estamos ante derechos que son, de conformidad con la norma 74 de la Constitución, irrenunciables y, por ende, merecedores de una tutela especial incluso en cuanto a su régimen de prescripción, pues como ya se dijo, ha de tenerse en cuenta como único criterio aceptable de la prescripción, el principio de seguridad jurídica, pero sin admitir, se reitera, en relación con el artículo 74, que ese plazo sea válidamente de tan solo tres meses, en perjuicio del trabajador..." [...]. Pues bien, ahora se debe destacar que, lo anterior, constituye el Voto que expresa el criterio de la mayoría -inicial- de los Integrantes de la Sala Constitucional [...] los Magistrados Luis Fernando Solano Carrera y Eduardo Sancho González, SALVARON SU VOTO [...]. Ese voto disidente, por las decisiones de la Sala Cuarta que se produjeron con posterioridad a lo que llamaremos el Voto Original (el N° 5969-93), tiene ahora su trascendencia específica, en relación con este fallo, de la Sala Segunda. XVII.- Se estima que ahora se debe examinar, cuidadosa y detalladamente, la indicada tesis de mayoría de esa sentencia constitucional; sea, del Voto Original. En el Considerando II se hace el obligado análisis del instituto de la prescripción y se expresan los tradicionales y normales tres motivos que dan base, según el ordenamiento jurídico positivo, para que el mismo tenga aplicación. La mayoría de la Sala Constitucional, del tenor de la redacción de su fallo, no consideró la situación aquí sub-júdice, por la cual caducó la posibilidad de accionar administrativa y judicialmente contra un acto implícito; INIMPUGNABILIDAD DEBIDA A UNA CADUCIDAD TÍPICA DEL DERECHO PÚBLICO, DECLARABLE INCLUSIVE DE OFICIO. Sí hablan de prescripciones que "sean incluso consideradas como de "orden público", por ende irrenunciables y declarables de oficio, con lo que hasta llegan a ser reemplazadas por una verdadera caducidad, especialmente en el derecho público, tal el caso de los actos administrativos..."; para luego agregarse que "en materia de derechos fundamentales, la regla es la irrenunciabilidad, derivada... de... la necesidad de una protección especialmente enérgica... principio que a su vez impone, excluir la aplicación de técnicas que suponen su abandono o renuncia, al menos tácita, como, en el procedimiento administrativo, las de "acto consentido", prescripción, caducidad u otras formas de preclusión de su protección" [...]. Está claro, entonces, que la caducidad que se produjo, por la no impugnación de un acto implícito, contenido en uno expreso pero con existencia jurídica propia, no fue estimada ni contemplada -tanto menos pensada- en la decisión de mayoría del denominado Voto Original. Los Magistrados de la Sala Constitucional, hablaron de la existencia de la caducidad en el Derecho Público, como instituto normal y natural, y se refirieron no a los institutos jurídicos sino meramente a lo que ellos denominaron como meras "TÉCNICAS", que podrían dejar sin efecto los contenidos patrimoniales de Derechos Fundamentales; en este caso, los laborales, aplicándose "las técnicas" del abandono o de la renuncia, por lo menos tácita (por incuria u omisión), y las que corresponden en los procedimientos administrativos referidas al acto consentido (por no recurrirse en tiempo, ni en forma), la prescripción, la caducidad y otras formas de preclusión. Como se observa, y no podían hacerlo, en su horizonte ejemplificativo numerus apertus y hasta de contenido ampliamente residual, por ellos no fue contemplado el supuesto que aquí nos ocupa: el del acto implícito; regulado expresamente, en nuestro ordenamiento jurídico iuspublicista, por el Artículo 138 de la Ley General de la Administración Pública. En el Considerando III, al hablarse de los derechos de las partes de una relación laboral, la mayoría de la Sala Constitucional, de pasada, sí toca la posibilidad de que un



derecho pueda incorporarse, de forma expresa o de manera implícita, con lo cual se acepta esa forma de adquirir un derecho o de realizar una actividad, en el sistema jurídico costarricense y, con la tesis de base, continúa la mayoría de la Sala Constitucional justificando el por qué de la nulidad, por razones de inconstitucionalidad, del numeral 607 del Código de Trabajo y hasta afirmar que, la prescripción contemplada en ese Artículo, "resulta demasiado corta y engañosa, en perjuicio del trabajador"; y que, dos razones fundamentales, son las que toman en cuenta, para proceder a declarar tal nulidad; se repite: 1) Porque al estar el trabajador sometido a las presiones y a los engaños del empleador, la brevedad del plazo la convierte en una trampa; trampa que sólo favorece al Patrono; y, 2), que siendo el trabajador la parte económica y socialmente más débil, en las relaciones laborales lo que se da es una injusticia pues se le pone "a escoger entre efectuar el reclamo de sus derechos o conservar su empleo". Esa posición ultra protectora del trabajador común, sobre la base de los principios fundamentales del Derecho Laboral y, en especial, de los de Justicia Social, en verdad que no se corresponde a los supuestos concretos y específicos del sub-exámene. Aquí existe una relación paritaria entre dos sujetos fuertes, jurídicamente hablando, y una situación de esencia que tiene que ver con la armonía y con la paz sociales, sobre la base, también, de evitar ataques frontales, más allá de lo normal, racional y aceptable, a los fondos públicos; y, entonces, no pueden dejarse de lado los conceptos de aplicación ineludible de carácter financiero, económico y presupuestario, bajo el principio rector de toda esa actividad de Derecho Público, constituido por el principio de legalidad; que es cardinal en todo Estado de Derecho, para una sana Administración Pública; principio que también es de máximo rango; esto es de primer orden, constitucionalmente hablando. XVIII.- El Por Tanto de aquel Voto denominado aquí Original, expresó: "Se declara con lugar la acción y en consecuencia se anulan por inconstitucionales el párrafo último del artículo 27 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Decreto número 19623-TSS publicado en "La Gaceta" número 93 del 17 de mayo de 1990), en cuanto establece la prescripción del derecho a vacaciones por remisión al artículo 607 del Código de Trabajo, el cual también se anula por inconstitucional en cuanto se aplique a los derechos de los trabajadores únicamente, debiendo entenderse que para éstos todos sus derechos laborales prescriben en los términos del artículo 602, a contar de la terminación del contrato de trabajo. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de promulgación de las normas anuladas; sin embargo, se dimensionan sus efectos en el sentido de que se mantienen las prescripciones de derechos acaecidas con anterioridad a la publicación del primer edicto de esta acción, 14 de julio de 1992. Notifíquese, comuníquese, reséñese y publíquese. Los Magistrados Solano y Sancho salvan el voto y declaran sin lugar la acción.". Seguidamente, en esta primera resolución de fondo (la N° 5969-93), fue consignado el arriba indicado Voto Salvado, por el cual, los Magistrados Solano y Sancho concluyeron que no se da choque constitucional alguno entre el numeral 607 del Código Laboral ni, en general, roce alguno de igual naturaleza entre la prescripción regulada por ese conjunto de normas laborales y el numeral 74 de la Carta Magna; de interés, esos otros señores Magistrados expresaron, en su Voto disidente, en lo que interesa, lo siguiente: "... IV.-... Es obvio que para que una determinada prescripción (sobre una materia específica) opere, se requiere de norma expresa que señale el plazo de la prescripción, aspecto que de toda suerte tiene que ver con una decisión de tipo técnico-legislativo. Por eso hay una variabilidad de plazos, que se establecen según la materia de que se trate, y este es un aspecto que no se puede entrar a analizar por la jurisdicción constitucional, por estar reservado al legislador. En otras palabras, declarar inconstitucional un artículo para indicar que lo relativo a la prescripción debe quedar cobijado en otro que la Sala decide mantener, involucra criterios de oportunidad y conveniencia que no le están conferidos a su competencia, sino que deben radicar en la Asamblea Legislativa. Máxime si, como en el presente caso, la mayoría de la Sala entiende inconstitucional únicamente un plazo determinado de prescripción -ya no la prescripción como tal del derecho, que era lo esencialmente alegado por el accionante-, con el agravante de que no se hace claro cómo



entender constitucional un plazo tan similar al que se estima ilegítimo...".- Asimismo los señores Magistrados Solano y Sancho, también en lo que interesa, expresaron: "V.-... La verdad es que si dejáramos abierta la posibilidad de accionar en procura del derecho, sin importar el tiempo transcurrido, las relaciones entre las personas se tornarían inseguras, indefinidas, y cada cual podría reclamar sine die por sus derechos, no importando lo sucedido en el pasado. Se daría una alteración mayúscula en el control para los propios obligados, porque nunca podrían tener por descargada una obligación como la de otorgar derechos no pedidos o simplemente no utilizados por el beneficiario. Esto tendría repercusiones sobre otros ámbitos de la actividad de las personas, como el costo de las operaciones (comerciales, industriales, etc.) y de los servicios en el mercado, cosa que si bien podría ser de oportunidad y conveniencia y no de constitucionalidad, está en la base de todo ordenamiento jurídico, desde que su objetivo primordial es ordenar y dar seguridad ciertas relaciones en sociedad. Por eso, no conviene estimular situaciones en las que se genere inseguridad o incerteza en esas relaciones y por eso sí creemos que es un tema fundamental de la organización social...".- XIX.- En virtud de sendas gestiones de adición y de aclaración, incoadas por el señor Procurador General adjunto y por el Licenciado C.E.S.R., por el Voto N° 280-I-94 de las 14:33 horas del 7 de junio de 1994, la Sala expresó: "Por Tanto: Se aclara la sentencia N° 5969-93 de las 15:21 horas del 16 de noviembre de 1993, en el sentido de que la inconstitucionalidad allí declarada del artículo 607 del Código de Trabajo es aplicable a los servidores públicos amparados por el Servicio Civil u otros regímenes, a falta de disposiciones con rango de ley formal en contrario que regulen la prescripción en esas otras materias".- Para llegar a esa extensión, hacia el servidor público, de los alcances del denominado aquí Voto Original, la Sala Constitucional dispuso fundamentarse en lo que expresó en el Considerando II de esa otra nueva resolución; ese Considerando, textualmente dice: "II.- Debe tenerse en cuenta además, que no existen razones suficientes, como pareciera sostener la representación estatal, para diferenciar la situación de los servidores públicos y la de los trabajadores del sector privado, en lo que al término de la prescripción de sus derechos se refiere. Si bien es cierto los funcionarios de la Administración protegidos por el Estatuto de Servicio Civil, están cubiertos por la garantía de la inamovilidad, ello no significa un aislamiento de toda arbitrariedad del patrono -en este caso el Estado-, sino que también pueden ser sometidos a las mismas presiones. En todo caso, lo más importante es tener en cuenta que el fundamento de la declaratoria de inconstitucionalidad fue el artículo 74 de la Constitución Política en relación con los plazos cortos de prescripción, aplicables, como se dijo en su momento, a casos de presunción de pago o de abandono y nunca, a razones de orden y seguridad pública, única justificante que podría limitar derechos que tienen el carácter de irrenunciables tanto en el sector privado como en el público y cuya prescripción, por tanto, debe verse referida a términos más amplios. Inclusive, no debe olvidarse el contexto en el que se declaró la inconstitucionalidad, interpuesta por un funcionario público, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De las anteriores razones se deriva la afirmación hecha en la resolución cuya adición se solicita en cuanto indicó: "-y de esto no hay razón para excluir los servidores públicos, ligados por una relación de derecho público-" [...] XX.- [...] Por último, siempre en el legajo de la Sala Constitucional, se produjo otra resolución, conforme al Voto N° 0078-I-96, de las 14:30 horas, del 20 de febrero de 1996 [...] allí, la Sala Constitucional, estableció: "Por Tanto: Se aclara la sentencia N° 5969-93 de las 15:21 horas del 16 de noviembre de 1993, en el sentido de que el dimensionamiento que ella pronuncia, con el objeto de preservar el valor seguridad jurídica se refiere a las prescripciones operadas y formalmente declaradas; pero el dimensionamiento no se aplica a los derechos sobre los que no se ha hecho pronunciamiento jurisdiccional o administrativo expreso, -NO IMPLÍCITO, se acota- antes o después del 14 de julio de 1992, en cuyo caso la prescripción acaecerá una vez transcurridos seis meses después de finalizada la relación laboral" [...] Cabe advertir que ese "después", fue suprimido por la resolución número 0308-97, de las 14:32 horas del 15 de julio pasado. Para fundamentar la N° 0078-I-96, la Sala Cuarta consideró: "UNICO: En la resolución, cuya aclaración solicita el gestionante, se dispuso "... sin embargo, se

dimensionan sus efectos en el sentido de que se mantienen las prescripciones de derechos acaecidas con anterioridad a la publicación del primer edicto de esta acción, 14 de julio de 1992.", interpretando el Contralor General de la República que al utilizarse el término "acaecidas" cuando se hace referencia a la prescripción de derechos, aquéllos casos en que hubiera transcurrido el término de ley vigente antes de la publicación de los avisos referentes a esta acción de inconstitucionalidad, por el sólo transcurso del tiempo están prescritos. Sin embargo, el fin de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 607 del Código de Trabajo, como se expresa en el texto de la sentencia (ver considerando tercero), fue el de evitar que fenecieran los derechos laborales de quienes aún mantenían vigente su relación de trabajo, por el especial vínculo de subordinación existente entre patrono y empleado. Además, es de especial importancia recordar que la prescripción es una excepción procesal, renunciable, de modo que basta con que no se oponga para que no exista. En otras palabras, la prescripción no opera o acaece mientras no se alegue. En consecuencia, no es de recibo la tesis expuesta por el gestionante, sino que con el objeto de evitar la confusión generada en la aplicación del dimensionamiento de la resolución aquí referida se opta por aclararla, señalando expresamente que dicho dimensionamiento se refiere a las prescripciones operadas y formalmente declaradas; pero no a los derechos sobre los que no se ha hecho pronunciamiento jurisdiccional o administrativo expreso, antes o después del 14 de julio de 1992, en cuyo caso la prescripción acaecerá una vez transcurridos seis meses después de finalizada la relación laboral" [...] XXII.- Iura Novit Curia, es la máxima latina que le permite a esta Sala -como se lo recordó el Licenciado R.R., en su memorial presentado el 1° de marzo de 1996-, pronunciarse sobre la caducidad que aquí se produjo y declararla de oficio, como corresponde hacerlo."

N° 49-1991 ³

Empleado público: Revocatoria de nombramiento por falta de requisitos

Texto del extracto

"[...] considera la Sala, que lo resuelto por el Tribunal Superior de Trabajo, debe mantenerse, toda vez que los motivos aducidos para denegar lo solicitado por la actora, en la petición principal, son valederos para negar el pago por recargo de funciones que se pide subsidiariamente en la demanda. Examinado, detalladamente, el expediente se concluye que, la designación de la señora [recurrente], como jefe de la Sección de Tramitación Contable del Instituto de Desarrollo Agrario, de acuerdo con la comunicación formal del Jefe de Recursos Humanos, [...] no puede considerarse como permanente y definitiva. Ello se desprende de una valoración de la prueba, en conciencia a tenor del numeral 486 del Código de Trabajo. Si bien es cierto que, en esa comunicación del nombramiento a la actora, se omitió indicar, en forma expresa, que el mismo quedaba sujeto al estudio integral previsto en el Manual Descriptivo de Clases, la sujeción a esa condición está implícita en la comunicación (artículo 138 de la Ley General de la Administración Pública), por cuanto se consignó en el mismo acto, que se realizaría el respectivo estudio integral, en que se

constató que la accionante no cumplía con los requisitos, que exige el Manual Descriptivo de Clases. Por otra parte, la permanencia de la actora como Jefe de Sección, requería de la aprobación de la secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de la Contraloría General de la República, cuyos criterios son de acatamiento obligatorio para la demandada y, consecuentemente, ante la falta de autorización de esa entidad, la Institución patronal se encuentra imposibilitada para asignar a la actora el cargo de jefe de sección. Está plenamente comprobado, en los autos, que la actora no cuenta con el requisito académico requerido, el grado de licenciatura, que establecen los lineamientos de la política salarial del Sector Público para mil novecientos ochenta y nueve, aparte 16, publicado en la Gaceta, número 189, del 5 de octubre de 1989 y, ante esa situación, tanto la Autoridad Presupuestaria como la Contraloría General de la República no autorizaron su nombramiento y, por consiguiente, las argumentaciones que indica en el recurso, carecen de asidero legal. Estima la Sala que las mismas razones de orden legal que impiden el nombramiento de la actora, son aplicables para rechazar el reconocimiento del pago por concepto de recargo de funciones, porque le falta un requisito, el grado académico de licenciatura, sin el cual no puede nombrarse, ni ejercer legalmente el cargo que pretende."

Res: 2003-00160 ⁴

Principio de legalidad en materia laboral: aplicación impide a abogada de planta del INFOCOOP celebrar finiquito económico con respecto a los honorarios

Texto del extracto

" II.- ANTECEDENTES: La actora presentó demanda ordinaria laboral el 6 de diciembre de 1996, con el fin de que se condene al demandado a pagarle: a) 16 salarios por un monto de ¢3.231.185.60; b) 45 días de vacaciones: ¢302.926.64; c) décimo tercer mes por ¢201.949.10; d) sobre esos montos, indica, ya se le canceló la suma de ¢2.602.857.07 quedando una diferencia de ¢1.049.055.82; e) ¢12.000.000 por reconocimiento de la movilidad laboral correspondiente a la parte de su salario de honorarios generados de sus obligaciones laborales con su ex patrono; f) el pago de los intereses de esas sumas del 7 de junio de 1996 hasta su efectivo pago; y, g) el reconocimiento de ambas costas de la acción. Basó su petición en que ingresó a laborar en el Instituto el 16 de octubre de 1983, en calidad de Jefe del Departamento Legal, con una categoría de Profesional Jefe 1, devengando un salario mensual fijo compuesto por las asesorías legales propias del cargo más los honorarios profesionales como abogada y notaria. En 1995, ella solicitó acogerse al programa de Movilidad Laboral, con base en el Decreto Ejecutivo N° 24354-P-H-TSS, publicado en la Gaceta N° 116 del 19 de junio de 1995-, pero con la condición de que le fuera reconocida su remuneración total, o sea la suma del salario base fijo más los honorarios de abogado, lo cual, argumenta, la Junta Directiva del INFOCOOP aceptó en sesión N° 2463 del 22 de junio de 1995, en la cual, además, se autorizó al Director Ejecutivo de la Institución a negociar el monto de un finiquito económico (oficio DE 818-95, del Director Ejecutivo, y Acta de Sesión de Junta Directiva N° 2463). Pese a que se llegó a un arreglo con la contraparte; lo cierto es que, el accionado no le canceló dinero alguno alegando que no había contenido presupuestario para ello. Por ende, para hacerle frente a esa deuda, propuso, ante la Autoridad Presupuestaria, una



modificación externa, incluida en la N° 2-95, aprobada en sesión N° 2480 de la Junta Directiva del 17 de agosto de 1995; la cual fue rechazada por la Contraloría General de la República, mediante oficio N° 11735 del 19 de setiembre de 1995. Ante ello, la citada Junta, en sesión N° 2490, del 28 de setiembre de 1995, aprueba una nueva modificación presupuestaria, la N° 4-95; sin embargo, pese a que la Contraloría General de la República, en el pronunciamiento N° 145-79, dijo que el Instituto no se encuentra limitado para realizar este tipo de transacción, la Autoridad Presupuestaria, la improbó mediante oficio STAP N° 2269-95, alegando que no se siguió la directriz del oficio N° C-107 de la Procuraduría General de la República, vinculante en la especie, donde se menciona la imposibilidad que tiene ese órgano de llegar a un finiquito económico respecto a los honorarios de los abogados, dentro los procesos judiciales, porque esa labor, en su criterio, ya estaría siendo remunerada con el salario que la actora percibió en la Institución. Por eso, esa Autoridad consideró, que de aceptar el finiquito se estaría violentando el principio de legalidad. Ante ese rechazo, el Director Ejecutivo del demandado, en oficio N° DE 818-95, del 8 de noviembre de 1995, presentó recurso de revocatoria con apelación en subsidio, ante la Autoridad Presupuestaria; pero él mismo, dos días después, en oficio N° DE 826-95, lo dejó sin efecto. El 12 de abril de 1996, la actora solicitó nuevamente al Director el pago de su movilidad laboral quien en resolución del 31 de mayo de 1996, notificada hasta el 7 de noviembre siguiente, le comunicó que la plaza de Jefe del Departamento Legal se había anulado y, por ende, carecía de contenido presupuestario para su pago. También, le comunicó que resultaba imperativo acordar su movilidad laboral y reconocerle los extremos laborales calculándoselos, únicamente, con base al salario fijo mensual de los últimos seis meses, amén de que no se le reconoce el salario de los honorarios que solicita porque la Procuraduría y la Contraloría General de la República, mantienen el criterio de que los abogados de planta no pueden devengar honorarios. La actora dice que esa movilidad laboral forzosa fue a partir del 7 de junio de 1996 y con efecto retroactivo por cuanto se encontraba incapacitada; y, además, aduce que para negarle el derecho de defensa se acordó un pago parcial de sus prestaciones por la suma de ¢2.602.857.07; que, incluso, le fue pagado con base a un cálculo erróneo, porque su salario mensual era de ¢201.949.10 y no de ¢189.101.53, según se consideró. El demandado contestó negativamente la acción, aduciendo, fundamentalmente, que el error de la administración, como afirma que sucedió en el presente caso, no crea derecho; y que la transacción no se concretó, pues la Administración –entiéndase Infocoop- está imposibilitada jurídicamente para ello. De hecho, dice, las modificaciones presupuestarias externas N°s 2-95 y 4-95 al ser improbadas por la Autoridad Presupuestaria y por la Contraloría General de la República carecen de todo efecto legal y, por tanto, son inexistentes. Lo mismo, afirma, sucede con el oficio N° 818-95 del Director Ejecutivo. Finalmente, aduce que su proceder se encuentra ajustado a derecho y acorde al principio de legalidad. Opuso las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa, falta de derecho, falta de legitimación y la genérica sine actione agit. En primera instancia se declaró parcialmente con lugar la demanda denegándole, únicamente, el reconocimiento de la movilidad laboral en la suma de doce millones de colones y el reajuste de lo recibido, tomando en cuenta los honorarios percibidos por el ejercicio de su función notarial. El Tribunal revocó lo resuelto por el A-quo y declaró que doña Marta Isabel tiene derecho a esos doce millones de colones, por el finiquito acordado por el pago de los honorarios de abogacía integrantes del salario, a los intereses sobre esas sumas, desde el 7 de junio de 1996 hasta su efectivo pago, y a que se le reconozcan ambas costas de la acción, fijando las personales en un veinte por ciento de la condenatoria líquida. [...] V.- FONDO DEL RECURSO. Sobre la primera cuestión que se plantea en el recurso por el fondo, a saber la indebida apreciación de una supuesta transacción o finiquito, (en virtud del cual el Instituto demandado quedó obligado a pagar a la actora doce millones de colones, como indemnización por la terminación de la relación de servicio que ella tenía con el Instituto, en su Departamento Legal, y que comprenden el extremo de los honorarios de abogado que ella percibía por los procesos judiciales en que intervenía), en criterio de la mayoría de la Sala, lleva razón el recurrente. La transacción es un contrato consensual, bilateral, a título

oneroso, cuyo objeto es poner fin a un litigio ya existente o prevenir uno futuro, finiquitando sus respectivas pretensiones. Existe en estos convenios una voluntad de transigir y por lo general las partes se hacen concesiones recíprocas con el ánimo de no litigar y concluir amigablemente el diferendo existente entre ellas. Según el derecho civil, las transacciones, aparte del contenido del convenio, deben incluir la renuncia que los contratantes hagan de cualquier acción que tenga el uno contra el otro y constar por escrito si el interés pasa de doscientos cincuenta colones (artículo 1369 y 1370 del Código Civil). Así las cosas, para poder invocar en contra del Instituto demandado una transacción o finiquito, como fuente de una obligación líquida y exigible y de no litigar, debió necesariamente demostrarse el convenio, firmado por las partes o sus representantes y aprobado por la Junta Directiva, según lo establecido por el artículo 162, inciso g) de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, pues sólo de ese modo podría vincularse al demandado y a la actora al mismo tiempo sobre sus derechos en el asunto transado o finiquitado. Como eso no sucedió, contra la demanda procede la excepción de falta de derecho opuesta por el demandado en la contestación de la demanda. No puede tenerse por aprobada la supuesta transacción por el hecho de que la Junta Directiva en la sesión de 22 de junio de 1995, al conocer de petición de la actora para acogerse a una movilidad laboral con pago de cesantía, autorizara al Director Ejecutivo “para que negocie con ella un posible finiquito económico” y tampoco por la circunstancia de que se aprobaran proyectos presupuestarios en los que se incluía la suma de doce millones para cubrir los derechos de la actora. En el primer caso sólo se trata de una simple autorización para negociar el posible finiquito, o sea que todavía no se ha concluido ninguna transacción. En el segundo, lo que se buscaba al presupuestar una suma de dinero por los derechos de la actora era una autorización para gastar en ese rubro. En ninguno de los dos actos se deja constancia de la existencia de una transacción, con los respectivos contenidos bilaterales y tampoco se ha presentado en documento aparte. Por esa razón, no puede decirse siquiera que se esté presencia de un acto implícito a la luz de lo que dispone el artículo 138 de la Ley General de la Administración Pública, pues para que así fuera, indispensablemente debió acreditarse el contenido material que implícitamente deba tenerse como implícitamente aprobado. Por otro lado, si de acuerdo con el artículo 134 de esa Ley las actuaciones de las Administraciones deben expresarse por escrito, salvo que la ley prevea una forma diversa, no puede haber aprobación implícita de una contratación que no existe, -o por lo menos que no se ha acreditado-. VI.- FONDO BIS. En lo que toca al otro agravio expresado por el demandado, no lleva razón. Es evidente que la relación de servicio que ligó a la actora con el Instituto demandado y la profesional en virtud de la cual le brindó servicios de patrocinio legal en procesos judiciales, nacieron

a la vida y se desarrollaron en forma íntimamente ligada, de tal manera que en el caso particular, atendiendo a sus propias características, bien puede decirse que las labores obedecieron a una única relación, al extremo de que cuando la actora se acogió a una movilidad laboral voluntaria en su empleo, concluyó al mismo tiempo el trabajo de patrocinio. Desde otro punto de vista, y sin entrar a analizar ningún otro aspecto del extremo respectivo porque el recurso sólo plantea el referente a la laboralidad de la prestación, no podría tutelarse la tesis de la demanda, en el sentido de que lo percibido por el trabajo en los procesos judiciales no debe tomarse en cuenta para el cálculo de extremos laborales derivados de la conclusión de la relación que ligó a las partes, porque no son prestaciones de naturaleza laboral, pues según resulta de los autos la petición de la actora de acogerse a la citada movilidad la hizo condicionada a que se le tomaran en cuenta esas percepciones con el indicado fin y así fue aceptada. Precisamente esa situación fue la que llevó a comisionar al Director Ejecutivo a negociar una posible transacción o finiquito. Si no estaba de acuerdo en la propuesta, una actitud transparente obligaba a una resolución negativa, que no se dio. Así las cosas, mal podría ahora, sobre en las condiciones en que se dieron las percepciones, interpretar lo contrario (doctrina del artículo 19 del Código de Trabajo). VI.- FONDO TER. De acuerdo con lo expuesto, la mayoría de la Sala estima del caso revocar la sentencia recurrida en

cuanto concedió a la actora el pago de doce millones de colones por concepto de un supuesto finiquito por honorarios de abogado e intereses sobre esa suma, acogiendo a su respecto la excepción de falta de derecho interpuesta por la parte demandada. En todo lo demás, ha de mantenerse el pronunciamiento de que se conoce, inclusive en materia de costas, pues si bien es cierto la actora resultó vencida en parte de sus pretensiones, la forma en que sucedieron las cosas bien pudo hacerla creer que podía demandar el extremo que perdió, de modo que su comportamiento ha sido de buena fe y no podría ser tomado como base para sancionarla con la pérdida de las costas en cuanto a los extremos concedidos (doctrina de los artículos 221, 222 y 223 del Código Procesal Civil, aplicable de acuerdo con el numeral 452 del Código de Trabajo). "

Nº 200-2003 ⁵

Quiebra: procedimientos concursales judiciales, no constituyen un requisito indispensable, necesario, para decretar la de un comerciante o entidad bancaria

Texto del extracto

" I.- Por los problemas que acarrea la declaratoria de quiebra de un comerciante, persona física o jurídica, han surgido instituciones que, pretenden evitar la liquidación mediante el saneamiento de la empresa. Sin embargo, se requiere que el comerciante que se va a someter a control, por parte de la autoridad judicial, tenga posibilidades de recuperarse, porque no tienen por objeto las instituciones concursales, dilatar la declaratoria de una quiebra inevitable, sino que, una empresa con dificultad temporaria, supere un momento crítico en sus finanzas y vuelva a desenvolverse normalmente en sus negocios. Debe tratarse en todo caso, de una empresa saneable; que no haya caído en estado de insolvencia. En nuestro ordenamiento legal, el Código Procesal Civil regula, en el artículo 709 y siguientes, la Administración por intervención judicial. Una normativa de carácter general, para evitar la quiebra a deudores con situación económica y financiera difícil y que tengan la posibilidad de impedir la quiebra o el concurso civil. Por su parte, la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, establece un sistema de control de las entidades financieras a cargo de la Auditoría General de Entidades Financieras, que tiene entre sus fines, conforme lo establece el artículo 133 de la relacionada ley, cuando así lo decida previamente la Junta Directiva del Banco, intervenir entidades financieras privadas, que se encuentran en una situación de dificultad financiera o económica. El artículo 134 de la relacionada Ley Orgánica, regula el procedimiento a seguir, en caso de que el Banco Central ordene la intervención de una entidad financiera. Es importante establecer que, si pasado el plazo de la intervención, que no puede exceder de 180 días, al tenor de lo que dispone el inciso 4) del artículo 134, el Banco Central, por medio de su Junta Directiva, debe decidir si permite a la entidad continuar con su actividad o si solicita autorización al juez, para pedir la declaratoria de quiebra. Sin embargo, esta solicitud, estará implícita en la solicitud de quiebra que haga el Auditor General de Entidades Financieras al juez competente, porque el acto de pedir la quiebra, implica la solicitud de la autorización. Lo anterior, encuentra apoyo en los artículos 137 y 138 de la Ley General de Administración Pública.-

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 SABORÍA VALVERDE, Rodolfo. Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo. Ediciones SEINJUSA. Costa Rica. 2.ED. 1994.pp.20.21.
- 2 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas del seis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.
- 3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinte minutos del veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y uno.
- 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas del nueve de abril del año dos mil tres.
- 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas cuarenta minutos del veintinueve de setiembre de mil novecientos noventa y tres.-