

Informe de Investigación

Título: El Despido Injustificado en el Sector Público

Subtítulo: Jurisprudencia

Rama del Derecho: Derecho Laboral.	Descriptor: Empleo Público.
Palabras clave: Trabajador docente, Trabajador Bancario, Despido justificado, Despido injustificado, Ministerio de Educación Pública, Despido arbitrario, Pérdida de Confianza.	
Fuentes: Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 04 – 2011.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	2
2 Jurisprudencia.....	2
a)Trabajador docente:Nulidad de acto administrativo de despido por quebranto al principio de contradicción durante la investigación que acredita la falta grave.....	2
b)Despido justificado: Docente que no se presenta a laborar injustificadamente en días consecutivos.....	4
c)Despido injustificado: Inexistencia de falta grave que justifique pérdida de confianza objetiva.....	5
d)Despido injustificado: Trabajador de Junta de Desarrollo Portuaria del Cantón de Golfito afectado por traslado administrativo y de obligaciones al INCOP.....	12
e)Ministerio de Educación Pública: Despido arbitrario, según el recurrente, sin darle oportunidad de ejercer su derecho de defensa.....	16
f)Despido injustificado de trabajador bancario motivado por el proceso de reestructuración organizacional llevado a cabo por el BCR.....	16
g)Despido justificado: Perdida objetiva de confianza por incumplimiento del principio de legalidad al ser simple depositario de la autoridad pública.....	22
h)Ministerio de Educación Pública: Reclamo del recurrente sobre la ejecutoriedad de su despido a pesar de haber apelado la resolución administrativa.....	23



1 Resumen

El presente informe es sobre el despido injusto en el sector público, está compuesto por jurisprudencia relacionada con el Estatuto de Servicio Civil, toma en cuenta temas como el trabajador docente, el despido justificado, la falta grave que justifique pérdida de confianza objetiva, el despido arbitrario, el proceso de reestructuración organizacional, entre otros.

2 Jurisprudencia

a) Trabajador docente: Nulidad de acto administrativo de despido por quebranto al principio de contradicción durante la investigación que acredita la falta grave

[Sala Segunda]¹

Voto de mayoría

"II.- No son atendibles los reparos del recurrente, en cuanto a la inexistencia de la violación del principio constitucional del debido proceso, que afectó el derecho de defensa del actor y provocó la nulidad del acto de despido, por lo que de seguido se dirá. Del Capítulo IV del Título II del Estatuto del Servicio Civil "Del Régimen Disciplinario y sus Procedimientos, y del Tribunal de Carrera Docente", y del artículo 25 inciso d) del Reglamento de Carrera Docente, se infiere que el Director del Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública, es el que instruye contra los servidores docentes por las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, cuando estas constituyan presuntas causales de despido, en otras palabras, es el que realiza la investigación y plantea la gestión de despido ante el Tribunal de Carrera Docente, órgano que debe verificar que no existan defectos u omisiones de procedimientos y emitir el fallo definitivo, y si en éste se tienen por demostradas las faltas a los deberes del cargo que se le endilgan al servidor, el Ministro de Educación Pública quedará autorizado con la resolución de ese Tribunal Administrativo, para dar inicio a la gestión de despido ante el Tribunal del Servicio Civil. En el expediente disciplinario que se tramitó en la División Jurídica del Ministerio de Educación Pública, consta que el 28 de setiembre de 1992, Guillermo Barrantes Carvajal en su condición de Director del Departamento de Personal, solicitó al Tribunal de Carrera Docente, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 inciso h) del Reglamento de la Ley de Carrera Docente, en relación con el artículo 43 del Estatuto del Servicio Civil, que se autorizara al Ministro de Educación Pública a presentar la respectiva gestión de despido contra el actor, de conformidad con lo establecido en los artículos 71 y siguientes del Estatuto del Servicio Civil. Del expediente administrativo disciplinario número 150-92 del Tribunal de la Carrera Docente, se deduce que al señor Rafael Armando Chavarría Ortiz, se le intentó notificar como lo establece el numeral 69 del Estatuto del Servicio Civil -personalmente o por correo certificado-, lo que no consta se haya hecho efectivamente. No obstante, que aquella Dirección no efectuó el traslado o notificación de cargos al actor, conforme lo establece aquella disposición normativa, a éste se le tuvo como que no presentó descargos, con lo que la Dirección presumió que renunció a su derecho de defensa, y procedió a evacuar la prueba testimonial sin su participación, violentando el principio procesal del contradictorio. La prueba ahí evacuada sin haber concedido esa garantía fundamental, es la que ha servido de sustento o base fáctica para tener por



acreditadas las faltas endilgadas al actor, por quien instruyó la investigación administrativa y formuló por escrito los cargos atribuidos a éste, por el Tribunal de la Carrera Docente, en su resolución N° 106-92, de las 16:30 horas del 1° de diciembre de 1992, y por el Tribunal del Servicio Civil, en su resolución de las 8:05 horas, del 6 de diciembre de 1994, sea que dicha prueba sirvió como motivo y fundamento de cada uno de esos tres actos administrativos, con los que se le ha ocasionado al actor un total y absoluto estado de indefensión, violación que la administración activa no logró subsanar con el traslado de cargos efectuado al actor mediante edicto por el Tribunal de la Carrera Docente, ni lo hizo con el traslado efectuado por el Tribunal del Servicio Civil, ante quien el accionante rebatió los cargos y se defendió ofreciendo prueba documental y testimonial que fue evacuada por la Dirección General del Servicio Civil, porque ninguno de esos Tribunales, repuso la testimonial evacuada sin la garantía del principio contradictorio, que sirvió de soporte para tener por acreditada en sus respectivas resoluciones, la falta endilgada al actor en la investigación administrativa.

III.- En relación con este tema de la garantía del principio procesal del contradictorio, la Sala Constitucional en su Voto N° **5653-93**, de las 8:27 horas, del 5 de noviembre de 1993, fue clara al establecer que: "...los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General y señalados por esta Sala en su jurisprudencia, son de estricto acatamiento por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga un objeto o produzca un resultado sancionador. (...) la oralidad significa por sí misma posibilidades más amplias y una relación más inmediata con el órgano director del procedimiento, a fin de cumplir mejor los lineamientos que en su momento estableció la sentencia 1739-92 de esta Sala, como el derecho a intervenir en el proceso y, hacerse oír por el juez. Inclusive, debe tomarse en cuenta que el artículo 218 de la Ley General califica como un derecho la comparecencia oral y privada de las partes ante la Administración y sanciona con nulidad, la omisión injustificada de esos trámites, fundamentándose en el derecho de defensa (artículo 219 aparte 2 *ibídem*). Incluso la oralidad es esencial en cuanto que es el único medio accesible al administrado para garantizar que las pruebas testimoniales y periciales sean recibidas en su presencia y con la posibilidad para él de objetarlas y repreguntarlas...". De ese voto se infiere, que el procedimiento ordinario, establecido en la Ley General de la Administración Pública, es de observancia obligatoria cuando el acto final pueda significar la aplicación de sanciones o de medidas graves y constituye una garantía fundamental, prevista por el ordenamiento jurídico, en beneficio de los administrados (ver los artículos 215, 218, 308 y 309 de la Ley General de la Administración Pública). De manera que, si esa legislación es plenamente aplicable a toda la Administración Pública, los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General y señalados por la Sala Constitucional en su jurisprudencia, son de estricto acatamiento por las autoridades encargadas de realizar los procedimientos administrativos que tengan por objeto o produzca un resultado sancionador. La comparecencia oral y privada es el acto central de todo procedimiento administrativo ordinario, cuya decisión final pueda causar daños graves, a alguna de las partes. Su realización pretende hacer efectivo el derecho de la persona investigada, de intervenir en el procedimiento y, particularmente, el de hacerse oír, de manera efectiva, por el órgano instructor. Del mismo modo, busca que la prueba necesaria, para emitir el acto, se evacue con su plena participación y procura garantizarle la posibilidad de ejercer control sobre la actividad de la parte o de las partes contrarias. Tanta es la importancia de ese trámite concreto que, el numeral 219 *ibídem*, expresamente cataloga su falta injustificada como causante de indefensión y la sanciona con la nulidad de todo lo actuado. No puede, entonces, caber duda alguna, sobre la realidad de la violación de los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa, alegada por el señor Rafael Armando Chavarría Ortiz. Dentro de esta tesitura, conforme también lo ha indicado, reiteradamente, esta Sala Segunda, una violación de la naturaleza de la alegada en este asunto "...produce una clara nulidad y por ende la no eficacia del despido (...) Tales nulidades, producto de un actuar ilegítimo, deben ser reseñadas y se deben frenar sus



efectos, no otorgándose los al despido; pues, de lo contrario, se estaría convalidando un acto administrativo que infringió principios constitucionales, como el que nos ocupa.”. (Voto No. 336, de las 10:50 horas del 25 de octubre de 1996).-

IV.- En mérito de lo anteriormente indicado y sin que tenga algún sentido práctico incorporar mayores consideraciones, en atención a los demás alegatos planteados, por la parte recurrente, ante la gravísima conculcación, en este caso concreto, de la garantía constitucional -derecho fundamental- del debido proceso, se debe de confirmar el fallo impugnado en todos sus extremos.”

b)Despido justificado: Docente que no se presenta a laborar injustificadamente en días consecutivos

[Sala Segunda]²

Voto de mayoría

"IV-. SOBRE LA ACREDITACIÓN DE LA CAUSAL DE DESPIDO EN EL CASO CONCRETO: Por otra parte, la recurrente acusa una indebida valoración de la prueba y una incorrecta aplicación de la carga probatoria en perjuicio del accionante. Alega, al respecto, que el órgano de alzada indicó que su representado pudo demostrar por cualquier otro medio probatorio, diferente al registro de firmas, que para esos días efectivamente se presentó a laborar, o bien, que sus ausencias fueron debidamente justificadas, achacándole, en consecuencia, el no traer al proceso prueba sobre el particular. Considera que era al Estado al que le correspondía comprobar que el demandante faltó a su trabajo, y no a este demostrar que sí asistió. Sin embargo, con el objeto de acreditar las ausencias que se le atribuyeron al actor (causal de despido regulada en el inciso g) del artículo 81 del *Código de Trabajo*, al que remite el ordinal 43 del *Estatuto de Servicio Civil*), el Estado aportó el documento de folio 31, que es una comunicación que el director del Liceo de Belén le envió al Departamento Legal del MEP el 5 de enero de 1999, informándole “*que el servidor Marvin Solís Vargas (...) no se presentó a la Institución los días viernes 11 de diciembre de 1998 y el lunes 14 de diciembre de 1998 y no justificó absolutamente nada. Tampoco se presentó el 21 de diciembre de ese año (...)*” No obstante, si se aplican las reglas del ordinal 493 del *Código de Trabajo*, según el cual, la prueba se debe apreciar en conciencia, sin sujeción a las normas del Derecho Común, estando el juez obligado a expresar los principios de equidad o de cualquier naturaleza en que funde su criterio, dicha probanza se estima suficiente para tener por acreditada la falta. Este documento es claro al determinar las fechas exactas en que el demandante no se presentó a laborar sin justificación alguna, además de que, en su momento, se debió hacer con vista en los registros de asistencia, por lo que, estos pudieron eventualmente servir como complemento de la constancia del director, pero su inexistencia actual no hace que esta pierda su validez y eficacia. Aunado a lo anterior, se echa de menos en los autos algún otro tipo de prueba que desacredite o desvirtúe lo consignado en este documento. Por todo ello, se debe concluir que sí quedó demostrada la comisión de la falta atribuida al demandante, de manera que no existió violación al principio protector en su modalidad del *in dubio pro operario*. Así las cosas, lo procedente es confirmar lo resuelto por los juzgadores de instancia en tanto avalaron la justificación de la causal de despido.”

c)Despido injustificado: Inexistencia de falta grave que justifique pérdida de confianza objetiva

Procedencia de la reinstalación, salarios caídos e intereses al declararse la nulidad absoluta del acto administrativo

[Sala Segunda]³

Voto de mayoría

“V.- RECURSO DE LA DEMANDADA. VALORACIÓN DE LA PRUEBA Y PÉRDIDA DE CONFIANZA COMO CAUSAL DE DESPIDO: El Banco objeta lo resuelto por el Tribunal en cuanto dijo que no se demostró fehacientemente la existencia de la falta grave en la que se apoyó la pérdida de confianza como sustento del despido. Considera que esa decisión ocurre porque no se valoró la prueba en conjunto y conforme a las reglas de la sana crítica, como sí se hizo por parte del órgano que emitió el acto final de despido. El artículo 493 del Código de Trabajo establece las reglas a seguir para la valoración de la prueba en material laboral. Este numeral indica *“Salvo disposición expresa en contrario de este Código, en la sentencia se apreciará la prueba en conciencia, sin sujeción a las normas de Derecho Común; pero el Juez, al analizar la que hubiere recibido, está obligado a expresar los principios de equidad o de cualquier otra naturaleza en que funde su criterio”*. De conformidad con esa norma, quien juzga debe valorar los elementos probatorios que constan en el proceso y, además, debe aplicar las reglas de la sana crítica y la razonabilidad, pues esa disposición descarta un régimen de íntima o de libre convicción, según se colige del Voto N° 4448, de las 9:00 horas del 30 de agosto de 1996, de la Sala Constitucional, quien al analizar la constitucionalidad del citado artículo (493 del C. T.) indicó: *“...la apreciación de la prueba en conciencia no implica resolver en forma arbitraria, por cuanto todo juez -como funcionario público que es- se encuentra sujeto al principio de legalidad, el cual constituye un imperativo de adecuación de la acción pública, no sólo de las normas específicas sobre un objeto determinado, sino a todo el bloque de legalidad; por lo que no puede fallar con desprecio de los principios y derechos constitucionales, ya que está limitado por las reglas de la sana crítica y principios de razonabilidad, que debidamente aplicados conducen a la armonía de la apreciación jurisdiccional con la Constitución Política,(...) las facultades de los jueces de apreciar la prueba en conciencia no resultan contrarias a la obligación del juez de fundamentar sus fallos, principio constitucional que integra el debido proceso(...) Con fundamento en lo anterior, es que procede interpretar la norma en cuestión de tal manera que no resulta inconstitucional la facultad de los jueces laborales de apreciar la prueba en conciencia, siempre y cuando se dicte un fallo fundamentado, en aplicación de las reglas de la sana crítica y razonabilidad”*. Al tenor de esas premisas, procede entonces determinar si los juzgadores que antecedieron en el conocimiento de este asunto incurrieron o no en los errores de valoración acusados por la representación del Banco accionado; y luego de una valoración de la prueba en los términos previstos por la citada norma y jurisprudencia constitucional, determinar si la motivación del acto de despido tuvo buen fundamento fáctico, que razonablemente hiciera que el Banco perdiera la confianza en el servidor. Después de analizar toda la prueba aportada al proceso aplicando las reglas previstas en el artículo 493 del Código de Trabajo, la Sala no encuentra que se haya producido mala valoración de la prueba en cuanto a las faltas atribuidas al actor para despedirlo por pérdida de confianza, por lo que no es atendible el agravio sobre la mala valoración de la prueba. En lo que sí le asiste razón a la representación del Banco es cuando afirma que la pérdida de confianza en materia laboral no es



una falta en sí a las obligaciones que impone el contrato de trabajo sino una consecuencia de la conducta del servidor. Esta -la pérdida de confianza- se configura cuando se presenta una situación fáctica que de manera clara conduce al empleador a desconfiar del trabajador (a) por tratarse de hechos en que incurrió contrarios a los intereses patronales y que imposibiliten la continuación normal de la relación laboral o de servicios. Esta Sala ha señalado que *“La relación laboral requiere una confianza recíproca, por lo que el trabajador tiene un deber de lealtad, fidelidad, buena fe, diligencia y colaboración hacia la empresa, que supone no defraudar sus intereses ni la confianza en él depositada, que se rompe cuando no se observa con todo rigor esos principios.”* (Voto número 898 de las 10:30 horas de 2 de noviembre de 2005). De modo tal que la pérdida de confianza debe sustentarse en hechos de tal entidad, que impidan la normal continuación del contrato de trabajo. Se trata, entonces, de que la pérdida de confianza se derive de hechos o situaciones constatadas, y no de la mera voluntad del empleador por tener algún grado de disgusto con el servidor o por sus actuaciones laborales, porque sería muy peligroso legitimar los despidos bajo esos supuestos. Por eso normalmente se habla de pérdida de confianza objetiva, por tanto la prueba ha de ser de naturaleza tal que no permita la menor duda sobre la existencia real de las faltas y que estas sean atribuidas al servidor (En este sentido ver los votos números 1875 de 13:05 horas del 4 de setiembre de 1980 y 720 de las 10:10 horas del 30 de noviembre de 2001). En cuanto a las faltas específicas atribuidas como justificante del despido por pérdida de confianza vemos que la Gerencia General, en el acto de despido, describe en 37 hechos que califica como graves, como una falta a los deberes y a la confianza depositada en el actor producto de su contrato de trabajo y que son constitutivas de una pérdida objetiva de confianza, razón por la que se apartó de la recomendación emanada del Órgano Director del procedimiento disciplinario. Por ello estima que el fallo del Tribunal se basó únicamente en el expediente judicial, ignorando que la falta grave generadora de una pérdida de confianza objetiva, y la sanción impuesta resulta ajustada y acorde con los hechos investigados y con el mérito del expediente. Vemos que el Tribunal tomó en cuenta el conjunto de la prueba aportada al expediente, que incluye lo investigado administrativamente porque se evacuó la prueba testimonial con garantía del debido proceso (folios 143 a 170 del expediente administrativo). Como bien concluye el *ad- quem*, con el material probatorio allegado al proceso no se logra demostrar, en forma indubitable, que el actor incurriera en faltas a las obligaciones que le imponía el contrato de trabajo. La investigación administrativa surgió por supuesta queja que recibió el Licenciado Miguel Arguedas Jiménez, Gerente de Seguridad, de proveedores que se sentían afectados porque no estaban siendo contratados por el Banco para el suministro, instalación y reparación de equipos de seguridad (folio 38 en relación con demanda, contestación y documentos en archivo). De las pruebas recabadas en el procedimiento disciplinario, como bien lo indicó el órgano encargado del proceso, no se logra extraer, con el grado de certeza que se requiere para tener por demostradas las faltas atribuidas al actor, que este haya incurrido en: anomalías en la compra, instalación y reparación de los TRR (Trasmisor Alfa 5 Tx) a la empresa Tecno Alfa. Vemos que todos los equipos de comunicación remota por línea dedicada (TRR), que el Banco utilizaba habían sido adquiridos de Tecno Alfa, empresa fabricante que los hacía de acuerdo con las necesidades del Banco. Amén de que el procedimiento utilizado era el mismo que se venía aplicando antes de que don Gerardo fuera nombrado en el puesto de Supervisor del Departamento de Seguridad Técnica. También se demostró que Tecno Alfa fue la empresa que finalmente se encargó de producir esos equipos en el país lo que le permitía darle mejores precios al Banco. En cuanto al suministro de los TRR que el Banco adquirió de Tecno Alfa, se indica en la resolución administrativa: *“Desde esta óptica, los TRR que se utilizaban en el Banco y que se establecían como requisito para participar en las licitaciones no eran los que se fabricaron, en un principio en Estados Unidos, ni los que Microtronics mejoró, sino los que Tecno Alfa fabricaba, de ahí que esta empresa resultara mayormente elegida en los procesos de contratación y que las otras empresas tuvieran que acudir a ella para participar, por lo que debían comprar los TRR a un precio más caro al que ella le daba al Banco.”* En ese mismo punto la



Gerencia señala: “Que no solo el factor precio era lo que decidía la compra, también la disponibilidad de equipo y el tiempo de proveerlo, elementos que Tecno Alfa tenía a su favor, tomando en cuenta que siempre se requerían los TRR y los discadores (ellos los fabricaban) y que el señor Alexis Méndez reconoce haber tenido en stock equipo guardado para venderlo al Banco o a otros proveedores” (folio 151 expediente administrativo). Sobre este tema el testigo Fernando Sánchez declaró ante el Juzgado: “Me consultaron si este equipo fui yo quien decidió instalarlo, y mi respuesta fue que no, **porque cuando yo entré a la oficina ya se estaba utilizando, que creo que fue alrededor de 1995** y me preguntaron si Tecno Alfa es el único proveedor de esos equipos, en principio no, puesto que el banco poseía algunos que le había suministrado Microtronics, en alguna oportunidad se compró otro equipo a Electrónica Internacional. Yo sabía además que a nivel internacional había varios fabricantes de este tipo de equipo, pero que en los últimos años **únicamente la empresa Tecno Alfa los ofrecía a nivel nacional.**” (Énfasis de quien redacta folio 122 del expediente principal). Esa prueba no permite tener por acreditado que el actor incurriera en falta o en mal desempeño de sus labores en relación con las contrataciones realizadas con la empresa Tecno Alfa. Por el contrario se demuestra que esa empresa fue la que ofreció mejores condiciones a la Administración contratante. Se acusó extravío de equipos de seguridad, responsabilizando al actor de ese hecho. Sin embargo, no se logró acreditar que ese hecho hubiese acontecido. Por el contrario, en el mismo expediente administrativo se constató que lo ocurrido fue que el equipo se guardó en lugar diferente al que se acostumbraba poner, lo que se prestó para comentarios entre el personal. También se demostró que para entonces no se contaba con una bodega para guardar el equipo, por lo que se utilizaba cualquier espacio desocupado para esos efectos, lo que no permitía llevar un adecuado control del equipo en existencia, así como del entrante y el saliente de la oficina. Y que el actor, por varios años estuvo gestionando a sus superiores jerárquicos una bodega, la que se obtuvo hasta que el señor Miguel Arguedas asumió el cargo de Gerente de Seguridad. De esas actuaciones se colige una actuación responsable del petente en pro de la seguridad de los bienes del Banco. Eso mismo ocurrió en cuanto se le atribuyó falta de control interno. Sí existían controles, aunque no lo suficiente por razones ajenas a la voluntad del actor, como fue la falta de una bodega para llevar los controles de ingreso, salida y disponibilidad de los equipos de seguridad. Ante esa carencia de herramientas a disposición del señor Alvarado para los registros, él elaboró unos formularios para llevar el control de las herramientas que tenía en su poder cada uno de los técnicos, así como del equipo que se sacaba e ingresaba a la oficina. Se atribuyó al actor responsabilidad por prestar equipo de seguridad a Tecno Alfa. Se demostró que una vez lo hizo y ocurrió con un lente que no le había llegado en el pedido, préstamo que fue precisamente para realizar una prueba del mismo Banco, el que fue devuelto dos días después. Asimismo la prueba testimonial recibida en sede administrativa evidenció que la empresa también le había prestado equipo al Banco para atender casos de urgencia, hecho del que tenía conocimiento el Gerente de Seguridad. Se acusó al accionante de haber recibido equipo incompleto de la empresa Tecno Alfa. Se logró determinar que el único equipo que recibió incompleto fue de la empresa Edintel, dejando constancia en acta de lo entregado y del faltante, sin que exista prueba de que el señor Alvarado haya girado instrucciones de recibirlo así. Otra de las faltas imputadas fue la utilización de un vehículo del Banco, sin estar autorizado, lo que se desvirtuó en sede administrativa. En lo que respecta a las compras de emergencia, quedó evidenciado, en sede administrativa, que para ese tipo de compras el actor había sido autorizado previamente y por escrito por el señor Miguel Arguedas, quien le giró instrucciones de hacerlo en situaciones de daños en el equipo o requerimientos de equipo bajo la modalidad de emergencia o urgencia, previa consulta a Contratación Administrativa, como se hizo. Sobre las compras que se realizaron bajo la modalidad “de emergencia” en el punto 8 de la resolución final, la Gerencia General dijo: “**POR CUANTO: El sistema de compras bajo la modalidad de emergencia o de urgencia que se tramitaban en Seguridad Técnica, se utilizaba desde la época en que el señor Fernando Sánchez B. era Supervisor de esa área**” (folio 146 expediente administrativo). En el punto



9 de dicha resolución se afirma: *“POR CUANTO: Las situaciones de emergencia obedecían, generalmente a averías o fallas en los equipos, así como a la estandarización de sistemas...”*; (folio 147 expediente administrativo). Respecto a los pagos de facturas por caja chica, se demostró que era un procedimiento acostumbrado cuando los montos no eran muy altos, quedando así desvirtuado que el actor haya incurrido en violación de las normas sobre ese tema. No se acreditó que las compras a Tecno Alfa obedecieran a un trato preferencial por parte del actor. Se demostró que fueron varios los proveedores que en diferentes oportunidades resultaron favorecidos en los procesos de contratación de equipos de seguridad y, que una de las principales razones por las que resultaba mayormente elegida esa empresa en los procesos de licitación, se debió a que esta se preocupaba por conocer las necesidades del Banco, por lo que fabricó su propio equipo y tomó la previsión de contar con un stock de repuestos en bodega, que le permitieran suplir esas necesidades y brindar en forma expedita un servicio de calidad, lo que no ocurrió con las demás empresas que concursaban. Esto permite concluir que, dada la eficiencia con que trabajaba Tecno Alfa, no era conveniente para el Banco prescindir de esa empresa; hecho que se desprende de la misma resolución administrativa que, en el punto 21 señala: *“Por su lado, el señor Fernando Sánchez (...) reconoce que aún en su época se había buscado una solución para evitar comprar a una sola empresa, situación que habían conversado con Don Jorge Devandas y Don Miguel Arguedas, anteriores Gerentes de Seguridad, pero **no se había encontrado quien le diera al Banco el servicio en la forma que lo hacía Tecno Alfa considerando que esta empresa les daba el servicio directo al dejar el equipo en el Banco, la forma de pago (posterior al servicio) (...) también opina que no es conveniente excluir una empresa que siempre es la que constantemente le da al Banco mejores condiciones...**”* (énfasis suplido, folios 149 y 150 expediente administrativo). En cuando a la atribución de responsabilidad en la compra del software de seguridad, se logró acreditar (en sede administrativa) que el software para instalar en el Z- I fue comprado a Tecno Alfa, con posterioridad al proceso de licitación donde resultó favorecida esa empresa; que los retrasos para su instalación se dieron por las siguientes razones: 1) el equipo donde se iba a instalar debía ser proporcionado por el Banco y éste no cumplió a tiempo; 2) el Banco debió capacitar primero a su personal en la instalación del equipo donde se instalaría el software y no lo hizo; y, 3) en lugar de llamar a la empresa vendedora para instalar dicho programa, optó por hacerlo con su propio personal. Fue a raíz de todos esos factores y porque el software se instaló en un equipo diferente al que se había comprado para esos efectos que la capacidad del programa que era para 250 cuentas bajó a 200 cuentas (documentos en archivo e informe de folios 34-56 de los autos). Es cierto que la pérdida de confianza es la consecuencia de una o varias faltas (hecho objetivo) que por si solas no permiten despedir sin responsabilidad patronal (por no estar comprendida dentro de los supuestos previstos por la norma legal aplicable). También es cierto que se deben acreditar los hechos objetivos (faltas) lo que se echa de menos en este proceso, donde la demandada no demostró que don Gerardo hubiese incurrido en conductas inapropiadas que le atribuyó en el proceso disciplinario. De los 20 testigos que declararon ante el órgano director, únicamente dos de ellos (Randall Ruiz, folios 48 a 38) y William Quesada (folios 41 a 30 expediente administrativo), le atribuyeron conductas inapropiadas a don Gerardo. Estos testimonios deben ser valorados cuidadosamente porque son las únicas personas que declararon que don Gerardo mantenía estrecha relación con el gerente de Tecno Alfa, ambos fueron sus subalternos y aceptaron haberse sentido ofendidos por el actor durante el tiempo en que trabajaron con él. El deponente Randall Ruiz, refiriéndose a don Gerardo dijo: *“...nos trataba de inútiles (...)nos dijo que nosotros nos habíamos robado esos paneles, pero tiempo después nos enteramos que se los había prestado a Tecno Alfa”* (folio 47 expediente administrativo). Por su parte don William Quesada indicó: *“De las cosas que pude notar que las cotizaciones de Tecno Alfa entraban después de las cotizaciones de las demás empresas cuando se recibían en sobre abierto. **Lo que me hace suponer, aunque no lo puedo probar, que GERARDO ALVARADO, les comunicaba ya que era él quien las abría.**”* (énfasis agregado, folio 41). Esa prueba por tratarse de personas que



tenían animadversión hacia el actor, lo que le resta credibilidad, no es suficiente para tener por acreditado que el actor haya incurrido en conducta inapropiada o falta grave, como se indicó en la contestación de la demanda, que objetivamente diera lugar a que la accionada le perdiera la confianza y con ello se imposibilitara la continuación de la relación de servicios. A esa misma conclusión se llegó en el proceso disciplinario (folios 34 a 56), donde el órgano director no encontró que el señor Alvarado hubiese incurrido en las faltas que le atribuyeron, por lo que **recomendó que no se le aplicara ninguna sanción**. El Banco se apartó de esa recomendación y decidió proceder al despido del señor Gerardo Alvarado Chaves, bajo el argumento de haberle perdido la confianza, que a su vez la basó en un elenco de consideraciones que extrajo de la misma prueba que recabó el órgano director, de donde, como se indicó antes, no se puede concluir que el actor haya actuado en forma contraria a los intereses de su empleador. En consecuencia, no encuentra la Sala que se haya incurrido en mala valoración de las pruebas en el pronunciamiento sobre las faltas endilgadas al actor.

VII.- SOBRE EL DERECHO A REINSTALACIÓN: La representación de la accionada objeta la reinstalación del actor alegando que no existe norma interna que la permita. Ese argumento no es atendible. En nuestra ley fundamental se establece una protección a favor de los servidores públicos a fin de evitar arbitrariedades y abusos derivados principalmente de los avatares políticos por los que quienes temporalmente ejercen puestos de jerarquía, podrían despedir funcionarios para satisfacer intereses personales y de esa forma perjudicar el buen servicio público. La estabilidad en el empleo la consagra la Constitución Política en los numerales 191 y 192, este último en lo que es de interés dispone "(...) *los servidores públicos (...) solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.*". También tutela el reclamo de reinstalación el artículo 41 inciso 6) de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644, del 26 de setiembre de 1953 y sus reformas, cuando al referirse a las potestades del Gerente y Subgerentes, en cuanto al nombramiento y remoción de los empleados del Banco, limita el poder de decisión al no permitirles dejar a los subalternos en "*...inferioridad de condiciones a las prescritas en las leyes de trabajo y de servicio civil de la República,...*". Por su parte el artículo 37, inciso a) del Estatuto de Servicio Civil ordena: "*Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta ley gozarán de los siguientes derechos: a) No podrán ser despedidos de sus cargos a menos que incurran en causal de despido, según lo establece el Código de Trabajo, por reducción forzosa de servicios, ya que por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de esta ley.*" y el 43 ídem dispone: "*Los servidores públicos sólo podrán ser removidos de sus puestos si incurrir en las causales que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y 41, inciso d) de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus Reglamentos, o de los Reglamentos Interiores de Trabajo respectivos...*". El despido del señor Gerardo Alvarado resulta en un acto administrativo inválido al invocar faltas no acreditadas, por lo que el motivo del acto resulta inexistente o distinto del previsto por los artículos 128, 131 y 133 de la Ley General de la Administración Pública para su validez. Esos numerales, por su orden, rezan: "128. *Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.*" "1. *Todo acto administrativo tendrá uno o varios fines, particulares a los cuales se subordinarán los demás. A. Los fines principales del acto serán fijados por el ordenamiento; sin embargo, la ausencia de ley que indique los fines principales no creará discrecionalidad del administrador al respecto y el juez deberá determinarlos con vista de los otros elementos del acto y del resto del ordenamiento. 3. La persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder.*" "133. *El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.*" Siendo entonces el acto administrativo de despido contrario al ordenamiento jurídico, al faltarle elementos esenciales para



su existencia (motivo y fin lícitos), debe ser sancionado con la nulidad absoluta, como lo establecieron los juzgadores que antecedieron en el conocimiento de este asunto, decisión que encuentra sustento en los numerales 158 y 169 de la Ley General de la Administración Pública, 4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que estaba vigente cuando se emitió el acto y votos de la Sala Constitucional números 3905, de las 15:57 horas del 3 de agosto de 1994 y 5696, de las 15:39 horas del 18 de octubre de 1995. Por consiguiente, al estar ante un despido nulo y existir estabilidad del servidor, la decisión del Tribunal de mantener la reinstalación del servidor se ajusta al mérito de los autos, a la normativa vigente a la jurisprudencia de esta Sala, que en otras oportunidades cuando ha dicho que en los casos en que la actuación del trabajador (a) no se enmarque dentro de alguno de los supuestos previstos en la legislación laboral como causa de despido, la servidora (or) público que haya sido objeto de despido injustificado tiene derecho a que se le reinstale en su puesto y se le restituyan las condiciones anteriores a ese hecho. Así, en el voto número 1128 de 9:05 horas de 5 de diciembre de 2006, se dijo: *“Es importante destacar que esta Sala respecto de la estabilidad en el sector público, ha llegado a la conclusión que ese derecho tiene como lógica consecuencia que si no se está ante alguno de los supuestos previstos por la Constitución Política, el servidor (a) público que sea despedido (a) tiene derecho a ser reinstalado (a) en las mismas condiciones que tenía antes del cese. Esto es así porque el constituyente dispuso una protección especial para los (as) servidores (as) públicos con la clara finalidad de que no fueran víctimas de los cambios de gobierno, evitando el botín político que se vivió en el pasado, cuando se acostumbraba a despedir sin justa causa para darle oportunidad a los seguidores del partido en el poder. También tuvo, en el fondo, la finalidad de evitar arbitrariedades y abusos de poder de quienes temporalmente ejercen puestos de jerarquía, anteponiendo a los intereses personales de las jerarquías el interés institucional y con ello el fin público que requiere del buen servicio y de la continuidad de este. Esas finalidades superiores al interés individual (de jefaturas y servidores) responde al contenido de los artículos 191 y 192 de la Carta Fundamental, cuando este último dice “(...) solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.” (En ese sentido véase el voto de esta Sala número 181-05 de las 9:40 horas del 9 de marzo del 2005). Por otra parte, el artículo 41, inciso 6) de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644 del 26 de septiembre de 1953 y sus reformas, en relación a la estabilidad del funcionario dispone: “El Gerente y en su defecto los Subgerentes tendrán las siguientes atribuciones:...6) Nombrar y remover a los empleados del Banco de conformidad con el Escalafón de Empleados del Banco y con los reglamentos aplicables al personal de la Institución **que en ningún caso podrá quedar en inferioridad de condiciones a las prescritas en las leyes de trabajo y de servicio civil de la República**, y que será independiente de toda otra institución u organización. Para el nombramiento y remoción de los empleados de la Auditoría necesitará la aceptación previa del auditor.” (Lo destacado y subrayado no es del original). Resulta de interés destacar lo establecido en los artículos 37, inciso a) y 43 del Estatuto de Servicio Civil que por su orden dicen: “ Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta ley gozarán de los siguientes derechos: **a) No podrán ser despedidos de sus cargos a menos que incurran en causal de despido, según lo establece el Código de Trabajo, por reducción forzosa de servicios**, ya que por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de esta ley.” “ **Los servidores públicos sólo podrán ser removidos de sus puestos si incurren en las causales que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y 41, inciso d) de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus Reglamentos, o de los Reglamentos Interiores de Trabajo respectivos...**” (Lo destacado no es del original). De acuerdo con lo transcrito esa norma garantiza la estabilidad en el empleo de los funcionarios (as) bancarios y es aplicable al caso concreto en consonancia con el principio *iuris novit curia*, pues las y los juzgadores son conocedores (as) del derecho y como tal están obligados*



(as) a aplicar la normativa vigente, para dar solución a los conflictos que se le plantean. En el presente asunto, el despido se ha tenido como injustificado y por lo tanto existe una actuación de la Administración Pública violatoria, de los numerales citados y de la Constitución Política, particularmente del 192, no puede aceptarse que dicha Administración violente los derechos constitucionales del recurrente al despedirlo, achacándole hechos que no logró acreditar. Entonces nos encontramos en presencia de un acto administrativo -despido sin justa causa- que además de violar la Ley General de la Administración Pública, por resultar inválido al invocar faltas no acreditadas, con motivo inexistente y ser dictado con un fin distinto al previsto por el ordenamiento jurídico - artículos 128 y 131- violenta groseramente el numeral 192 de la Constitución Política, y el numeral 41 inciso 6° de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y los derechos que de éstos derivan a favor del recurrente. Particularmente a su derecho a la estabilidad en el empleo, que limita e impide el libre despido del funcionario con lo que "(...) afianzan la protección y seguridad económica (también psicológica) del trabajador, aparándolo contra abusos y arbitrariedades. (...)" (Krotoschin, Ernesto (1987). Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 4ª ed., V.I, pp. 493-494). Siendo entonces un despido nulo, por no ser conforme con el ordenamiento jurídico, al faltarle elementos esenciales para su existencia (motivo y fin), en violación de los numerales 158, 165, 166 y 169 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública; nulidad que se puede declarar en esta jurisdicción en virtud de lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que expresa que "No corresponderán a la Jurisdicción Contencioso- Administrativa: a) Las cuestiones de índole penal y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, correspondan a la jurisdicción de trabajo; (...)", y los votos números 3905, de la 15:57 horas del 3 de agosto de 1994 y el 5686, de las 15:39 horas del 18 de octubre de 1995, de la Sala Constitucional, que deja clara la competencia de la jurisdicción de trabajo para anular actos administrativos, en situaciones como la de la presente litis, sin que se vulnere el artículo 49 constitucional. Además, en el caso concreto, se violentan derechos fundamentales del actor recurrente como son el derecho al trabajo al impedirle injustificadamente mantener éste, razón de más para que la actuación de la Administración no deba ser avalada por los juzgadores (as), al encontrarse vicios y actuaciones contrarias al principio de legalidad (artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública). Consecuentemente, al estar en presencia de un despido nulo e injustificado, los efectos de su declaratoria de nulidad deben retrotraerse al momento o fecha de dicho acto, de conformidad con el artículo 171 de la citada ley, de manera que las cosas deben volver al estado en que se encontraban antes de su emisión; en otras palabras, el recurrente debe ser restituido en su trabajo, con todos los derechos que tenía al ser despedido y los que legalmente hubiese acumulado durante éste...".

VIII.- SALARIOS CAÍDOS. RECURSO DE AMBAS PARTES. El representante del Banco de Costa Rica objeta el monto concedido por concepto de salarios caídos por estimar que es una condena a futuro. Afirma que lo considera desproporcionado y contrario a derecho. Alega que su representado ha litigado apegado a la legislación y el tiempo transcurrido en el litigio no es atribuible al Banco, afirma que no se puede tener por probado además que el actor no haya percibido salario durante ese tiempo. Por su parte el actor señala que tiene que darse una restitución *in integrum* de sus derechos, por lo que los salarios caídos deben otorgarse hasta su efectiva reinstalación y no con el límite establecido por el Tribunal a 48 salarios. Por tratarse de un solo tema, el análisis de ambos recursos se hará en forma integral en este considerando. En primer término debe indicarse a la parte demandada que el efecto legal de la declaratoria de nulidad de un despido por improcedente, como ocurrió en la especie, trae como consecuencia que las cosas vuelvan al estado anterior, lo que es lo mismo, que el salario y todas las ventajas que el trabajador dejó de percibir deben ser cubiertas por el empleador, sin que esté legitimado para argumentar que no procede el salario porque el trabajador (a) devengó salarios con otro patrono, porque el origen del derecho (salarios



conformidad con lo que le correspondía. El fallo del órgano de alzada, confirmatorio de la sentencia de primera instancia, concluyó que en el voto 6854-2005 de esa otra Sala, no se ordenó que los trabajadores de la Junta de Desarrollo Portuaria del Cantón de Golfito, debían permanecer o seguir trabajando para el Instituto de Puertos del Pacífico, ni ser reubicados en algún otro puesto dentro de la zona portuaria. Con fundamento en este razonamiento, el tribunal rechazó la apelación del demandante. Disconforme con lo resuelto, don José Manuel, se presenta ante esta Sala, alegando que, el pronunciamiento del tribunal fue omiso en analizar lo resuelto por la Sala Constitucional en el voto mencionado, e inadvirtió las responsabilidades laborales que mantenía la Junta de Desarrollo Portuaria del Cantón de Golfito con su persona. De acuerdo con lo expuesto, lo procedente es revisar, si el acto de despido del actor, está o no, ajustado a derecho. Para ello, es necesario retomar lo resuelto por la Sala Constitucional mediante el voto número 6854-2005. En lo de interés para la resolución de este asunto, esa otra Sala dispuso: **“Se declara CON LUGAR la acción. En consecuencia, se declaran inconstitucionales: a) el artículo 48 de la Ley de Presupuesto Extraordinario de la República, N° 7040 del 25 de abril de 1986; b) los decretos ejecutivos N° 24370-MOPT del 12 de junio de 1995, N° 25231-MOPT del 13 de mayo de 1996, N° 27294-MOPT del 23 de julio de 1998, N° 27437-MOPT del 22 de octubre de 1998, N° 28553-MOPT de 24 de febrero del 2000, N° 28600-MOPT del 13 de abril del 2000, N° 29596-MOPT de 22 de marzo del 2001, N° 29759-MOPT de 23 de julio del 2001, N° 30567-MOPT de 1 de julio del 2002 y N° 30744-MOPT de 10 de setiembre del 2002. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos de este fallo en el sentido de que la Junta de Desarrollo Portuario del Cantón de Golfito podrá continuar operando y administrando el muelle de esa localidad, sujeta a las directrices y lineamientos que al efecto le señale el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, por el tiempo estrictamente necesario en tanto ambas entidades toman las medidas necesarias para asegurar una ordenada transición administrativa de todos los recursos humanos y materiales así como los derechos y obligaciones, de la primera al segundo...”** (el resaltado se suple).

Al haberse declarado inconstitucional las normas y decretos ejecutivos que dieron origen a la Junta de Desarrollo Portuario del Cantón de Golfito, el Tribunal Constitucional dimensionó los efectos del fallo, y ordenó que, por el tiempo estrictamente necesario, la Junta de Desarrollo Portuario de Golfito, operara y administrara el muelle de esa localidad, bajo las directrices y lineamientos del INCOP, mientras ambas entidades, tomaran las medidas necesarias para asegurar una transición administrativa de todos los recursos humanos y materiales, así como los derechos y obligaciones, de la primera hacia la segunda. Nótese que en el fallo, se ordena que **ambas entidades**, tomarían las medidas necesarias para asegurar un traslado administrativo de todos los recursos humanos y materiales, derechos y obligaciones de la Junta al INCOP. Entiende esta Sala que, el ente demandado, en aras de evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz sociales, tal y como lo apuntó la Sala Constitucional en el considerando sexto de ese fallo, debía asumir en principio, todo el recurso humano de la Junta de Desarrollo Portuario de Golfito. Lo anterior, no significa, que el INCOP no pudiera despedir al señor Hernández Castillo. Sin embargo, para hacerlo, debía cumplir con los procedimientos establecidos en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento. Veamos. De acuerdo, al Decreto Ejecutivo número 24370 del 12 de junio de 1995, vigente para el momento en que el actor ingresó a la laborar en la Junta de Desarrollo Portuario del Cantón de Golfito, ésta estaba adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El artículo primero de ese decreto establecía: **“...Artículo 1°—Conformar una Junta Administradora del Muelle de Golfito, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, constituyéndose este último en el Órgano Superior en la administración del Muelle y con las facultades suficientes para fijar las reglas y principios rectores del funcionamiento de la Junta, la cual estará integrada por: a) El Director de**



la División de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes o su delegado, quien la presidirá. b) Dos profesionales de ese Ministerio, preferiblemente con experiencia en transporte marítimo, designados por el Ministro. c) Dos representantes comunales de la zona. Corresponde al Ministro de Obras Públicas y Transportes la integración, remoción o modificación de los miembros de la Junta. Los funcionarios así designados deberán observar las disposiciones contenidas en la Ley General de la Administración Pública, el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las demás leyes que le sean aplicables a la materia". El numeral 2, de ese decreto expresaba: "...Artículo 2°—De sus facultades y obligaciones: ...b) Nombrar el personal necesario para el funcionamiento del Muelle... j) Conforme a la ley n° 7040 del 25 de abril de 1986, la Junta podrá administrar directamente los ingresos provenientes del Muelle, todo sujeto a lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera de la República y al Reglamento de la Contratación Administrativa". La Junta Directiva, de la Junta de Desarrollo Portuario de Golfito, era una figura sui generis, pues estaba conformada por tres funcionarios públicos y dos representantes de la zona. No obstante, su naturaleza pública no se desvirtuaba, ya que debían observar las disposiciones contenidas en la Ley General de la Administración Pública, el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En cuanto a los recursos que administraban, debían regirse por lo establecido en Ley de Administración Financiera de la República y al Reglamento de la Contratación Administrativa. Para mayor claridad, debe tomarse en cuenta que el estatus de empleado público se adquiere a través de un acto formal de investidura, una vez que se han cumplido los requisitos previamente establecidos en un concurso público. Así lo ha considerado la jurisprudencia diciendo que el concepto de servidor público lo encontramos en los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública. En virtud del primero: "Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. A este efecto considérense equivalentes los términos de funcionario público, servidor público, empleado público, encargado de servicio público y demás similares. El régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario. Por otro lado, no se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. El mencionado artículo 112 ofrece mayores elementos de juicio al disponer: "1.- El Derecho Administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos. 2.- Las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3, del artículo III, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos. 3.- Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de Derecho Público, que resulten necesarias para garantizar la legalidad o moralidad administrativas, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo. 4.- Para efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos. La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n° 8131, del dieciséis de octubre de dos mil uno, en su artículo 1, vigente para el momento en que finalizó la relación laboral, enumera las instituciones a las que debe aplicarse esa ley, así: "**ARTÍCULO 1.- Ámbito de aplicación.** La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: **a.** La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias. **b.** Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política. **c.** La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado. **d.** Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de



Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley. También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado. Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a los bancos públicos, excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de esta Ley. Las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley serán dictadas por los órganos competentes del Poder Ejecutivo, previa consulta a la Contraloría General de la República, la cual dictará las correspondientes a las universidades, municipalidades y los bancos públicos. En cuanto al ámbito de aplicación de esta Ley, rigen las restricciones dispuestas en este artículo para el resto de las disposiciones establecidas". En el caso concreto de la Junta de Desarrollo Portuario de Golfito, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, según se indicó, su presupuesto, incluyendo el pago de liquidaciones de los trabajadores, estaba supeditado a la aprobación de la Autoridad Presupuestaria (ver circular de folios 55-56). Asimismo, y de manera reiterada, se ha dicho, que tratándose de entidades del sector público, tenemos que respetar el principio de legalidad, que rige tanto para los tres poderes de la República, como para todo ente establecido en nuestro ordenamiento jurídico con ese carácter, como sucedía con la Junta de Desarrollo Portuaria de Golfito, que estaba adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. De acuerdo a lo expuesto, el señor Hernández Castillo, era funcionario público, y por eso, al asumirlo el INCOP, como trabajador, por haberlo ordenado de esta forma la Sala Constitucional, su despido, debía realizarse respetando lo establecido en el Estatuto de Servicio Civil. Ese cuerpo legal, en el artículo 37 establece: "...Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta ley gozarán de los siguientes derechos: a) No podrán ser despedidos de sus cargos a menos que incurran en causal de despido, según lo establece el Código de Trabajo, o por reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de esta ley...". Por su lado, el numeral 43, dispone: "**Artículo 43.-** Los servidores públicos solo podrán ser removidos de sus puestos si incurren en las causales que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y 41, inciso d), de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus Reglamentos, o de los Reglamentos Interiores de Trabajo respectivos...". Por último, el ordinal número 47, expresa: "**Artículo 47.-** No obstante lo dispuesto en el artículo 43, el Ministro podrá dar por concluidos los contratos de trabajo de los servidores, previo pago de las prestaciones que pudieren corresponderles conforme al artículo 37, inciso f) de esta ley, siempre que el Tribunal de Servicio Civil, al resolver la consulta que por anticipado le hará, estime que el caso está comprendido en alguna de las siguientes excepciones, muy calificadas: a) Reducción forzosa de servicios o de trabajos por falta absoluta de fondos; y b) Reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de los mismos, siempre que esa reorganización afecte por lo menos al sesenta por ciento de los empleados de la respectiva dependencia. La mencionada autoridad prescindirá de los empleados o funcionarios de que se trate, tomando en cuenta la eficiencia, la antigüedad, el carácter, la conducta, las aptitudes y demás condiciones que resulten de la calificación de sus servicios, y comunicará luego a la Dirección General la nómina de los despedidos para su inscripción preferente entre los candidatos a empleo. Si alguno de los casos contemplados en este artículo equivale a suspensión temporal de las relaciones de trabajo, la correspondiente autoridad podrá también actuar conforme a los artículos 74, 75 y 77 del Código de Trabajo". Revisado el expediente, no se constata que el ente demandado haya llevado a cabo ninguno de estos procedimientos, y por eso, el despido de don José Manuel es ilegal, que hace imperativo declarar la nulidad del despido del actor, debiendo el INCOP reinstalarlo en el puesto que ocupaba al

momento del despido, o un puesto de naturaleza equivalente o similar. En consecuencia, las cosas deben volver al estado en que se encontraban antes de la emisión de ese acto ilegal, por lo cual se ha de revocar la sentencia recurrida. En vista de que el señor Hernández Castillo, limitó su pretensión, sólo a la reinstalación en el puesto, no puede esta Sala otorgar ningún otro rubro. Respecto del extremo acordado se han de denegar las excepciones de falta de derecho, falta de legitimación activa y pasiva. Por haber resultado vencida, a la demandada le corresponde asumir el pago de ambas costas de esta acción y se fijan las personales en la suma prudencial de quinientos mil colones.”

e)Ministerio de Educación Pública: Despido arbitrario, según el recurrente, sin darle oportunidad de ejercer su derecho de defensa

[Sala Constitucional]⁵

Voto de mayoría

La jurisprudencia transcrita es aplicable en la especie, puesto que la sanción impuesta al actor – consistente en su despido sin responsabilidad patronal por renuncia tácita– se fundamenta en una causal contemplada en el artículo 81 Código de Trabajo, como lo es la ausencia injustificada al trabajo sin permiso del patrono y sin causa justificada durante dos o más días consecutivos, supuesto que el Estatuto de Servicio Civil prevé en el artículo 43. Además, como se dijo, se trata de un asunto de mera constatación que no requiere de la apertura de un procedimiento, sino que basta para el ejercicio del derecho de defensa el asegurar al servidor la posibilidad de impugnar ese acto disciplinario, tal y como ha ocurrido aquí.

f)Despido injustificado de trabajador bancario motivado por el proceso de reestructuración organizacional llevado a cabo por el BCR

Análisis jurisprudencial sobre el funcionamiento del régimen de estabilidad en el empleo público

[Sala Segunda]⁶

Voto de mayoría

“ III.- El despido del demandante fue justificado en un proceso de reestructuración organizacional llevado a cabo por Banco de Costa Rica, aprobado -según indica la demandada en su contestación- por la Junta Directiva de la entidad bancaria en la sesión n° 09-44, artículo XI, del 9 de marzo de 2004 (demanda, contestación, copia de acuerdos). Como principio fundamental del régimen de empleo público, el numeral 192 constitucional instituyó el denominado “*derecho a la estabilidad en el empleo*”, el cual ha sido concebido como el derecho del servidor público a conservar su puesto y de perderlo sólo en caso de incurrir en alguna de las causales de despido establecidas por la legislación de trabajo o cuando resulte necesaria una reducción forzosa de



servicios por falta de fondos o para lograr una mejor organización del servicio. Respecto de los servidores bancarios, el artículo 41, inciso 6), de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, expresamente les reconoce, los beneficios mínimos contemplados en las leyes de trabajo y de Servicio Civil de la República, lo que redundará en la aplicación en su favor de los derechos contemplados por el Estatuto de Servicio Civil. El artículo 43 de ese estatuto, establece la remoción de los servidores amparados por esa normativa, únicamente cuando incurrieren en las causales contempladas en el artículo 81 del Código de Trabajo y 41, inciso d), de esa ley, o en actos que impliquen infracción grave de tal normativa, de sus reglamentos, o de los reglamentos interiores de trabajo respectivos. También contempla dicha ley, la posibilidad de remoción en aquellos casos en que resulte necesaria la reducción forzosa de servicios por falta absoluta de fondos; o para conseguir una reorganización más eficaz y económica, siempre que esa reorganización afecte por lo menos al 60% de los empleados de la respectiva dependencia. De lo anterior resulta que al ser la estabilidad laboral una garantía para el funcionario bancario, los casos específicos de reorganización de servicios en los que se cercene ese derecho, deben ser valorados con absoluta objetividad y apegados a la legalidad. Los procedimientos legales establecidos al efecto deben respetarse y también los derechos de los servidores directa o indirectamente involucrados, de manera que tanto las nuevas formas organizativas propuestas, los criterios para determinar cuáles plazas se mantienen dentro del órgano o entidad y sus condiciones, así como la propuesta sobre los funcionarios que habrán de ser removidos o trasladados, son asuntos que deben establecerse con base a los estudios técnicamente sustentados que acrediten la necesidad imperante de la medida propuesta para la efectiva concreción de un fin público asociado a una mejor prestación del servicio en claro beneficio del usuario-administrado o para solventar una deficitaria situación económica de la entidad, pues de lo contrario, se estaría abriendo un peligroso portillo a la arbitrariedad, para que sea la voluntad del jerarca -o de los encargados de ejecutar los cambios- la que disponga esos aspectos, aún sin ninguna fundamentación o utilizando mecanismos indebidos o criterios discriminatorios. En esta materia, la Sala Constitucional ha reconocido la constitucionalidad de los procesos de reestructuración en la Administración Pública, en los siguientes términos:

***“Derecho al trabajo y estabilidad en el empleo. En una relación de empleo público, la proyección del derecho al trabajo protegido por el artículo 56 constitucional contiene como uno de sus postulados a favor del trabajador el de la estabilidad en el puesto. En efecto, no puede desconocerse que ello es lo que permite al servidor acceder a una serie de beneficios sociales y económicos que posibilitan su superación académica y laboral, proporcionándole la seguridad necesaria para su desarrollo personal y del núcleo familiar que de él depende, lo que efectiviza realmente el sentido del derecho al trabajo como garantía individual y obligación con la sociedad, en la expresión utilizada por el texto constitucional. Es por ello que los servidores sólo pueden ser removidos por vía de excepción, ante una causal de despido justificado, o en el caso de reducción forzosa de servicios, siendo uno de los casos precisamente los procesos de reestructuración a que puede someterse una institución, encontrándose esto último, además, en consonancia con los principios que se derivan del artículo 192 de la Constitución Política. Ahora bien, el sometimiento a un proceso legítimo de modernización, que garantice la óptima utilización de los fondos públicos y la más alta eficiencia en la prestación de los servicios encomendados a una institución, es, desde luego, un motivo legítimo para ejecutar cambios organizacionales que, en la mayoría de los casos, irremediablemente conllevan la supresión de determinadas plazas. Pero justamente por ser una excepción a la garantía constitucional de estabilidad para el trabajador, su aplicación por parte de la administración debe ser ejecutada con absoluta objetividad, transparencia y seriedad, y de ahí la exigencia de estudios técnicos calificados que puedan validar la toma de decisiones, con base en un modelo coherente y efectivo. Bajo este orden de ideas, esta Sala admite que si la nueva estructura no puede dar cabida a la reubicación de un funcionario, toda vez que las funciones sustantivas que venía desempeñando desaparecen, por suprimirse en atención a criterios de eficiencia y modernización, es legítimo su cese con*”**



apego a la disposición constitucional comentada” (lo destacado no es del original) (voto de la Sala Constitucional n° 4951-2000 de las 16:37 horas del 27 de junio de 2000). Sobre el mismo tema esa Sala también indicó: “*Como lo ha indicado la Sala en reiterados pronunciamientos, el artículo 192 de la Constitución Política faculta a la Administración Pública para disponer la reestructuración de las diversas dependencias que la componen, con el fin de alcanzar un mejor desempeño y organización de las mismas, para lo cual podrá ordenar no sólo la eliminación y recalificación de plazas, sino el traslado de los funcionarios. **La autorización que brinda el ordenamiento para prescindir de los servicios de un funcionario público por motivo de reestructuración implica necesariamente que el puesto, considerado en sí mismo, sea dispensable en la estructura vigente y además de imposible integración en la nueva organización institucional. De manera que el Estado podrá poner en práctica su facultad de trasladar o despedir forzosamente a sus funcionarios por razones de reorganización, siempre y cuando ésta se fundamente en la necesidad real -debidamente comprobada- de mejorar el servicio público y respete el procedimiento establecido a tal efecto. En todo caso, y para hacer efectiva la tutela de los derechos de los administrados, la jurisdicción constitucional de libertad está legitimada para revisar si la figura de la reestructuración es utilizada para encubrir despidos que se realizan por motivos ajenos a los meramente organizacionales. Esto con el objetivo de evitar que la necesidad de reorganización y modernización del Estado sirva para eximir a la Administración de su elemental obligación de actuar siempre en respeto de los derechos y libertades que el Estado Social de Derecho reconoce a los individuos***” (el subrayado es del redactor) (votos de la Sala Constitucional n°s 1846, de las 14:57 horas del 29 de febrero; 2496, de las 17:39 horas del 21 de marzo; 4951, de las 16:37 horas del 27 de junio y 5783, de las 16:01 horas del 11 de julio todas del año 2000). Igualmente ha expresado esa Sala que: “*Teniendo claros los alcances de la potestad de revisión de los fallos de esta Sala, procede entrar a valorar si en el caso concreto se apreciaron correctamente los hechos discutidos al momento de dictar sentencia. El fallo desestimatorio del recurso se apoya en el hecho de que la reorganización que originó el despido cuestionado fue sometida al procedimiento establecido al efecto (estudios realizados por firma consultora especializada y aprobación del proceso por parte de la Junta Directiva Nacional del Banco), de manera que la destitución tenía como fin lograr una mejor organización de los servicios, cumpliendo además con el requisito que ya ha señalado esta Sala como indispensable para los casos en que la Administración se fundamenta en los postulados del artículo 192 constitucional, cual es que el puesto considerado en sí mismo no sólo sea dispensable en la estructura vigente, sino que es de **imposible integración en la organización institucional propuesta**, de modo que la única solución viable para la Administración es el despido de quien ocupa la plaza y ejerce las correlativas funciones, que desaparecen del todo en la nueva estructura modernizada. De manera que todo el fundamento del fallo en cuestión se asienta precisamente en la efectiva desaparición de las actividades desempeñadas por el recurrente, afirmándose para ello en los dictámenes técnicos que constan en autos*” (voto n° 1244 de las 12:58 horas del 9 de febrero de 2001). Se enmarcan, de este modo, los despidos acaecidos en virtud de la aprobación de un proceso de reestructuración, dentro de lo que en doctrina se conoce como despidos objetivos, cuya principal característica es que obedecen a una decisión unilateral del empleador, vinculada a una necesidad de la empresa, sustentada en informes o pericias que así lo determinen y no en la sola subjetividad de una jefatura en particular. En palabras de Cruz Villalón se trata de “...situaciones en las que la prestación del trabajador no aporta al empleador el interés productivo necesario al objeto de su actividad empresarial...” (Cruz Villalón, Jesús. “**Compendio de Derecho del Trabajo**”. 2da ed. Editorial Tecnos. Madrid. Año 2009. Pág. 401). Llevado lo anterior al ámbito de empleo público, diríamos, que resulta procedente el despido fundado en causas objetivas, cuando no aporta el funcionario, a la consecución del fin público del que se trate. Concretamente la doctrina española identifica cinco causales de despido objetivas que son las siguientes: “a) *ineptitud del trabajador*



conocida o sobrevinida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa; b) inadaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo; c) amortización de puestos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción... d) por faltas de asistencia al trabajo, aún justificadas, pero intermitentes y e) por insuficiencia de consignación presupuestaria”. Palomeque López, Manuel Carlos; y, Álvarez de la Rosa, Manuel. **“Derecho del Trabajo”**. 17° ed. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid. Año: 2009. Pág. 767). De las causales enumeradas, el artículo 192 constitucional y el Estatuto del Servicio Civil, recogen –concretamente- la “c)” y la “e)”, correspondiendo los procesos de reorganización o reestructuración en las entidades de derecho público, precisamente una causa “económica, técnica, organizativa o de producción”, de terminación de la relación de trabajo. Este tipo de causas –económicas- “son fundamento extintivo cuando la amortización de puestos contribuya a superar las dificultades que impiden el buen funcionamiento de la empresa, ya sea por su posición competitiva en el mercado, ya por exigencia de la demanda, a través de una mejor organización de los recursos. En resumen, es la relación de la proporcionalidad razonable entre el número de trabajadores cuyos contratos se extinguen (y cuyos puestos se amortizan) y las causas que se invocan y tal ponderación con un exclusivo fin: contribuir razonablemente a mejorar la situación y hacer viable el proyecto empresarial (en su conjunto o en el ámbito en que se considere necesaria la amortización...), en el que disminuye o va a disminuir el volumen de trabajo y, además, las funciones encomendadas al trabajador desaparecen o pueden hacerlas otros”. Concretamente, en las relaciones de empleo público, donde la estabilidad en el cargo aparece resguardada constitucionalmente, se requiere que, indubitablemente, entre el fin propuesto por la administración y la eliminación de plazas, exista un nexo de causalidad acreditado –apropiadamente- mediante los estudios técnicos que así lo determinen.

IV .- En el caso que nos ocupa, la cesación del demandante se justificó, como se dijo, en la existencia del proceso de reestructuración que se daba en el Banco de Costa Rica. La única prueba que consta en autos relacionada con la concreción del proceso de reorganización consiste en la copia de los acuerdos tomados por la Junta Directiva del Banco de Costa Rica en las sesiones n° 39-03, artículo I, celebrada el 8 de setiembre de 2003, n° 40-03, artículo IV, celebrada el 09 de setiembre de 2003, n° 08-04, artículo XI, celebrada el 02 de marzo de 2004, y n° 09-04, artículo XI, celebrada el 09 de marzo de 2004 (folios 07-51, 65-77 del legajo de pruebas, 79 frente a 121 vuelto del principal). En estas sesiones se llevó a cabo “...el análisis de la propuesta de modificación a la estructura del Banco planteada por la Gerencia General” (folio 110). El Gerente General de la entidad demandada presentó “una propuesta de modificación de la estructura de la organización basado en un plan estratégico que fue aprobado a finales de 2003 y en cuatro grandes lineamientos que son: negocios, manejo del riesgo, finanzas y operaciones” (folio 79). La propuesta presentada consistía en una serie de diagramas en los que se refleja la organización actual de las distintas dependencias del banco y la organización propuesta (folio 81-92). Como parte de la información que se consigna dentro de la “Organización Propuesta” se expresa en una casilla -que no contiene mayor información- el número de plazas a suprimir de cada área. En total, según el nuevo organigrama, se eliminan cuarenta y un puestos de trabajo, correspondiendo veintitrés de ellos a la Gerencia Administrativa, a la cual se encontraba adscrita la oficina del actor (ver folios 87, 88, 89, 91, 92 y 93). En apoyo de los diagramas, la Gerencia General del Banco presenta un informe en el que se pretende justificar la realización de “algunos ajustes importantes” para la ejecución del “Plan Estratégico de reciente aprobación” (folio 95). El punto cinco de este informe contiene la “Reorganización de la Gerencia Administrativa”. Al respecto señala: “Se propone continuar el proceso de consolidación de la Gerencia Administrativa, cuyos objetivos es mejorar el control interno, atomizar los principales riesgos operativos, optimizar el gasto administrativo mediante uso racional de los recursos, mejorar los procesos, implementar los nuevos productos a ser vendidos por las áreas comerciales, mejorar la proporción de transacciones



electrónicas a transacciones totales y ser el soporte de las áreas comerciales de la gestión de negocios./**Asimismo, como parte de la reorganización de esta Gerencia se está proponiendo el traslado de algunas unidades administrativas y la supresión de una oficina cuyas funciones están siendo asumidas por Banca de Personas**” (folio 98). Concretamente en relación con la supresión de la oficina en la que ocupaba su cargo el accionante se dijo: “(...) Suprimir la Gerencia Local de Base de Datos, por cuanto con la reorganización de la Gerencia Regional de Operaciones, sus funciones fueron trasladadas a todas las oficinas dependientes de la Divisiones de Banca de Persona. El nuevo concepto de Servicio al cliente requiere que a todo nivel en las áreas comerciales se asignen a las carteras de clientes y parte de la labor es que a nivel nacional, los clientes estén diseccionados a cada centro de negocios, que significa poder ubicar al cliente para nuevos negocios y para gestión de cobro, por lo que es necesario que cada centro de negocios en su ámbito de acción administre su base de datos./ **Durante varios años se ha tratado depurar la base de datos sin haber logrado buenos resultados. A raíz de esto hay problemas en gestiones de cobro a deudores y fiadores, problemas en trámites de cobro por vía judicial, pérdida de clientes que no están amarrados en las áreas de negocios y que por mal servicio han migrado de la Institución. La Ley #8204 sobre la prevención del lavado de dinero y actividades conexas exige la actualización de la base de datos de clientes. Asimismo, depurar la base de clientes permite reducir la cantidad de estados de cuenta devueltos de clientes por incorrectas direcciones.** / Por Tanto, las funciones de esta Gerencia han sido trasladadas a las oficinas de banca de personas, donde es responsabilidad es de cada gerente y sus equipos de trabajo, saber quiénes son sus clientes, conocer todos sus datos personales y mantener comunicación con ellos para la actualización permanente de la información y agregar valor a los negocios./ **En caso de no ser viable la reubicación de funcionarios de esa unidad, se procedería a la supresión de las plazas respectivas**” (folio 100). Una vez analizada y discutida la propuesta presentada por la Gerencia General la Junta Directiva acordó -en lo que interesa al caso concreto-: “Aprobar las modificaciones a la estructura organizacional del Banco, según lo consignado en la parte expositiva de este acuerdo, incluyendo las respectivas plazas nuevas dentro del escalafón del Banco (...) **Aprobar la supresión de plazas** en la División de Recursos Humanos, División de Tecnología de Información, División Institucional y en la Gerencia Administrativa de conformidad con la reorganización propuesta, **las cuales deberán estar sustentadas en los estudios técnicos respectivos.(...) Encargar a la Gerencia General implementar ordenadamente el plan de reorganización, procediendo conforme con las regulaciones legales que correspondan. Asimismo, la Gerencia General procederá a efectuar el cese de los contratos de trabajo que deba llevarse a cabo como producto de esta reorganización, sin que pueda exceder del 30 de junio de 2004**” (folios 119-121). Así quedaron sentadas las bases para el proceso de reorganización, quedando claramente establecidos los elementos condicionantes para la disminución de puestos de trabajo: En primer lugar la elaboración de estudios técnicos que sustentaran la necesidad de suprimir determinados puestos de trabajo, para alcanzar los fines de modernización y eficiencia proyectados por la Gerencia; en segundo lugar, la remoción de funcionarios únicamente se daría en aquellos casos en que no fuera posible colocarlos en otra posición dentro de la institución; y, finalmente, se estableció una fecha límite para comunicar los despidos (siempre en el entendido de que esta comunicación se encontraba sujeta a la verificación de los requisitos legales). Tal y como ha quedado acreditado, la comunicación del despido se efectuó el día 08 de abril de 2004, sustentándose la eliminación en el acuerdo de la Junta Directiva n° 40-03, artículo IV, celebrada el día 09 de diciembre de 2003 y la sesión n° 09-04, artículo XI, del día 9 de marzo de 2004 (folios 75-76). Éste es el único sustento dado por la Gerencia a la motivación del despido, sin que se indicara en dicha nota, por un lado, las razones que imposibilitaban la colocación del funcionario en otro puesto, y por otro, el informe que sustentó la supresión de su plaza, violentándose así, no sólo, el más mínimo derecho al debido proceso del actor, sino además, el propio acuerdo de Junta Directiva que sirvió de base para



justificar la reorganización de la Gerencia en la que se desempeñaba el señor Castro León y la supresión de plazas en esta dependencia. Adicionalmente, se desprende de los propios diagramas presentados por la Gerencia General en su informe a la Junta Directiva -ya citados- que la “eliminación” de 41 puestos de trabajo llevaba aparejada la creación de 125 plaza nuevas (ver cuadro de folio 94 denominado “**PLAZAS NUEVAS MARZO 2004**”, entre las que de manera coincidente se creaban 2 plazas de “oficinista 5” (misma categoría ocupada por el actor), y adicionalmente, 2 plazas de oficinista 4 y 10 plazas de oficinista 3, que le pudieron haber sido ofrecidas al señor Castro Leitón, en caso de que no lograra acceder a una de las nuevas plazas creadas en la categoría que éste ocupaba. Sin embargo, no consta en autos que se le ofrecieran tales plazas, o la posibilidad de concursar en alguna de las 125 plazas nuevas en las que cumpliera los requisitos para ocupar el cargo. No existe una explicación objetiva -al menos acreditada en el expediente- que permita concluir que el despido del actor -cercenando su derecho al cargo- fuera estrictamente necesario y se ajustara a los presupuestos del artículo 192 Constitucional (como asevera la Gerencia General en la carta de despido). Más aún, la poca información que existe en autos en relación con la disminución y creación de puestos es la que se desprende de los cuadros visibles a folios 93 y 94 que reflejan, por un lado, los costos de la modificación de estructura a marzo de 2004, y por otro, la creación de las plazas nuevas. De los datos allí consignados, se aprecia que en la “División Administrativa” concretamente se eliminan 23 puestos y se crean a su vez 30 nuevas plazas (por lo que lo razonable no era esperar despidos sino nuevas contrataciones). Si por principio, los servidores de la Administración Pública están amparados por la estabilidad en el empleo, no es posible admitir que, so pretexto de un proceso de reorganización, despidan trabajadores sin los estudios técnicos que justifiquen la desaparición del puesto, y la imposibilidad de reubicar al trabajador en otro cargo dentro de la organización, porque por ese medio se abriría un peligroso portillo a la arbitrariedad y a la inseguridad. En este sentido el artículo 47 del Estatuto del Servicio Civil, al referirse al despido por reorganización, señala que al prescindir de los servidores, se atenderán criterios tales como eficiencia, antigüedad, carácter, conducta, aptitudes y demás condiciones que resulten de la calificación de los servicios, lo cual en el supuesto en que se eliminen ciertas plazas y al mismo tiempo se crean plazas en la misma categoría como ocurre en el caso concreto, obligaba a acreditar que el actor no poseía la aptitud y requisitos nuevos para permanecer en una de las nuevas plazas, lo cual no consta en autos, como tampoco consta que no fuera posible ubicarlo en alguna plaza equivalente. De conformidad con las razones expuestas, en atención a los concretos agravios planteados por el recurrente, bien podría decirse que el *ad quem* incurrió en una errónea e inadecuada valoración de la prueba al tener por acreditado que la Gerencia cumplió con los requisitos establecidos en el acuerdo de Junta Directiva que autorizó la reestructuración de la Gerencia Administrativa y la eliminación de las plazas que resultarían innecesarias en ese departamento, ya que no existe el informe técnico que sustente la necesidad de suprimir la plaza del actor en particular, ni se acreditó la imposibilidad de reubicarlo; por lo que contrario a lo que concluye el tribunal, queda claro que el despido del demandante fue ilegítimo por arbitrario e ilegal. Consecuentemente, estimamos nulo el despido del que fue objeto el actor y al estar en presencia de un despido nulo, los efectos de esa declaratoria deben retrotraerse al momento o fecha de dicho acto, de manera que las cosas deben volver al estado en que se encontraban antes de su emisión. En consecuencia, lo procedente es reinstalar al actor en su cargo y condenar a la entidad demandada al pago de los salarios dejados de percibir por el señor Castro Leitón desde el día en que se materializó el despido y hasta su efectiva reinstalación en su cargo u en otro de la misma categoría y funciones.”

g)Despido justificado: Pérdida objetiva de confianza por incumplimiento del principio de legalidad al ser simple depositario de la autoridad pública

[Tribunal de Trabajo Sección II]⁷

Voto de mayoría

“ VII.- Debe tenerse presente que el despido sin responsabilidad patronal como máxima sanción que puede sufrir un trabajador, en este caso obedece a que el gestionado fue negligente y descuidado en el ejercicio de sus funciones, a pesar de su gran experiencia en el desempeño de las mismas. Queda claro también que el gestionado incurrió en acciones para las que no contaba con la autorización y documentación legal necesarias para realizarlas, aparte de que las desarrolló con plena conciencia de que lo que estaba haciendo era indebido, pues ni siquiera observó la normativa atinente a la actividad de destrucción de mercancías estipulada en el Artículo 192 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, según se indicó líneas atrás, mucho menos, cumplió con la disposición del artículo 76 de la Ley General de Aduanas, que regula lo relativo a la subasta pública de las mercancías abandonadas. Con su conducta incorrecta quebrantó uno de los principios fundamentales que rigen la actividad pública, a saber, el principio de legalidad, consagrado en los numerales 11 de la Carta Magna y de la Ley General de Administración Pública. Principio que no le permite realizar acciones al margen de la ley o que no estén debida y previamente autorizadas por norma expresa o autoridad competente, bajo condición de incurrir en irresponsabilidad por faltar a los deberes y obligaciones que el cargo le depara, si se procede en forma contraria, como sucedió en el caso bajo examen. Bien, al actuar el accionado al margen de la buena fe y confianza en él depositada, violó uno de los principios fundamentales de toda relación laboral, el cual se encuentra estipulado en el artículo 19 del Código de Trabajo, aplicado supletoriamente al subjúdice, por disposición de lo estipulado en los artículos 51 del Estatuto de Servicio Civil y en el 80 de su Reglamento. En el caso subexámine, no queda la menor duda de que el gestionado actuó en forma abiertamente contraria al referido principio de buena fe, al simular la destrucción de dos mil quinientos cincuenta sacos de resina sintética que de previo no revisó ni seleccionó objetivamente y, mucho menos, corroboró en forma diáfana su ingreso al botadero, así como tampoco presencié la supuesta destrucción. ¿Cómo no se va a dar una pérdida de confianza objetiva con esa grave falta? Todas las irregularidades evidenciadas en ejercicio de las funciones que debía cumplir con rectitud el gestionado, indudablemente, hacen imposible continuar con la relación laboral. Es menester reiterar que el despido sin responsabilidad patronal por esta causal obedece a que se ha violado uno de los principios fundamentales del contrato laboral, como es el de la buena fe, contemplado en forma expresa en el artículo 19 del Código de Trabajo antes citado. Sobre este tema la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto Número 1068-05 de las diez horas del veintitrés de diciembre de dos mil cinco expresó: "En la sentencia N° 638, de las 10:30 horas del 26 de octubre del 2001, esta Cámara señaló que: *“Según Cabanellas, “como causal de despido, la pérdida de confianza del patrono en el trabajador, por hechos imputables a éste, no es aquella que se deposita en los empleados de dirección, fiscalización o vigilancia, sino en cualquier trabajador, y sobre la cual reposa el contrato de trabajo por las particularidades de éste (...) Cuando los actos que el trabajador provoca justifican la pérdida de la confianza, es evidente que desaparece la armonía que debe predominar en el contrato de trabajo, por lo que se justifica el despido, principalmente si el conjunto de los actos del subordinado crea insuperable recelo (...) Debido a esa naturaleza del vínculo laboral, el trabajador debe mantener una conducta intachable dentro y fuera del trabajo; cuando no es así, desaparece el elemento de confianza en él depositado, y puede ser despedido con justa causa, situación peculiar en determinadas prestaciones, como la de los cajeros. En conclusión, todo hecho que sea susceptible de sembrar la*



desconfianza del empresario y que impida la prosecución de la relación laboral -dentro de un ambiente sin recelos- puede servir para fundar la ruptura del contrato de trabajo" (CABANELLAS (Guillermo), Compendio de Derecho Laboral, Tomo I, Bibliografía OMEBA, Buenos Aires, 1968, p. 766-767). La Sala ha sostenido el criterio de que, para establecer jurídicamente la existencia de la pérdida de confianza, es necesario examinar la conducta imputada a la trabajadora, en íntima relación y necesaria conexión, con la índole de las labores que le hayan sido encomendadas (ver, en tal sentido, el Voto número 353, de las 10:40 horas, del 5 de abril del 2000). De lo que se trata, entonces, en estos casos, es una pérdida de confianza objetiva; esto es, de una situación fáctica que, razonablemente, lleva a desconfiar del servidor o de la servidora, como persona idónea para atender los intereses de la parte empleadora." Nótese que, don Marvin violó en forma flagrante las disposiciones contenidas en el artículo 115 inciso 12) del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda, por cuanto dio fe de la destrucción de mercancías que se encontraban en propiedad del Estado y a la vez ratificó un hecho en el que no estuvo presente. Además, los deberes y prohibiciones que deben acatar los funcionarios públicos se fundamentan en una serie de principios y deberes éticos que deben regir la conducta de todo servidor, según lo dispuesto en el artículo 91 incisos 2) y 4) del referido Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda. También infringió las disposiciones de los artículos 16 y 73 de la Ley General de Aduanas, 38,40 y 192 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, artículo 81 inciso L) del Código de Trabajo en armonía con los artículos 96, 97, 100, 106 incisos a), b), d), 112 inciso 5) y 115 inciso 1) y 12) del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda, artículos 39 inciso a) y 43 del Estatuto de Servicio Civil, artículo 27 inciso a) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. En consecuencia, para que la relación pudiera continuar, debe existir una verdadera confianza por parte de su empleador, basada en la buena fe, máxime que está prestando un servicio público. Si ésta cualidad se ha perdido objetivamente, es imposible continuar la relación laboral, según se ha indicado ut supra. Por lo expuesto, se rechaza el reparo."

h)Ministerio de Educación Pública: Reclamo del recurrente sobre la ejecutoriedad de su despido a pesar de haber apelado la resolución administrativa

Potestad de la Administración de ejecutar un acto administrativo una vez adoptado sin necesidad de acudir a las autoridades judiciales

[Sala Constitucional]⁸

Voto de mayoría

El recurrente estima que, de conformidad con el artículo 44 del Estatuto de Servicio Civil, el Ministerio de Educación ni su Dirección General de Personal, pueden despedirlo de su puesto en virtud de que la resolución del Tribunal del Servicio Civil que acoge la gestión de despido incoada en su contra, se encuentra apelada.

Resulta menester indicarle al petente que esta Sala ya ha conocido varios reclamos anteriores relacionados con la aplicación del artículo 44 del Estatuto de Servicio Civil, precisamente en situaciones iguales a la que plantea el recurrente, pero relacionados con el Ministerio de Hacienda. Tal es el caso, verbigracia, de los expedientes números 03-008972-0007-CO, 03-009296-0007-CO y 03-006585-0007-CO, dentro de los cuales se dictó sentencias números 2003-10174 de las dieciocho horas dos minutos del dieciséis de setiembre del dos mil tres, 2003-010860 de las once

horas ocho minutos del veintiséis de setiembre del dos mil tres y 2003-014234 de las once horas treinta y cinco minutos del cinco de diciembre del dos mil tres, respectivamente, declarando sin lugar los recursos planteados en ese sentido. Al respecto, en la sentencia 2003-10174 de las dieciocho horas dos minutos del dieciséis de setiembre del dos mil tres, se indicó:

I.- El recurrente acusa la violación de los derechos fundamentales del amparado, en particular de los derechos protegidos en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, por cuanto el Ministro de Hacienda, en oficio N°DM-1148-2003 de 23 de junio de 2003, ejecutó su despido sin responsabilidad patronal, a pesar de haberse impugnado esa decisión para ante el Tribunal Superior de Trabajo, jerarca impropio en la materia. En su criterio, la actuación de la autoridad recurrida es injustificada y cercena el Derecho de la Constitución.

II.- La Sala Constitucional, en múltiples ocasiones, se ha pronunciado respecto de asuntos similares a los que aquí ocupa, considerándose que la actuación de la autoridad recurrida no lesiona los derechos fundamentales del agraviado. Particularmente ilustrativo es lo resuelto en la sentencia N°2003-01846 de las 14:59 hrs. de 5 de marzo de 2003, en que se dijo:

“ II.- Sobre el derecho. El recurrente reclama que la autoridad recurrida ejecutó su despido a pesar de que interpuso recurso de apelación, ante el Tribunal Superior de Trabajo, contra la resolución dictada por el Tribunal de Servicio Civil, que acogió la gestión de despido presentada por el Presidente de la Comisión de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Para el recurrente la interposición del recurso suspende los efectos ejecutivos y ejecutorios del acto administrativo, ya que fue admitido en ambos efectos, según lo dispone el artículo 44 del Estatuto de Servicio Civil. Esta Sala en sentencia número 2002-00928 de las nueve horas cuarenta y siete minutos del primero de febrero de dos mil dos, en un caso similar a este, dijo:

“III.- Sobre los efectos de la impugnación del acto administrativo: en repetidos fallos emitidos por este Tribunal Constitucional se ha manifestado que los actos administrativos, una vez emitidos por la Administración, son ejecutivos y ejecutorios. Tales son principios básicos que informan al Derecho Administrativo y que orientan toda la función pública, y consisten en que una vez que son decretados los actos por la Administración, ésta puede por sí misma ejecutarlos, sin necesidad de acudir a las autoridades judiciales (artículo 146 de la Ley General de la Administración Pública), lo cual, en virtud del artículo 148 ídem implica que la interposición de los recursos ordinarios no suspende la ejecución de los actos administrativos, a menos que el superior decida en contrario para evitar perjuicios mayores o de imposible reparación.

IV.- Caso concreto: En la especie se tiene que el Tribunal del Servicio Civil decidió acoger la gestión de despido sin responsabilidad patronal interpuesta por el Instituto Nacional de Aprendizaje contra el amparado, y ante esa decisión el recurrente interpuso recurso de apelación para ante el Tribunal del Servicio Civil, tal y como lo permite el artículo 44 del Estatuto de Servicio Civil. Ahora bien, la interposición del recurso no suspende de pleno derecho los efectos del acto impugnado, motivo por el cual estima la Sala que las autoridades del Instituto Nacional de Aprendizaje actuaron ajustadas a Derecho y por ende no se han vulnerado al amparado ningún derecho fundamental. A la luz de estas consideraciones, lo procedente es declarar sin lugar el recurso como en efecto se hace, sin perjuicio de lo que se resuelva en alzada por parte del tribunal competente.”

Ahora bien, el recurrente indica que esta Sala en fallos anteriores (véase la sentencia número 2000-00916 de las 8:06 del 26 de enero del 2000) aceptó que la interposición del recurso de apelación ante el Tribunal de Trabajo, según el artículo 44 del Estatuto de Servicio Civil, suspende el acto administrativo por no encontrarse firme la resolución que determina el despido. Sin embargo, debe recordarse que el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a esta Sala para variar de criterio, cuando encuentre razones de interés públicos que justifiquen



reconsiderar la cuestión. De manera que a partir de la sentencia número 2002-00928 la línea jurisprudencial de este Tribunal, por las razones ahí contenidas, es que la interposición del recurso, según lo dispone el artículo 44 del Estatuto de Servicio Civil, no suspende de pleno derecho los efectos del acto impugnado. Es consecuencia de todo ello, la desestimación del recurso.”

Según se puede observar de la sentencia transcrita, es criterio de este Tribunal de lo Constitucional que la sola interposición del recurso de apelación para ante el Tribunal Superior de Trabajo –en el caso de resoluciones de despido dictadas por el Tribunal del Servicio Civil- no surte efectos suspensivos y por ende el acto administrativo de despido impugnado resulta ejecutable y ejecutivo a pesar de la acción recursiva intentada y lo dispuesto por el artículo 44 del Estatuto de Servicio Civil. De tal suerte que, siguiendo la línea jurisprudencial citada supra, se acoge su texto totalmente en sus consideraciones, que son absolutamente aplicables a este nuevo caso, y no existiendo motivo alguno que justifique un cambio de criterio en este tema, debe rechazarse el recurso por improcedente, sin perjuicio de que el amparado pueda discutir sus derechos laborales en la jurisdicción ordinaria laboral, de ser procedente.



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 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 529 de las diez horas del tres de octubre de dos mil tres. Expediente: 95-000457-0214-LA.
- 2 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 561 de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del treinta de junio de dos mil seis. Expediente: 99-002295-0166-LA.
- 3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 569 de las nueve horas cincuenta minutos del dieciséis de julio de dos mil ocho. Expediente: 04-003078-0166-LA.
- 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 790 de las quince horas cuarenta y dos minutos del tres de junio de dos mil diez. Expediente: 07-300046-0422-LA.
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 892 de las dieciséis horas cincuenta y siete minutos del treinta y uno de enero de dos mil seis. Expediente: 05-007022-0007-CO.
- 6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 1019 de las nueve horas treinta y cinco minutos del nueve de julio de dos mil diez. Expediente: 04-003518-0166-LA.
- 7 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN SEGUNDA.- Sentencia número 1445 de las nueve horas treinta y cinco minutos del veintinueve de setiembre de dos mil ocho. Expediente: 07-000511-0028-LA.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 308 de las nueve horas quince minutos del dieciséis de enero de dos mil cuatro. Expediente: 04-000271-0007-CO .