



Jurisprudencia sobre el permiso sin goce de salario

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Funcionario Público.
Palabras Clave: Permiso sin goce de salario, despido justificado, denegatoria del permiso, efectos, naturaleza, anualidad.	
Fuentes: Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 29/04/2013.

El presente documento desarrolla **el permiso sin goce de salario**, aportando abundante jurisprudencia sobre los puntos tratados en este tipo de reclamos laborales, considerando las faltas graves, los despidos justificados, interrupción de permisos, entre otros.

Contenido

JURISPRUDENCIA	2
1. Falta grave del trabajador: Despido justificado por ausencia al trabajo durante más de dos días alternos dentro del mes calendario.....	2
2. Despido justificado: Ejercicio liberal de la profesión durante permiso sin goce de salario, otorgado para atender asuntos personales	3
3. Interrupción de permiso sin goce de salario para reincorporarse a su plaza.....	13
4. Permiso sin goce de salario: Denegatoria del permiso sin goce de salario que formuló, ya que induce una serie de nuevos requisitos que regulan lo referente a los permisos sin goce de salario, sin que estos hayan sido publicados.....	15
5. Permiso sin goce de salario: Denegatoria de permiso sin goce de salario para realizar nombramiento interino como académica en la Universidad Nacional	16
6. Permiso sin goce de salario: Interrupción del cómputo para efectos de anualidades.....	17
7. Permiso sin goce de salario: Solicitud de permiso sin goce de salario ante la autoridad recurrida	18
8. Permiso sin goce de salario: Disconformidad porque en forma arbitraria e intempestiva sin un plazo razonable para poder regresar a su puesto se le dejó sin efecto el permiso sin goce de salario que se le había otorgado	19
9. Despido injustificado: Trabajadora municipal que ostenta otro nombramiento en la función pública .	20
10. Permiso sin goce de salario: Trabajador de la SUGEF que lo solicita para laborar con empresa bancaria.....	23
11. Acto administrativo: Denegatoria de permiso sin goce de salario para estudios en el extranjero es desproporcional	26
12. Permiso sin goce de salario: Violación por no ser reintegrado al vencimiento del permiso	28
13. Permiso sin goce de salario. Efectos y naturaleza	28
14. Anualidad: Vacaciones, incapacidades y licencias sin goce de salario no interrumpen el cómputo.	29

JURISPRUDENCIA

1. Falta grave del trabajador: Despido justificado por ausencia al trabajo durante más de dos días alternos dentro del mes calendario

[Sala Segunda]ⁱ

Voto de mayoría:

“III.- El casacionista acusa que en el trámite del **permiso** que solicitó con **goce de salario**, se dieron fallas por parte de la Administración y Junta Directiva de la Caja de Préstamos y Descuentos de los Empleados del Poder Judicial, que lo indujeron a error. Analizada la prueba documental aportada a los autos, en Acta de Sesión Ordinaria 023-2003-2004, celebrada el 4 de diciembre de 2003, por la Junta Directiva de la institución accionada, en el artículo I, se dispuso “...Nota de fecha 02 de diciembre 2003, suscrita por el señor Arturo Sandí, Auditor Interno, donde solicita **permiso** sin **goce de salario**, para el período del 12 de enero al 31 de enero del 2004. **Se aprueba por unanimidad dejar pendiente la nota del señor Sandí, hasta que la Autoría Externa brinde el informe correspondiente. ACUERDO FIRME...**” (folio 26). Los términos de este acuerdo son claros, pues manifiestamente se indica que el **permiso** sin **goce de salario** solicitado quedó pendiente hasta que la Auditoría Externa brindara el informe, lo que excluye que en su tramitación se hayan dado fallas que indujeran al actor en error. Presentada la solicitud del **permiso** sin **goce de salario** el 02 de diciembre de 2003, por un período de tres semanas (folio 7), el actor previamente a ausentarse de su trabajo, debió averiguar si la gestión fue aprobada o no, pues no bastaba que se hiciera para suponer que el **permiso** fue otorgado, pues debía estar autorizado expresamente. En todo caso, el acuerdo adoptado por la Junta Directiva se encontraba justificado, pues el demandante como Auditor Interno debía brindar la información y facilitar la documentación, para la realización de la Auditoría Externa que se estaba llevando a cabo. De modo que si el actor se ausentó sin justa causa de su trabajo, del período comprendido del 12 al 20 de enero de 2004, incurrió en la causal de despido prevista en el artículo 81 inciso g) del Código de Trabajo, según el cual son faltas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo, cuando deje de asistir al trabajo sin **permiso** del patrono, sin causa justificada durante dos días consecutivos o más de dos días alternos dentro del mismo mes-calendario.”

2. Despido justificado: Ejercicio liberal de la profesión durante permiso sin goce de salario, otorgado para atender asuntos personales

Abogada del MINAE, quien durante permiso sin goce de salario trabaja para empresa participante en licitación de hidrocarburos

[Sala Segunda]ⁱⁱ

Voto de mayoría

“III.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO QUE DIO LUGAR AL DESPIDO DE LA ACTORA: Por medio de oficio N° DGH 26-2000 de 1 de febrero de 2000, el titular de la Dirección General de Hidrocarburos puso en conocimiento de la Ministra de Ambiente y Energía el acuerdo adoptado por el Consejo Técnico de Hidrocarburos en el artículo 6 del acta de sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 2000, en el cual en lo conducente se estableció: *“Por último, se conoce informe de la Comisión de Evaluación sobre la participación de la Licda. Irene Araya en el trámite de la Segunda Ronda de Licitación de Hidrocarburos. Ante las conclusiones a que se arriban en el mismo, el Consejo Técnico de Hidrocarburos adopta el **ACUERDO NÚMERO TRES:** encargar al Director General el que comuniqué la situación presentada con la participación de la Licda. Irene Araya en la Segunda Ronda de Licitación de Hidrocarburos a la Sra. Ministra del Ambiente y Energía”*. En dicho oficio, después de efectuar el planteamiento, se concluyó: *“...No obstante lo anterior se mantendría **la incertidumbre o cuestión de la participación de la Licda. Araya y la aplicabilidad del régimen de prohibición de la Ley de Contratación Administrativa, por cuanto la ineficacia determinada del poder que le fuera otorgado, implica que los actos ejercidos bajo ese poder son considerados legalmente inexistentes e ineficaces”** - énfasis agregado- (folios 99 a 103). Una vez efectuado el estudio administrativo del expediente de la Dirección General de Hidrocarburos, se determinó por parte del Departamento Legal del Ministerio que *“La conducta seguida por la señora Ortiz **contraviene las normas mínimas de ética y lealtad hacia la institución** rompiendo toda relación de confianza con el servidor, violentando los deberes propios de un servidor público, como lo disponen los artículos 7 y 10 del Reglamento Autónomo de Servicio de este Ministerio que establece los principios éticos de la función pública y el deber de lealtad, como también se violenta el artículo 24 incisos 10, 25 y 29 en relación al patrocinio, violación al régimen de prohibición y comportamiento laboral desleal e indeseable, por lo que lo procedente salvo mejor criterio, es realizar las diligencias ante la Dirección del Servicio Civil para que se despida a la funcionaria sin responsabilidad patronal dada la gravedad de las faltas cometidas”* (énfasis agregado). Lo anterior se acordó así por cuanto se tuvo por establecido que la figura de las licencias hasta por 6 meses para la atención de asuntos personales del servidor, contemplada en el Estatuto de Servicio Civil y el Reglamento, mantiene la relación laboral, pues sólo se hace uso de un derecho en forma temporal, razón por la cual se considera que la Licda. Araya Ortiz violó el artículo 18 inciso a) del Decreto Ejecutivo N° 22614-H que dispone la prohibición a los beneficiarios de asesorar o ejercer en forma liberal funciones iguales o similares a las del cargo que ostentan, toda vez que una vez que obtuvo la licencia gestionó como apoderada de la empresa dentro del*

expediente administrativo. Dicha situación fue comunicada a la jerarca del Ministerio mediante oficio N°DAJ-193 de 21 de febrero de 2000, recibido el 23 de febrero (folios 20 a 22 y 118 a 120). El 3 de marzo de 2000, una vez tomada la decisión de acudir a la vía prescrita por los artículos 43 y siguientes del Estatuto del Servicio Civil en relación con los numerales 90 y siguientes del Reglamento de esa Ley, contrala Licda Araya Ortíz, en razón de su participación en el trámite de Licitación Petrolera N° 2, la Ministra le solicita a la Licenciada Ana Luisa Leiva del Departamento Legal del Ministerio del Ambiente y Energía que en conjunto con el Director del Departamento de Recursos Humanos formule el comunicado que en su condición debía remitir a la Dirección General de Servicio Civil (véase oficio DM-480-2000 visible a folio 19). Con base en ese documento, el 13 de marzo de 2000, la Ministra del Ambiente y Energía, realizó la gestión contra la accionante, solicitando el cese sin responsabilidad (folios 13 a 18). Así en oficio N° DAJ-266 de fecha 9 de marzo de 2000, doña Elizabeth Odio solicitó expresamente: *“Con fundamento en con los artículos 7, 10, 24 incisos 1), 10), 25) y 29), 105, 106 y 113 del Reglamento Interno de Trabajo, en los artículos 2, 3, 18 inciso a), 20 y 21 del Decreto Ejecutivo No. 22614-H que regula lo relativo al régimen de Prohibición en razón de la profesión y los artículos 43 y siguientes del Estatuto de Servicio Civil en relación con los numerales 90 y siguientes del Reglamento a esa Ley solicito se despida sin responsabilidad patronal a la funcionaria Irene Araya Ortiz. Así mismo, si al vencerse el **permiso** de licencia sin **goce** de **salario** -15 de abril del 2000- esta gestión aún no hubiera obtenido fallo firme, solicito se suspenda a la funcionaria Araya Ortiz en sus funciones como asesora legal de la Dirección de Hidrocarburos, de conformidad con el artículo 90 inciso b) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil”*. Por otro lado, mediante oficio N° DAJ-292 del 14 de marzo de 2000 -presentado a la Dirección de Servicio Civil, el día 16 de marzo de 2000-, se aclaró el escrito inicial sobre los fundamentos legales de la gestión de despido contra la accionante (folios 11 y 12). El 20 de marzo del 2000, la Dirección General de Servicio Civil puso en conocimiento de la señora Araya Ortíz la gestión de despido (Resolución de las 15:00 horas, del 14 de marzo de 2000, véase folio 10). Esta última contestó el 3 de abril rechazando los cargos y solicitando *“a- Se declare la prescripción de la gestión de despido establecido por la señora Ministra de Ambiente y Energía/ b) De (sic) declare sin lugar la gestión de despido por carecer de fundamento legal la misma”*(folios 80 a 92). Mediante oficio N° DAJ-472 del 25 de abril de 2000, la señora Ministra ante audiencia conferida en resolución de las 9:00 horas, del 12 de abril de 2000 (ver folio 139), se refirió a la excepción de prescripción opuesta por la actora, pretendiendo que se declarara sin lugar esa defensa, pues se había actuado dentro del plazo de ley; ratificando en ese mismo documento lo expresado en su escrito inicial respecto de la conducta reprochada seguida por la señora Araya Ortíz (folios 104 a 109). El Tribunal de Servicio Civil mediante resolución N° 9572, de las 12:40 horas, del 22 de junio de 2000, declaró improcedente la excepción de prescripción opuesta por la accionada en su escrito de contestación y declaró con lugar la gestión promovida por la Ministra del Ambiente y Energía para despedir a doña Irene Araya, de su puesto de profesional jefe 1, especialidad derecho, sin responsabilidad para el Estado; autorizando al Poder Ejecutivo para realizarlo (folios 133 a 138 bis). El 23 de agosto de 2000, la actora solicitó adición y aclaración de la anterior resolución (folios 140 a 143). El 1 de setiembre de 2000, ese órgano rechazó por improcedente el recurso de aclaración y adición presentado por la señora Irene Araya Ortíz (véase resolución de las 8:35 horas, del 1 de setiembre de 2000, a folio 146). Posteriormente, en oficio N° DRH-

1708 del 5 de setiembre de 2000, el Coordinador de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente y Energía le comunicó a la Licda. Araya Ortíz el cese de su nombramiento en propiedad en el puesto 56195, clasificado como Profesional Jefe 1 (G. de E.) Derecho, a partir del 7 de setiembre de 2000, conforme a lo dispuesto en resolución N° 9572 del 22 de junio de 2000 dictada por el Tribunal de Servicio Civil (folio 144) y por medio de oficio N° DRG-1724 de 12 de setiembre de 2000 se le comunicó a la actora que en virtud de lo decidido por dicho Tribunal en la última resolución citada, se mantenía la situación comunicada a través del oficio DRH-1708 del 5 de setiembre de 2000 (folios 147 y 148).

IV.- SOBRE LA PRESCRIPCIÓN INVOCADA POR LA ACCIONANTE RESPECTO DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA: Dentro de toda relación de trabajo la parte empleadora tiene el poder de dirección respecto de la actividad desarrollada por el trabajador, el cual va acompañado, como consecuencia natural y necesaria, de la potestad disciplinaria, con el fin de lograr un mejor rendimiento en el servicio brindado. Ahora bien, ese poder sancionador debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, actualidad y proporcionalidad. Ese segundo principio hace referencia a que el poder disciplinario del empleador debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que también se procura lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado. En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo establece que los derechos y las acciones de los empleadores para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que darían lugar a la corrección disciplinaria. Aquí, no resulta aplicable el inciso c) del artículo 99 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, norma acerca de la cual esta Sala, en su voto N° 1078, de las 9:55 horas del 15 de diciembre del 2004, manifestó: *“... de conformidad con el numeral 8 incisos 1) y 2) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, N° 8 del 29 de noviembre de 1937 y sus reformas, no es posible la aplicación del artículo 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, por cuanto dicha norma es parte de un reglamento ejecutivo -de esa última ley-, cuyo fin es el desarrollo y ejecución de los preceptos contenidos en la misma, no pudiendo dicho reglamento regular aspectos nuevos, no previstos en la ley que ejecutan, o establecer condiciones más gravosas que las que aquella ha establecido, siendo sus funciones las de aclaración, precisión o complemento de la ley correspondiente. Como el citado Estatuto no establece ninguna disposición en lo referente a la prescripción, lo regulado en este no puede derogar lo establecido en el mismo Estatuto de Servicio Civil, artículo 51, que en caso de materias no reguladas remite al Código de Trabajo (puede verse la resolución de la Sala Constitucional N° 280 de 14:33 hrs. del 7 de junio de 1994)”*. Por otra parte, esta Sala, de manera reiterada ha establecido que en el caso de que el empleador deba cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes se contará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación sea puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente para resolver. (Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias N°s. 36, de las 9:50 horas del 5 de febrero; 92, de las 9:40 horas del 28 de febrero; 153, de las 9:30 horas del 28 de marzo; 184, de las 14:20 horas del

24 de abril, las tres del 2003; 89, de las 10:10 horas del 13 de febrero del 2004; 360, de las 10:15 del 13 de mayo del 2005; 544, de las 9:35 horas del 28 de junio y 561, de las 9:48 horas del 30 de junio, ambas del 2006). En el caso que se analiza, la actora ha invocado la prescripción del poder disciplinario; señalando que el plazo en el cual la entidad empleadora podía ejercer esa potestad había fenecido por el transcurso del tiempo; por lo cual, el derecho para poderla sancionar también sucumbió, pues la funcionaria con competencia para resolver sobre su despido conoció de los hechos que se le imputaron "...desde el 7 de febrero de 2000", teniendo la posibilidad de iniciar desde entonces la investigación disciplinaria respectiva, sin embargo no fue hasta el 13 de marzo de 2000 que se ejecutó la acción de despido. De conformidad con lo expuesto, desde la fecha en que los hechos imputados a la accionante se pusieron en conocimiento de la Ministra competente para resolver, a la data en que se presentó la gestión de despido a la Dirección General de Servicio Civil, sea el 13 de marzo de 2000, no se cumplió el plazo extintivo de un mes de prescripción establecido en el artículo 603 del Código de Trabajo. Las particularidades que este caso envuelve, amén de los términos de incerteza con los que fue puesta en conocimiento de la señora ministra la actuación de la Licda. Araya Ortíz (Oficio DGH 26-2000 de fecha 1 de febrero de 2000, recibida en el despacho de la ministra el **7 de febrero de 2000**) impiden que ese momento marque el punto de partida previsto por la norma referida para que corra el término de prescripción, siendo que este debe ubicarse una vez concluida la investigación administrativa realizada (Oficio N° DAJ-193 de 21 de febrero de 2000, recibido en el despacho de la Ministra el **23 de febrero de 2000**, véase folio 41 a 43 del expediente administrativo identificado con el número 3), que es cuando se tiene un panorama certero sobre la conducta de la accionante, los hechos endilgados y sus implicaciones, pues es a partir de ahí que se cuenta con un fundamento para decidir si se adoptan las medidas disciplinarias correspondientes. Tampoco operó ese plazo extintivo después de que el órgano disciplinario estuvo en posibilidad de despedir -véase que el Tribunal del Servicio Civil mediante resolución del 1 de setiembre de 2000 dejó firme la resolución que autorizó el despido de la actora a partir de la denegatoria de adición y aclaración gestionada-, pues la resolución cuya adición y aclaración se solicitó fue notificada a las partes del 21 de agosto de 2000 (véase folio 60 del expediente administrativo identificado con el número tres), mientras que aquella en que se denegó esa adición y aclaración fue comunicada a éstas el **12 de setiembre de 2000** (véase folio 65 frente y vuelto del expediente administrativo identificado con el número tres), y la comunicación del despido se realizó mediante oficio DRH- 1724 de esa misma data (folio 147), en el que se informa a la actora que se mantiene lo dispuesto en oficio N° DRH-1708 del 5 de setiembre de 2000, mismo en el que también se le notificó el cese de su nombramiento en propiedad y al cual la actora estimó improcedente en documento de fecha 6 de setiembre de 2000 (folio 145), por estar pendiente la adición y aclaración, aspecto este último sobre el que de todos modos la actora no realizó ningún reproche sobre prescripción. Con base en lo anterior, debe determinarse que la decisión de despedir a la demandante fue adoptada oportunamente, por lo que la aplicación de la figura de la prescripción no resulta procedente en el sub lite y, por lo tanto, se considera que no medió inercia alguna de parte de la Administración.

V.- SOBRE LAS FALTAS ATRIBUIDAS A LA ACTORA: De previo al análisis del recurso interpuesto se hace necesario recordar que los funcionarios públicos en

general ostentan una serie de potestades otorgadas para lograr la convivencia normada entre administrados y de éstos con el Estado “función pública”. Se trata de una actividad que implica derechos (facultades) y deberes (obligaciones inexcusables) que deben cumplir quienes desempeñan un cargo dentro de cualquier poder público. Los funcionarios públicos son depositarios de la confianza del Estado-patrono y de los usuarios del servicio, por lo que deben tener un comportamiento impecable y probo, así como una conducta intachable. Por eso, en tratándose de servidores públicos, independientemente de su naturaleza, función y categoría, la valoración de sus faltas debe hacerse en forma estricta y meticulosa, por estar de por medio el interés público ante el cual debe ceder el del trabajador (en cuanto a la mayor rigurosidad en la calificación de las faltas de los servidores públicos, véase entre otros los votos números 638 de las 10:30 horas del 26 de octubre del 2001; 234 de las 9:30 horas del 22 de mayo del 2002 de esta Sala). A los servidores y servidoras del Estado se les exige un especial deber de diligencia en todos aquellos asuntos que guarden relación con las labores que desempeñan -después de todo son responsables de que la función que realizan sea ejecutada conforme a criterios de objetividad, imparcialidad, eficiencia y profesionalidad, entre otros-, por lo que la confianza en ellos depositada, alcanza una trascendencia particular al momento de analizar las faltas que se les atribuyen, especialmente si las mismas están relacionadas con las tareas específicas asignadas o pueden incidir en ellas (en este sentido, ver entre otros los votos números 722 de las 10:30 horas del 30 de noviembre, 724 de las 9:30 horas del 5 de diciembre, ambos del 2001, de esta Sala). Lo expuesto es de vital importancia en el presente caso, al encontrarnos en presencia de una funcionaria pública que no sólo debe contar con las condiciones necesarias para laborar en el “servicio público” sino que también debe ser merecedora de la confianza en ella depositada. Al amparo de este criterio, lo que procede es analizar si la conducta de la actora violentó las fundamentales obligaciones que tenía con su patrono, y determinar, si su comportamiento constituye una “falta grave” que autorice su despido sin responsabilidad patronal, porque se hacía imposible la continuación de la relación laboral. Conforme a la prueba documental traída a los autos, en lo que ahora interesa, quedó debidamente demostrado: **1)** De conformidad con el artículo 22 bis del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, se trasladó a la accionante a la Dirección Superior de Hidrocarburos, a partir del 16 de marzo de 1998 (Memorando N° DM-066-98 a folio 29). **2)** La actora rindió criterio en su carácter de Asesora de la Dirección Superior de Hidrocarburos, Geología y Minas (Memorando N° DGTCC-114-99 de 17 de marzo de 1999) sobre las actividades a desarrollar en áreas silvestres protegidas (folios 43 a 46). Asimismo, en ese sentido se refirió a la consulta de Aransas Petroleum (Memorando de fecha 31 de agosto de 1999); concluyendo que: “...únicamente se podrá suspender una concesión en caso que medie fuerza mayor, y no por razones de índole financiera” (folio 47 a 48). **3)** En memorándum DSHGM-118-99 de fecha 30 de marzo de 1999 se establece la agenda de reuniones para el mes de abril en relación con el Plan de Trabajo de la Dirección Superior de Hidrocarburos, Energía y Minas. En este sentido, la participación específica de la actora se contempla en: Reunión de Coordinadores de Proyectos, Promoción Petrolera y Segunda Ronda de Licitación, Tramitología de Gestiones (análisis de procesos), Reducción de la Contaminación por Hidrocarburos y Mejoramiento del Marco Legal -Reglamento al Código de Minería- (folios 121 a 122). **4)** La licitación petrolera N° 2 fue publicada en la Gaceta N° 97 del jueves 20 de mayo de 1999 (ver folios 35 a 42). **5)** La accionante participó en sesiones del Consejo

Técnico de Hidrocarburos (Actas N°s. VI-99 y VII-99 del 19 de abril de 1999, XII-99 del 14 de junio de 1999 y XV-99 de veinte de julio de 1999 a folios 125 a 132). En ellas se discutió entre otros, el modelo de contrato para la segunda ronda de licitación, avances en requerimientos para el inicio de esa ronda así como la aprobación del Reglamento de Cesión de Contratos de Hidrocarburos. **6)** Mediante notas de 16 de julio y 19 de agosto de 1999 solicitó **permiso sin goce de salario** por seis meses a efecto de atender asuntos personales (folios 30 y 31). **7)** Por resolución N° RES-774-99- DHR de las 8:00 horas, del 23 de agosto de 1999, el Oficial Mayor y Director General Administrativo del Ministerio del Ambiente y Energía aprobó la solicitud de licencia sin **goce de salario** solicitada, la cual se extendía del 15 de octubre al 15 de abril de 2000 (folio 33). **8)** La licenciada Araya Ortíz disfrutó de vacaciones del 1 de setiembre al 14 de octubre (folio 32). **9)** En la documentación que consta en los autos sobre la empresa San Antonio Gas & Oil, Inc. se advierte que Irene Araya Ortíz se incluye dentro del personal técnico administrativo de ésta (folios 49 a 57). **10)** San Antonio Gas & Oil Inc., confirió un poder especial a los licenciados Jorge Jiménez e Irene Araya de Asesores Legislativos Ambientales S.A., para: a) actuar como apoderados legales de la compañía en la ejecución y presentación de cualquiera y todos los documentos necesarios para el documento de propuesta de ésta para la licitación de Hidrocarburos Ronda N° 2 por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, y b) actuar como su representante legal en todos los asuntos ante el Ministerio en relación con el proceso completo de esa licitación y hasta la ejecución del contrato con el Ministerio, el cual es firmado el 22 de setiembre de 1999 (folios 58 a 63). **11)** En el comprobante de recibo de la oferta para la licitación petrolera N° 2 se consigna como representantes legales de la empresa San Antonio Gas Oil Inc. a la Licda. Irene Araya Ortíz y al Lic. Jorge Jiménez (folio 6 de legajo denominado ambientasesores legales, identificado con el número 2). **12)** La accionante junto al Lic. Jorge Jiménez Cordero, actuando como apoderados especiales de la sociedad estadounidense San Antonio Gas & Oil Inc. (SAGO), se apersona ante la Comisión Revisora de la Licitación Petrolera 2-99, a presentar los documentos que satisfacen los requerimientos de los formularios 5 y 6 del cartel de licitación (folio 65). Del mismo modo lo hace para complementar la información sobre la capacidad operativa de SAGO con la información financiera individual de cada uno de los socios que la conforman (folio 67). **13)** En oficio N° AJ- 633-99 de 18 noviembre de 1999, la asesoría jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, ante consulta efectuada por la accionante sobre la existencia de limitación o prohibición para ejercer libremente la profesión de abogado y notario, siendo ella funcionaria regular del Ministerio del Ambiente y Energía y gozando en la actualidad de una licencia sin **goce de salario**, estableció: *“...cuando se le concede el beneficio de la prohibición a un servidor público, se le obliga a no ejercer las funciones propias del cargo que desempeña, o de la profesión y las actividades relacionadas con esta./ Ahora bien en el caso que nos ocupa, un servidor titular que disfruta de una licencia sin **goce de salario**, debe entenderse con tal situación que la prestación efectiva del servicio ha sido suspendida, y consecuentemente debe suspenderse el pago del beneficio de Prohibición./Lo anterior implica que al dejar de percibirse el pago por concepto de prohibición, cesa la limitación para el funcionario de abstenerse del ejercicio liberal de la profesión./Así las cosas, podemos concluir a la luz de la normativa invocada y análisis realizado, que al no estar un funcionario público en el ejercicio pleno de sus competencias, no le alcanzan las limitaciones y reglas propias de la prohibición, por lo que es jurídicamente*

permisible que tal funcionario pueda ejercer libremente la profesión, sin que ello resulte incompatible con respecto al puesto que ocupa, por cuanto la relación de servicio y el pago del beneficio de prohibición se encuentran temporalmente suspendidos” (folios 93 a 95). 14) Mediante escritura pública otorgada en la ciudad de San José a las 14:00 horas, del 26 de noviembre de 1999 ante el notario Juan Carlos Hernández Jiménez se protocolizó documento a partir del cual el presidente de San Antonio Gas & Oil, Inc revocó, el poder especial otorgado a favor de la señora Irene Araya emitido el 22 de setiembre de 1999, manteniendo con todos los efectos legales el poder especial otorgado a favor del señor Jorge Jiménez Cordero, a efecto de que actuara como agente legal de San Antonio Gas & Oil, Inc, en la ejecución y sumisión de cualquier documento o todos los documentos necesarios para que la empresa pudiera presentar su oferta de Licitación de Hidrocarburos, Ronda N° 2, del Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica y para que actuara como representante legal de ésta en la ejecución del contrato con el Ministerio (folios 10 a 12 de legajo denominado ambiente asesores legales). Así las cosas, procede ahora analizar aquella normativa aplicable a este asunto, para cuyos efectos corresponde valorar en primera instancia lo dispuesto en el Reglamento Autónomo de Trabajo del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (Decreto Ejecutivo N° 18557 del 7 de octubre de 1988) vigente al momento en que sucedieron los hechos de que se conocen. En su artículo 39 se establecen las obligaciones de los servidores de ese Ministerio, determinándose como tales, en lo conducente, las siguientes: “... VII) Guardar la más absoluta reserva sobre los asuntos privados de Ministerio, así como la debida discreción sobre lo relacionado con su trabajo, cuando así se requiera por la naturaleza de sus labores o en virtud de disposiciones legales, o instrucciones especiales, aun después de haber cesado el cargo. Todo ello sin perjuicio de la obligación que el servidor tendrá de denunciar ante quien corresponda, los hechos incorrectos o delictuosos que lleguen a su conocimiento/...XIX) Velar para que la imagen del Ministerio no se deteriore y no comprometerla con comportamiento inadecuados aun cuando se encuentre representando a éste, en giras fuera de la jornada”. Por su parte, en el numeral 77 se regula el tema de las prohibiciones. Para los efectos del subexamine se deben mencionar: “V) Hacer comentarios o publicaciones que puedan desprestigiar o dañar el buen nombre del Ministerio o de cualquiera de sus funcionarios o servidores, sin perjuicio de la obligación en que están de denunciar ante quien corresponda, los hechos incorrectos o delictuosos de que tengan noticia y del ejercicio de aquellos derechos que conceda la ley./VI) Recibir gratificaciones o recompensas de cualquier naturaleza, por razón de servicios prestados como servidores públicos o que emanen de su intervención como tal./...IX) Valerse del cargo que desempeñan en el Ministerio para obtener ventajas de cualquier índole, ajenas a las prerrogativas propias e inherentes a su condiciones de funcionarios públicos./...XII) Salir de la oficina para asuntos personales sin la previa autorización del jefe respectivo, lo mismo que atender asuntos particulares durante el tiempo que permanezcan fuera de las oficinas en funciones propias de sus cargos./XIII) Divulgar el contenido de informes o documentos confidenciales, así como hacer público cualquier asunto de orden interno o privado de la oficina, sin la autorización del Ministerio”. Por otra parte, en lo que atañe a las licencias esta normativa reguladora de las relaciones de los servidores del referido ministerio dispone en su artículo 92 que “Por vía de excepción, todos los trabajadores del Ministerio podrán disfrutar de licencias, según lo dispuesto por el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, reguladas por lo que establece este

Reglamento". Al efecto, en el citado numeral de ese Reglamento se dispone en su inciso c), mismo que se aplicó a la servidora Araya Ortiz, que: "...Las licencias sin **goce de salario** hasta por un mes podrán concederse mediante resolución interna firmada por el Ministro, Viceministro, o el máximo jerarca de la institución respectiva, mientras que las licencias mayores de un mes podrán concederse con apego estricto a las disposiciones siguientes: 1) Seis meses para asuntos personales del servidor. Esta licencia podrá ser prorrogada hasta por seis meses más en casos muy especiales a juicio del Ministro o máximo jerarca de la Institución". A partir del análisis de lo expuesto, no le queda duda a esta Sala que la actora faltó a las más elementales obligaciones éticas que derivan de los principios de buena fe y lealtad que deben siempre prevalecer en toda relación de empleo; actuación con la que no sólo pudo lesionar gravemente el prestigio e imagen del Estado sino también poner en tela de duda la objetividad y transparencia del proceso licitatorio llevado a cabo y en el que ella participó como apoderada de San Antonio Gas & Oil Inc. En este sentido debe advertirse que la licenciada Araya Ortiz tramitó un **permiso sin goce de salario** para atender asuntos personales, que le fue otorgado con base en la normativa que prevé ese tipo de licencias (artículos 92 del Reglamento Autónomo de Trabajo del MIRENEM, 33 inciso c) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y 37 inciso c) del Estatuto de Servicio Civil), sin embargo esto no constituyó más que un engaño para su empleador, pues con vista en los autos y en las propias manifestaciones del deponente Juan Carlos Hernández Jiménez (socio de la accionante), incluso con antelación a la vigencia de dicho **permiso** el 15 de octubre de 1999 -esto es cuando disfrutaba de las vacaciones, las cuales se extienden del 1 de setiembre al 14 de octubre de 1999-, ésta se encontraba avocada a la atención de los asuntos del "bufete especializado en Ambiente", máxime que como éste mismo lo afirma "...la empresa petrolera nos contacta en el mes de setiembre para ayudarle a elaborar la oferta que se presentaría en la licitación petrolera" (folios 210 a211). Lo anterior, aunado a que el poder conferido a la actora por la sociedad estadounidense San Antonio Gas & Oil Inc. (SAGO) fue firmado el 22 de setiembre, situación que analizada a la luz de las reglas de la lógica y la experiencia humana (artículo 493 del Código de Trabajo) permiten concluir que el acercamiento tuvo que presentarse mucho tiempo antes (véase que dentro de la documentación que se aporta en relación con San Antonio Gas & Oil, Inc., se advierte que la actora forma parte de su personal técnico administrativo, folios 49 a 57), por lo que no resultan de recibo e interés las consideraciones que la actora pretende hacer valer acerca del momento en que se perfeccionan los mandatos. Por otro lado, con el poder conferido a la accionante se le facultaba para representar a la sociedad referida "en la ejecución y presentación de cualquiera y todos los documentos necesarios para el documento de propuesta de ésta para la licitación de Hidrocarburos Ronda N° 2 por medio del Ministerio de Ambiente y Energía", actuando además, "como su representante legal en todos los asuntos ante el Ministerio en relación con el proceso completo de esa licitación y hasta la ejecución del Contrato con el Ministerio" (ver folios 58 a 63), situación que evidentemente empañó la transparencia con la que deben actuar todos los servidores públicos así como su compromiso para con el empleador y los administrados, siendo que esa persona intachable que no deje lugar a dudas en sus actos como funcionario se echó de menos con el comportamiento de la actora; observándose en ella un total desapego a los deberes inherentes a su cargo, mismos que por la propia investidura de servidora pública la acompañan aún cuando la relación laboral se encuentra suspendida -en

virtud de las vacaciones y el **permiso** concedido-. Al respecto, carecen de exactitud las manifestaciones de la licenciada Irene Araya Ortíz, -pretendiendo restarle importancia a lo actuado-, cuando señala ante esta Sala que *“no tuvo relación con la tramitación ni tampoco en la decisión de ningún proceso licitatorio petrolero, ni tuvo contacto directo con ninguna empresa que estuviera interesada en participar en un proceso licitatorio”*, toda vez que de los autos se advierte que ésta no sólo rindió su criterio como Asesora de la Dirección de Hidrocarburos, Geología y Minas -en los meses de marzo y agosto, véase folios 43 a 46 y 47 a 48-, sino que dentro del plan de trabajo de dicha sección se establece su participación en las reuniones de Coordinadores de Proyectos, Promoción petrolera y **Segunda Ronda de Licitación, Tramitología de Gestiones (análisis de procesos)**, Reducción de la Contaminación por Hidrocarburos y Mejoramiento del Marco Legal (folios 121 a 122) amén de su participación en las sesiones del Consejo Técnico de Hidrocarburos, en las que se discutió entre otros, **el modelo de contrato para la Segunda Ronda de Licitación**, los avances en **requerimientos para el inicio de la ronda** y el Reglamento de Cesión de Contratos de Hidrocarburos (folios 125 a 132). Además, por la contundencia de lo expuesto debe traerse a colación lo externado por el testigo Ulloa Chaverri, quien refiriéndose a la actora expresó *“ella me servía de respaldo legal por el conocimiento que tiene para conocer hasta donde y que había que tramitar o hacer para estar a derecho con ley”*; manifestación que deja evidenciado que era la situación particular de la actora como funcionaria pública -en un determinado ramo del acontecer público- lo que movía a sus clientes a contratar y preferir sus servicios en forma privada. De esta forma, resulta revelador su proceder en clara contravención a la normativa que regía en ese momento las actuaciones de los servidores de ese Ministerio así como el incumplimiento de los valores que componen el contenido ético de la relación de trabajo (buena fe, fidelidad, lealtad, honestidad, entre otros), actitud que irremediablemente iba a tener incidencia en la percepción de los administrados. En este sentido, no puede constituir una excusa a la conducta de la accionante, los términos en que se resuelve la consulta efectuada por la actora a la asesoría jurídica de la Dirección General del Servicio Civil a efecto de que se le indicara si existía una limitación o prohibición para ejercer libremente su profesión de abogada y notaria, siendo funcionaria regular del MINAE y en virtud de encontrarse disfrutando de una licencia sin **goce** por seis meses, pues para el momento en que se realiza la consulta (10 de noviembre de 1999) y se evacua ésta mediante el Oficio N° AJ.633-99 del 18 de noviembre de 1999), se había configurado ya el acto dañoso (véase folios 93 a 96). Además, de que no puede escudarse en una consideración jurídica que parte de una interpretación equivocada no sólo de la prohibición que cubría a la servidora (artículo 77 del Reglamento Autónomo de Trabajo del MIRENEM, 244 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 5 de la Ley de compensación por pago de prohibición Ley N° 5867 del 15 de diciembre de 1975) sino de la figura de la prohibición como tal, toda vez que como reiteradamente lo ha dicho esta Sala, el error no crea derecho (entre otras, pueden consultarse las sentencias N° 130 de las 9:50 horas, del 20 de marzo de 2002 y 988 de las 9:45 horas, del 30 de noviembre de 2005). En el mencionado oficio se concluyó *“...un servidor titular que disfruta de una licencia sin **goce de salario**, debe entenderse con tal situación que la prestación efectiva del servicio ha sido suspendida, y consecuentemente debe suspenderse el pago del beneficio de Prohibición./Lo anterior implica que al dejar de percibirse el pago por concepto de prohibición, cesa la limitación para el funcionario de abstenerse del ejercicio liberal de la profesión...”*; en

primer término y conforme se indicó con anterioridad, el ámbito de las prohibiciones por la naturaleza espacial del servicio público trasciende la prestación efectiva del servicio, alcanzando aquellos períodos en los que la relación laboral se encuentra suspendida, toda vez que el servidor debe mantener una conducta intachable obligándose a resguardar la imagen y el prestigio de la institución para la que presta servicios. En este sentido, Cabanellas señaló “(...) *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...*” (Véase sentencia de esta Sala N° 1028 de las 10:20 horas, del 13 de diciembre de 2005). En segundo término, no resulta procedente confundir la prohibición con el pago o compensación de la misma. La prohibición como tal supone una restricción al ejercicio liberal de una profesión, razón por la que su establecimiento se encuentra reservado a la ley. En nuestro país, si bien es cierto ha existido, desde hace mucho tiempo prohibición para el ejercicio profesional privado de algunos grupos de servidores públicos, no fue sino a partir de la promulgación de la Ley N° 5867 de 15 de diciembre de 1975, que se previó expresamente el pago de una compensación económica por esa prohibición. Lo anterior, porque para que opere la compensación para la prohibición contemplada en el ordenamiento jurídico, se requiere la existencia de una norma que expresamente prevea la respectiva retribución económica. Así las cosas, no lleva razón la afirmación de que “...*al dejar de percibirse el pago por concepto de prohibición, cesa la limitación para el funcionario de abstenerse del ejercicio liberal de la profesión*”, por cuanto la falta de pago no excluye la imposibilidad legal de ejercer la profesión fuera del puesto desempeñado (véase los votos de la Sala Constitucional N°s 4494 de las 11:18 horas, del 30 de agosto de 1996; 3370 de las 10:30 horas, del 5 de julio de 1996 y 1396 de las 14:21 horas, del 22 de marzo de 1996 así como las sentencias de esta Sala, N°s 333 de las 10:30 horas, del 27 de octubre de 1999 y 141 de las 9:10 horas, del 26 de marzo de 2003). Por otra parte, en relación con el sustento jurídico de la figura se ha sostenido: “*Este tipo de prohibiciones tiene un indudable fundamento ético; pues, cuando se establecen lo que se busca es impedirle al servidor público destinar su tiempo a otras actividades, en el campo privado; dado que ello se considera inconveniente, porque puede afectar la necesaria intensidad, en el ejercicio de las actividades propias de la función o bien porque puede producirse una indeseable confusión, en los intereses de uno y otro campos, dejando los públicos subordinados o hasta al servicio de los privados. Se crea y se paga así una incompatibilidad propia y originada en la relación de empleo público, para determinados cargos de rango profesional o académico*” (Sala Segunda, sentencia N° 333 de las 10:30 horas, del 27 de octubre de 1999). De esta forma, se advierte que esas *incompatibilidades se basan en razones de moralidad y tienden a evitar la acumulación de facultades en una sola persona, así como que los funcionarios aparezcan en oposición con el organismo público del cual dependen, en contiendas judiciales o reclamos administrativos, a causa de la designación profesional por parte de particulares, es decir tiende a evitar la colisión de intereses –interés público e interés privado-*; situación que precisamente, por las razones ya apuntadas, medió en este asunto (ver también actuaciones de la actora en representación de la empresa a folios 65 y 67). La actora, pese a la existencia del **permiso** sin **goce** de **salario** conferido, se mantuvo ligada a la institución empleadora; subsistiendo, entonces las incompatibilidades éticas que ese vínculo supone. Incompatibilidades que se sustentan en reglas de carácter ético que

exigen transparencia, objetividad y calidad de servicio; aspectos que pueden verse enturbiados cuando -como sucedió en este asunto- manteniéndose el vínculo, la persona atiende intereses particulares que el órgano al que aparece vinculada debe resolver. Con fundamento en todo lo expuesto, se debe concluir que los hechos imputados a la demandante -que fueron alegados en su oportunidad por la parte demandada tanto en sede administrativa como en la judicial-, deben calificarse como graves, toda vez que ninguna seguridad y confianza puede merecerle a la entidad empleadora una persona que actúa de una forma tan gravemente contraria a derecho así como a los valores éticos que la relación de trabajo conlleva. Es así como su despido se imponía de manera necesaria y justificada, y en consecuencia, sin responsabilidad patronal. [...]

VII.- Por las razones señaladas, procede confirmar la sentencia impugnada.”

3. Interrupción de permiso sin goce de salario para reincorporarse a su plaza.

Denegación de suspensión de permiso con fundamento en una directriz que establece que "el funcionario que solicita permiso no podrá volver a su puesto antes de que concluya el período aprobado

[Sala Constitucional]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

I.- Objeto del recurso. El gestionante acusa que como profesor en diciembre del 2006 solicitó **permiso** a partir del 13 de febrero del 2007 y hasta el 31 de enero del 2008, respecto del que el 10 de mayo del 2007 solicitó a la Directora recurrida suspenderlo para reincorporarse a su plaza en propiedad. No obstante, por oficio DGP-UG5-1605-2007 le fue comunicado que no era posible tramitar su solicitud, negándole la posibilidad de laborar en su plaza en propiedad por el resto del curso lectivo con fundamento en una directriz de la Viceministra Administrativa que establece que "el funcionario que solicita **permiso** no podrá volver a su puesto antes de que concluya el período aprobado", con lo que estima lesionan los derechos que le garantizan los artículos 56 y 57 de la Constitución Política.

II.- Sobre el fondo. Del informe rendido bajo fe de juramento ha quedado por demostrado que el recurrente, quien se encuentra nombrado en propiedad como Profesor de Enseñanza Media, Especialidad Estudios Sociales, en el Colegio Juan Santamaría perteneciente a la Dirección Regional de Educación de Cañas, solicitó y le fue concedido, en diciembre del 2006 un **permiso sin goce de salario** a partir del 13 de febrero del 2007 y hasta el 31 de enero del 2008, respecto del que el 10 de mayo del 2007 solicitó a la Directora recurrida suspender para reincorporarse a su plaza en propiedad, solicitud que le fue denegada en virtud de lo dispuesto en el oficio DVM-A-840-2007 de fecha 28 de febrero del 2007, de la Viceministra Administrativa del Ministerio de Educación Pública. En dicho oficio se emitieron los lineamientos para el otorgamiento de **permisos sin goce de salario** en el Ministerio de Educación Pública

y, entre esas directrices, se estableció que dichos **permisos** no se otorgarían por períodos menores a 6 meses y que el funcionario que solicitaba una licencia de ese tipo no podría volver a su puesto antes que concluyera el período por el cual se le había otorgado (folio 15). En virtud de lo anterior, el accionante quiere regresar a su puesto, y pese a estar nombrada en propiedad en el puesto citado, no le ha sido revocado el **permiso sin goce de salario** que solicitó. Bajo tales circunstancias, considera este Tribunal que se han infringido los derechos fundamentales del recurrente, concretamente, el derecho al trabajo y el principio de seguridad jurídica, toda vez, que al amparado se le denegó su solicitud de reincorporación a su puesto en propiedad, motivo por el cual se encuentra actualmente sin poder regresar su puesto para laborar y percibir **salario**, con base en la aplicación de unas directrices que se emitieron con posterioridad a que le fuera concedida la licencia sin **goce de salario** que solicitó. Si bien es cierto, el amparado solicitó un **permiso sin goce de salario** durante todo el curso lectivo del 2007 y, en consecuencia, estaba obligado a tener pleno conocimiento de las implicaciones que la autorización de esa licencia tenía para su situación laboral y que resultan loables los motivos esgrimidos por la autoridad recurrida en su informe para justificar la emisión de esa directrices, a saber, la necesidad de garantizar la continuidad del servicio educativo y de no causar trastornos que impliquen movimientos de personal innecesarios que perjudiquen a los estudiantes (informe, a folios 11 a 13), lo cierto es que este Tribunal no puede desconocer las circunstancias del caso concreto que permiten a la Sala concluir que – en la especie- se produjo el quebranto a los referidos derechos fundamentales. Al respecto, obsérvese que como ya se indicó, el gestionante desconocía los lineamientos que, en febrero del presente año, se establecieron para el otorgamiento de ese tipo de licencias, porque su **permiso** fue aprobado en diciembre del 2006. Bajo tal circunstancia, no es posible admitir que se le puedan válidamente aplicar dichos lineamientos como fundamento para negarle su reincorporación a su puesto en propiedad antes que finalice el plazo por el que se le otorgó el **permiso**, en virtud del grave quebranto que esto ocasiona al principio de seguridad jurídica. De ahí que estime este Tribunal que constituye un quebranto al derecho a la estabilidad en el puesto y la confianza, el hecho que se pretenda dejar al petente en una situación de evidente perjuicio, porque no puede laborar en su puesto, y en consecuencia no percibe **salario** alguno, a pesar de poseer un puesto en propiedad.

III.- Conclusión. Como corolario de lo expuesto se impone declarar con lugar el recurso con las consecuencias que se detallarán en la parte dispositiva de esta sentencia.”

4. Permiso sin goce de salario: Denegatoria del permiso sin goce de salario que formuló, ya que induce una serie de nuevos requisitos que regulan lo referente a los permisos sin goce de salario, sin que estos hayan sido publicados

[Sala Constitucional]^{iv}

Voto de mayoría

“I.- **Objeto del recurso.** Objeta en esta sede la recurrente la denegatoria del **permiso sin goce de salario** que formuló por considerar que violenta el bloque de legalidad, ya que induce una serie de nuevos requisitos que regulan lo referente a los **permisos sin goce de salario**, sin que estos hayan sido publicados y comunicados a los servidores docentes, irrespetando el principio de publicidad y su derecho a la seguridad jurídica.”

“...III.- **Sobre el fondo.** El ámbito de competencia de esta Sala se encuentra establecido en la Constitución Política (artículos 10 y 48) y en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, instituyéndose el recurso de amparo como un proceso sumario que pretende garantizar o restablecer el **goce** de los derechos y libertades fundamentales - salvo los tutelados por el de hábeas hábeas- amenazados o violentados en forma personal a su titular, no pudiendo hacerse valer otras pretensiones distintas a las indicadas. De allí, que el amparo es un recurso subjetivo, cuya legitimación para venir ante este Tribunal se encuentra dada por la afectación particular de los derechos y libertades fundamentales del accionante o de la persona a favor de la cual se promueve el recurso, requiriéndose por lo tanto, un acto u omisión concreta que se manifieste como apto para lesionar o amenazar los mismos. En el presente caso, la recurrente plantea su disconformidad con la denegatoria del **permiso sin goce de salario** que formuló, por considerar que violenta el bloque de legalidad, ya que induce una serie de nuevos requisitos que regulan lo referente a los **permisos sin goce de salario**, sin que estos hayan sido publicados y comunicados a los servidores docentes, irrespetando el principio de publicidad y su derecho a la seguridad jurídica. Cabe indicar, que independientemente de los requisitos establecidos mediante el citado oficio antes de que la amparada presentara la referida solicitud, la razón fundamental por la que se rechazó ésta, es por que la Administración requiere que el primero de febrero del 2008 todo el personal docente que conforma la planilla de cada uno de los centro educativos se encuentre presente en la respectiva institución. En razón de ello, no observa esta Sala que la existencia de dichas disposiciones le hayan provocado un perjuicio efectivo a la amparada, en el tanto que no fueron el motivo determinante por el que se rechazó su solicitud. En todo caso, estima esta Sala que establecer en cada caso concreto si procede el otorgamiento de tales **permisos**, de conformidad a las posibilidades de la Institución y de las necesidades de cada funcionario, es un conflicto de índole laboral que excede la naturaleza y fines del amparo, por lo que deberá resolverse en la propia vía administrativa, mediante los recursos previstos al efecto, o bien, en la jurisdicción correspondiente por agotamiento de la fase anterior. Por lo antes indicado, el recurso resulta inadmisibile y así debe declararse.”

5. Permiso sin goce de salario: Denegatoria de permiso sin goce de salario para realizar nombramiento interino como académica en la Universidad Nacional

[Sala Constitucional]^v

Voto de mayoría

I.- En primer término debe señalarse que de conformidad con el artículo 45 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se tienen por ciertos los hechos alegados por la recurrente, ya que pese que la resolución que dio curso a este amparo fue debidamente notificada el 19 de julio de 2007 (folio 10), la autoridad recurrida no rindió el informe solicitado.

II.- OBJETO DEL RECURSO. La recurrente estima que la solicitud que planteó ante la recurrida, fue resuelta de manera infundada, pues se le contestó mediante un telegrama que no explica las razones de la denegatoria de su solicitud.

III.- SOBRE EL FONDO. La Sala entiende que una decisión es arbitraria cuando carece de razones, cuando simplemente es antojadiza o producto de una ocurrencia o de un capricho y que no se sostiene ante el más mínimo análisis. Al contrario, la decisión tiene fundamento en la medida en que se afirmen circunstancias de hecho y de derecho que se ofrezcan como base sobre la cual se apoya la decisión. Estas afirmaciones no pueden ser frases trilladas o rutinarias que sirvan para fundamentar cualquier cosa, sino razones concretas que se refieran al caso concreto. La Administración está en el deber de fundamentar, porque solo así el administrado está en posibilidad de analizar la decisión y de impugnarla. No podrá defenderse la persona que no conozca las razones de la Administración, pues no podrá ponerlas siquiera en duda. Así, desde el punto de vista constitucional tampoco debe confundirse la motivación, como derecho constitucional, con un mero requisito formal. Al contrario, este requisito tiene una finalidad: la defensa. La falta de un requisito formal, en un proceso administrativo, es un asunto de control de legalidad. Pero si esa falta limita además la posibilidad del administrado de defenderse, se convierte en un problema de derechos fundamentales. En virtud de que la autoridad recurrida no rindió el informe solicitado, lo procedente es declarar con lugar el recurso por violación al derecho de defensa de la recurrente, en vista de que con la falta de fundamentación de la resolución que denegó su solicitud, se convirtió la actuación administrativa en un acto arbitrario en los términos dichos, soslayando la posibilidad de poder ejercer adecuadamente su derecho de defensa como se ha establecido. Por lo anterior procede acoger el recurso como en efecto se dispone.”

6. Permiso sin goce de salario: Ininterrupción del cómputo para efectos de anualidades

[Tribunal de Trabajo Sección IV]^{vi}

Voto de mayoría

"IV.- Respecto de la inaplicabilidad del voto 4571- 97 de la Sala Constitucional. No lleva razón la apelante en los agravios formulados. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en resolución N° 4571, de las 12:54 hrs, del 1° de agosto de 1997, resolvió una acción de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo primero del Decreto Ejecutivo 22343 -MP-J-MTSS, el cual reformó el artículo 29 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, que establecía que, para efectos de cálculo de vacaciones anuales, no se contabilizarán los **permisos sin goce de salarios**. Esa disposición es totalmente contraria al artículo 153 del Código de Trabajo, el cual dispone que, no interrumpirán la continuidad del trabajo las licencias sin **goce de salarios**, los descansos otorgados por el presente Código, sus Reglamentos y sus leyes conexas, las enfermedades justificadas, la prórroga o renovación inmediata del contrato de trabajo, ni ninguna otra causa análoga que no termine con éste. De acuerdo a la Sala, el Poder Ejecutivo, no tiene la potestad de dictar decretos o reglamentos que esten por encima de las leyes, mucho menos ejecutarlas. En lo de interés dijo: **"En forma reiterada esta Sala ha dicho que la facultad reglamentaria está reducida a parámetros muy definidos que la condicionan y limitan, puesto que la misma en ningún caso puede violentar la dinámica propia e inmanente que deriva de la división de poderes y que constituye, por así decirlo, la esencia misma del sistema democrático. Uno de esos parámetros fundamentales de la facultad reglamentaria es el hecho de que dentro del sistema democrático, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, sin que pueda ninguno de ellos asumir las propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrantemente el concepto mismo de la división de poderes que recogen de diversa manera los artículos 9, 11, 121, inciso 1) y 140 incisos 3 y 18 constitucionales. (...) El Poder Ejecutivo, aunque no tiene la facultad de dictar leyes -la cual únicamente la ostenta el Poder legislativo en virtud de lo dispuesto en los artículos 105, 121 de la Constitución Política-, si participa en la formación del ordenamiento jurídico a través de la potestad reglamentaria que la Carta Magna le confiere en los artículos 140 incisos 3.) - que señala la atribución de la Administración de " reglamentar las leyes, ejecutarlas, sancionarlas y velar por su exacto cumplimiento"- y 18.) -que permite a éste Poder del Estado para " darse el reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarias para la ejecución de las leyes"-, potestad que, como se ha visto, se expresa a través de los decretos y reglamentos que dicte la Administración Pública. Sin embargo, en virtud de la jerarquía de las normas, en relación con las fuentes escritas del Derecho, corresponde la primacía normativa a la Constitución Política, le siguen los tratados internacionales, luego las leyes y por último los reglamentos y decretos dictados por la Administración Pública."**

En resumen, la Sala se refirió a un tema totalmente diferente al que en esta sede se discute, manifestándose que con relación a las vacaciones, las licencias concedidas sin **goce** de **salario**, no se interrumpe la prestación del servicio, es más, la interpretación hecha por la quejosa, violenta el criterio vertido por la Sala Constitucional. Estima el Tribunal, que la Sala Constitucional en el voto supracitado, fijó el principio de que las licencias sin **goce** de **salario**, no interrumpen la relación laboral y además no resolvió en forma particular el caso del actor. Por consiguiente, el cómputo de anualidades realizado por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos es incorrecto, por cuanto como se indicó, el **permiso** sin **goce** de **salario** disfrutado por el actor entre el 26 de julio de 1976 hasta el 26 de enero de 1997, no suspende la relación laboral. En atención a ello, la obligación de la demandada de reconocerle y cancelarle al actor las anualidades acumuladas, surge desde el momento que el actor cumplió con tiempo de servicio necesario para adquirir cada anualidad. Por consiguiente, lo resuelto por la Juzgadora de instancia resulta acertado. Así las cosas, se confirma la sentencia apelada."

7. Permiso sin goce de salario: Solicitud de permiso sin goce de salario ante la autoridad recurrida

[Sala Constitucional]^{vii}

Voto de mayoría

“...II.- Sobre el fondo. La Administración, a la luz del artículo 41 constitucional, tiene la obligación de garantizarle a la ciudadanía el cumplimiento de la justicia pronta y cumplida, sin denegación, lo que implica, en el ámbito de la justicia administrativa, su obligación de decidir, con diligencia y celeridad, los reclamos planteados por los administrados, de tal manera que su resolución sea congruente con los extremos alegados, así como de comunicarles a los interesados lo dispuesto, todo ello dentro de un plazo razonable. En este caso, si bien en el voto interlocutorio número 2005-03484 de las catorce horas treinta y siete minutos del 30 de marzo del 2005, se ordenó darle curso al Amparo por la supuesta falta de respuesta de la gestión del 27 de diciembre del 2004, indicándose que en ésta solicitó el recurrente al Concejo Municipal de La Unión se le concediera un permiso sin goce de salario por 15 días, es lo cierto que si bien en la misma el recurrente hace referencia a un permiso es en agradecimiento a su otorgamiento, el cual como quedó demostrado, ya le había sido concedido en la sesión ordinaria No. 216 celebrada por dicho Órgano el 16 de diciembre del 2004. Sin embargo, el mismo en dicha gestión sí hace una petición expresa, cual es la aplicación de lo que establece el Código de Trabajo en cuanto a la suspensión del contrato de trabajo a un funcionario público contra el que haya sido dictada una prisión preventiva, y por lo cual se estima es atendible el presente asunto. Ahora, siendo que ésta a pesar de que en la sesión ordinaria No. 218 celebrada por el Concejo Municipal de La Unión el 27 de diciembre del 2004, capítulo cuarto, artículo 10, se acordó remitirla a la Comisión de Jurídicos, según se informa bajo la gravedad del juramento (folio 21), se está a la espera del informe de dicha Comisión, por lo que no se ha resuelto a pesar

de que han transcurrido más de tres meses desde su presentación. En razón de ello, se considera que efectivamente la alegada infracción al derecho tutelado en el artículo 41 citado, se ha producido, por lo que es de merito declarar con lugar el Amparo como en efecto se dispone...”

8. Permiso sin goce de salario: Disconformidad porque en forma arbitraria e intempestiva sin un plazo razonable para poder regresar a su puesto se le dejó sin efecto el permiso sin goce de salario que se le había otorgado

[Sala Constitucional]^{viii}

Voto de mayoría

Esta Sala ya ha dicho que los permisos sin goce de salario otorgados por la Administración pueden ser dejados sin efecto si así lo requiere la necesidad del servicio, pues el plazo por el cual se otorga no constituye un derecho subjetivo que pueda ser opuesto frente a la Administración por el funcionario a quien se otorgó el permiso. De modo que si el Viceministro de Salud por oficio VMS-1297-04 del quince de octubre del año en curso (folio 7) el Viceministro recurrido le comunica que por necesidad institucional se le suspende el permiso sin goce de salario otorgado por resolución DG-1164 del dieciocho de junio del dos mil dos, y se le ordena reintegrarse a partir del veinticinco de octubre del año en curso a la plaza número 88183 de Director del Nivel Regional de la Región Pacífico Central del Ministerio de Salud, lo dispuesto por dicho Viceministro, así como lo resuelto por la Ministra de Salud en oficio número DM-EC-4976-04 y por la Gerencia de la División Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social en oficio 40792 (folios 20 a 24 y 26 a 28), no viola derecho fundamental alguno y, por el contrario, está ajustado a las potestades que asisten a la Administración. En este mismo orden de ideas, debe tener presente el recurrente que no corresponde a esta Sala revisar los fundamentos de la decisión, pues ello, en principio, es labor del juez de legalidad en sentido lato, de modo que si el recurrente no está conforme con lo resuelto en definitiva en su caso, debe plantear sus reclamos en la vía legal correspondiente, administrativa o jurisdiccional. Por lo demás, al contrario de lo aducido en el escrito de interposición del recurso, tanto el acto que acuerda suspenderle el permiso sin goce de salario que se había otorgado al recurrente, como las resoluciones que resuelven los recursos interpuestos contra esa decisión (folios 17 a 24), se encuentran debidamente motivados, sin que quepa en esta vía entrar a valorar la necesidad institucional que sirve de motivación a la decisión. Así las cosas, no se ha producido violación alguna a los derechos fundamentales del amparado y, en consecuencia, el recurso es improcedente y así se declara.

9. Despido injustificado: Trabajadora municipal que ostenta otro nombramiento en la función pública

Basado en equipar solicitud de permiso sin goce de salario para laborar en el otro puesto a una renuncia

[Sala Segunda]^x

Voto de mayoría

"III.- EL MOTIVO DEL ACTO DE DESPIDO EN UNA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO: El caso analizado, corresponde a un despido de una funcionaria pública, por lo que la Administración al expresar su voluntad sancionatoria deberá hacerlo a través del dictado de un acto administrativo, el cual se regirá para su validez y eficacia por la normativa plasmada en los numerales 128 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, y el numeral 150 inciso c) del Código Municipal. Pues bien, para que el acto administrativo sea válido deben concurrir en su formación los elementos tanto de forma, la competencia y la base legal, como de fondo, motivo, contenido y fin; y encontrarse amparados a la normativa antes citada. Uno de los más importantes de ellos es el motivo. Este elemento de fondo, es definido por la doctrina, como: "los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho), y fácticas (hechos), que hacen posible, o necesaria la emisión del acto administrativo y sobre las cuales la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste. El motivo, o como también se le denomina causa o presupuesto, está constituido por los antecedentes jurídicos o fácticos que permiten ejercer la competencia casuísticamente. Su ausencia determina la imposibilidad de ejercerla, exclusivamente, para el caso concreto...". "... La relevancia del motivo, es capital, puesto que, el motivo es el antecedente inmediato del acto administrativo, que crea la necesidad pública o particular, y lo hace posible o necesario. Desde tal perspectiva, la adecuación del acto administrativo al fin, depende de la verificación del motivo, por lo que la ausencia del último, determina la ausencia del fin del acto administrativo". (JINESTA LOBO Ernesto: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Dike, Primera Edición, 2002, San José, Costa Rica, pp. 370 y siguientes). En el caso del ejercicio de la potestad disciplinaria, ese elemento adquiere mayor importancia, pues deberá encontrarse fundado por el principio de tipicidad, en la ejecución dentro del ejercicio del cargo, de una falta, contemplada en la ley, de tal gravedad, que haga imposible para las partes, continuar con su relación. Es decir, en la resolución que despide a un funcionario (a) público (a), deberá determinarse con toda claridad y precisión, la falta que se estime cometida, señalando la tipificación de aquélla, el grado de participación del funcionario (a), en la misma, y la sanción que, en su caso, se impone. (PALOMAR OLMEDA Alberto. Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos. Editorial Dykinson, Sexta Edición, Madrid, España, 2001, p. 494.). Sin embargo, para la toma de la decisión de un despido, en donde se trata de una funcionaria pública, es necesario, como requisito indispensable llegar al acto final a través de un procedimiento administrativo previo. Afirma Garrido Falla, que: "la declaración en que consiste el acto administrativo se forma a través de un procedimiento que es el efecto de una doble causa: de una parte, el hecho de que

siendo la Administración una persona moral, su voluntad se forma mediante la actuación de una serie de voluntades correspondientes a los titulares físicos de sus órganos; de otra, el hecho de que por consecuencias de las exigencias propias del Estado de Derecho, se ha tendido cada vez más a una juridificación del actuar administrativo...”. (GARRIDO FALLA Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Madrid, 1987, p. 437). En consecuencia, el procedimiento administrativo aparece como un conjunto de formalidades arbitradas en garantía del particular. Sin embargo, como señaló Martínez Useros, no debe desdeñarse la segunda de las perspectivas apuntadas, esto es, la de conseguir, por medio del procedimiento el mayor acierto y eficacia de las resoluciones administrativas. (MARTINEZ USEROS, Luis. Los Vicios de Forma en los Actos Administrativos). Anales Universidad de Murcia, 1949, p. 50, citado por PALOMAR OLMEDA Alberto. Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos. Editorial Dykinson, Madrid, España, 2001, p. 483.). Ambas cuestiones son relevantes en cualquier procedimiento administrativo, en el cual se pretende, la averiguación real y eficaz de unos hechos y, consecuentemente con ello, servir de base para la imposición de una sanción disciplinaria como lo es la del despido. El procedimiento, tratándose del cese de un funcionario (a) municipal se encuentra regulado en los artículos 150 y siguientes del Código Municipal. No obstante lo anterior, debe en este caso anotarse que la demandada fundamenta el despido, no en una falta, sino en una renuncia.

IV.- LA RENUNCIA COMO CAUSA DE EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.

La renuncia es una típica manifestación de la autonomía de la voluntad, consciente, y unilateral, que encuentra amparo en el artículo 28 del Código de Trabajo, mediante el cual la parte trabajadora, extingue el vínculo jurídico que la une con su patrono; sin más obligación que la de otorgarle el preaviso o la de pagarle la indemnización sustitutiva. Por tratarse de un acto jurídico unilateral, no requiere del concurso de otro, la aceptación, ni de la existencia de una causa justa para ser plenamente eficaz, y lo es desde el mismo momento en que se expresa y se comunica, salvo claro está, que se haga depender de alguna condición o término.

V.- LOS HECHOS Y LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA EN EL CASO CONCRETO:

En el caso de estudio, la señora Matarrita, solicitó un **permiso sin goce de salario**, y posteriormente, sus vacaciones y un nuevo **permiso sin goce de salario** de un mes y quince días a partir del 16 de marzo del año 2002. EL Concejo Municipal, le notifica el 13 de marzo de ese mismo año, el acuerdo No 01, aprobado por la Sesión No 208, a través del cual se le deniega el **permiso** solicitado. Con respecto al punto (3) de la misma, se le solicita enviar el documento original de la incapacidad, si a la fecha correspondiente de incorporarse nuevamente a sus funciones no pudiera presentarse por la licencia de incapacidad. Doña Arminda interpone contra ese acuerdo denegatorio de tal derecho, los recursos de revocatoria con apelación en subsidio. La Municipalidad de Nicoya, le comunica a través del acuerdo No 18 de la Sesión Ordinaria No 212 celebrada el día 8 de abril del 2002, que los recursos no le serán atendidos, pues de acuerdo con el informe rendido por el asesor legal aprobado por el Concejo Municipal en su totalidad, resolvió que la actora, ya no era funcionaria municipal pues se encontraba laborando para el Ministerio de Educación, y ese municipio debía tomar tal circunstancia, como una renuncia directa al puesto que desempeñaba. El acuerdo en su por tanto manifestó: “Es criterio de esa Asesoría

Legal, que la señora Arminda Matarrita Morales, no es funcionario municipal desde el primero de febrero del 2002, fecha en que fue nombrada en propiedad, por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, ya que al hacer y solicitar un traslado y reconocimiento de sus años laborados para la administración pública, a dicha dependencia ministerial, significa que la misma renuncia al puesto que desempeñaba en esta Municipalidad, sin incurrir en ninguna responsabilidad laboral de la ex. Funcionaria, debido a que por su propia cuenta y voluntad optó por el traslado de los mismos al Ministerio de Educación, reconocimiento ya hecho, de esos derechos laborales en la Acción Personal No 2002-003351...” Una vez notificado ese acuerdo, la actora interpone un recurso de apelación el día dieciséis de marzo de ese mismo año. Posteriormente, el día 6 de mayo, solicita al ente municipal, que se revise su caso, pues sin haber cumplido con los requisitos de ley, el concejo procedió a nombrar en forma definitiva a su sustituta. El Concejo Municipal a través de cursiva de 14 de mayo de ese año, le comunica que se adjuntará dicha nota a su expediente con el fin de proceder a estudiar y evaluar su situación. Posteriormente, el día seis de junio del año 2002, solicita se le indique si se encuentra despedida o removida de su puesto de Secretaria Municipal y si es así, en base a cual causa de las enumeradas por el artículo 81 del Código de Trabajo. Se debe determinar en consecuencia, si dentro del proceso se demostró la renuncia de la actora a su puesto de trabajo, o si por el contrario nos encontramos ante un despido con vulneración de los derechos fundamentales, sin justificación ni debido proceso.

VI.- El cuadro fáctico del caso, nos demuestra que el motivo del acto de despido por el cual se cesó a la actora es nulo; toda vez que las circunstancias que sirvieron como base para su dictado son inexistentes, pues la actora en ningún momento ha renunciado a su cargo, ni tampoco realizó una conducta que fuese considerada como falta grave que facultara al ente para dar por rota la relación entre ellos, Lo único que solicitó la actora fue un nuevo **permiso** sin **goce** de **salario**, circunstancia que no puede servir de fundamento, para que la señora Matarrita Morales sea despedida, sin responsabilidad alguna. Tómese en cuenta, que el acto administrativo que impugna la actora, es el que le deniega un **permiso** sin **goce** de **salario**, con base en el artículo 145 del Código Municipal. Contra ese acto, interpone los recursos administrativos de revocatoria con apelación; mecanismos que, con base en el artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública no suspenden los efectos del acto, salvo que el órgano que lo dictó o su superior jerarca considere que su ejecución pueda causar daños de difícil o imposible reparación. Esos recursos debieron ser resueltos, por el Concejo, confirmando lo manifestado por la municipalidad, o en su defecto revocando y otorgando el **permiso** sin **goce** de **salario**; pero en esa misma resolución, la administración dicta un nuevo acto en el cual sustituyéndole la voluntad a la funcionaria, e indicando, que ella ha renunciado en forma directa al puesto, cosa que en ningún momento ha expresado la actora. Es claro, que la actora nunca ha renunciado en forma expresa a su puesto de trabajo, como lo afirma la accionada. Todo lo contrario, su voluntad era la de mantener la relación laboral entre ella y la municipalidad, por lo que solicita un **permiso** sin **goce** de **salario**, con el fin de que la relación entre ambas quede suspendida durante el lapso de tiempo indicado. No manifestó voluntad alguna de finalizar el vínculo laboral. Ante esta situación, y determinándose la existencia de una resolución que es nula, por carecer de un motivo adecuado, el despido de la actora se debe enmarcar, como un despido injustificado y

con vulneración de los derechos fundamentales. En consecuencia, es criterio de la Sala que debe acogerse parcialmente la pretensión de la actora, declarando el despido como injustificado; y revocando la sentencia recurrida y en su lugar, confirmar en todos sus extremos la de primera instancia. Resulta oportuno señalar que la actora tenía una imposibilidad real y legal de desempeñar dos puestos con un mismo horario. Sin embargo, de los elementos aportados al proceso no resulta evidente que esa fuera la intención de la señora Matarrita. Al contrario, si bien es cierto, tenía dos nombramientos en la función pública, sólo ejercía uno de ellos, porque estaba con **permiso sin goce de salario** del puesto que tenía en la demandada. Precisamente estaba solicitando la ampliación de esa autorización. La Municipalidad tenía la potestad de concederla o denegarla, y si ocurría lo último como en un principio se dio, le hubiera correspondido a la actora escoger entre el desempeño en el municipio o en el ministerio. La elección, en una situación excluyente, le correspondía a la actora, y no a la municipalidad, que sin ejercer sus facultades, se sobrepuso a la voluntad de la señora Matarrita Morales. Por su parte, el artículo 148 inciso c) del Código Municipal establece: Está prohibido a los servidores municipales: "...c) Tener obligaciones laborales en otras entidades públicas o privadas, o adquirir compromisos con evidente superposición horaria a su contrato laboral con la municipalidad.....". En la situación de la actora, se contaba con la autorización municipal para suspender el contrato de trabajo y la finalidad de la normativa es impedir el desempeño simultáneo de dos puestos dentro de la función pública. En igual sentido la Ley General de **Salarios** de la Administración Pública, establece en el numeral 15, que "Ningún servidor podrá devengar dos o más sueldos, salvo que correspondan a puestos distintos, que no exista superposición horaria, y que entre todos no sobrepasen la jornada ordinaria...", normativa que no se ha violado en este caso."

10. Permiso sin goce de salario: Trabajador de la SUGEF que lo solicita para laborar con empresa bancaria

[Sala Segunda]^x

Voto de mayoría

"III.- SOBRE EL PERMISO SIN GOCE DE SALARIO: El actor laboró para la demandada del período comprendido del veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y ocho al siete de julio de mil novecientos noventa y ocho, en que presentó su renuncia, efectiva a partir del día siguiente. En cartas de fecha nueve y diecinueve de junio de ese año, había formalizado solicitud de **permiso sin goce de salario** por seis meses, con rige a partir del primero de julio del año noventa y ocho y con el objeto de iniciar un nuevo trabajo en otra empresa bancaria, que le había ofrecido una mejora sustantiva en su **salario** (folios 1 a 9). El **permiso** le fue denegado, en Oficio SUGEF-3736-98, de 6 de julio de 1998 (folio 10), con base en el criterio emitido por la Dirección General de Asesoría Jurídica, en oficio DAJ-164-98, de 3 de julio (folios 11 a 15). Para ello se consideró que el numeral 33 del Reglamento Interno de Trabajo del Banco Central de Costa Rica, al regular los períodos de una licencia sin **goce** de

suelo, señala textualmente que los mismos “se podrán conceder” sujetos a que se cumplan una serie de requisitos relacionados con el tiempo de duración, de donde se colige que su articulado no obliga al patrono Banco Central de Costa Rica ni a la Superintendencia General a otorgarlo. En el informe se señala como relevante, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley de Mercado de Valores, Ley Nº 7732, que reforma la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, existe un impedimento que alcanza a todo funcionario de la Superintendencia General de Entidades Financieras, puesto que la licencia sin **goce** de sueldo se puede reputar como una suspensión pactada, lo que implica la continuidad del trabajo, y afectaría la circunstancia de que un funcionario vaya a prestar servicios a un intermediario financiero o entidad sujeta a fiscalización por parte de la Superintendencia.

IV. De lo anterior se colige que la denegatoria del **permiso** sin **goce** de **salario**, obedeció a que resultaba incompatible el ejercicio del cargo procurado con los intereses públicos de la Administración demandada, ya que fue solicitado para prestar servicios en un ente fiscalizado por la propia Superintendencia General. No es, por tanto, una actuación arbitraria de la Administración, fruto de la voluntad desnuda de quien lo adoptó, la que rechazó el **permiso**, sino la aplicación singular de una disposición normativa. El otorgar o no esa autorización, es una potestad del jefe inmediato, en sus funciones de dirección y fiscalización, debiendo velar si la misma conviene o no a los intereses públicos encomendados y si el otorgar el **permiso**, generaría intereses contrapuestos e inconvenientes para la ejecución de las labores de fiscalización asignadas por ley, como sería el caso de que un funcionario al que se le otorgó el **permiso** sin **goce** de **salario** para laborar en una entidad sujeta a fiscalización, luego decide regresar y se le deba enviar a supervisar el trabajo que realizó. Se trata, por tanto, de una decisión adoptada dentro de los márgenes de discrecionalidad y racionalidad reconocidos por el Derecho a la Administración. No puede tratarse entonces, de un derecho laboral adquirido por la costumbre, hecha ley de la demandada, de otorgar **permisos** sin **goce** de **salario** por seis meses, a buenos empleados que decidieran salir a probar suerte en trabajos fuera de la institución, con el derecho asegurado de poder regresar siempre a su antiguo puesto, como se invoca.

V.- Lo alegado por el recurrente en el sentido de que la demandada actuó de mala fe, al no contestar la petición ni resolverla, no obstante conocer la urgencia con que esperaba la resolución, no resulta atendible, ya que su solicitud fue presentada en notas de fecha 9 y 19 de junio de 1998, y resueltas el 6 de julio de ese año (folio 10), por lo que se hizo dentro de un margen razonable, y solo un día después del plazo contemplado en el numeral 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Tampoco es atendible su inconformidad, en el sentido de que en esas condiciones no le quedó otra alternativa más que renunciar, no en forma incondicional, sino conservando sus derechos laborales. Por el contrario, de la prueba de autos se colige que se trató de una renuncia incondicionada, motivada por una mejora salarial. Así se desprende de lo manifestado el 7 de julio del noventa y ocho, al presentar el recurso de revocatoria con apelación en subsidio, e indicar lo siguiente: “... que en caso de que mis recursos de Revocatoria y de Apelación no fueran acogidos o no fueran resueltos en tiempo oportuno, vengo también en subsidio y como última alternativa para no manchar mi expediente personal, me veo obligado a dejar presentada ante Ud. mi renuncia al cargo a partir de esta fecha, condicionada a los trámites ya dichos...” (folios 61 y 62),

gestión que le fue rechazada y aceptada la renuncia (folio 63). Sobre este particular, esta Sala, en Voto N° 904-2000, de las 14:30 horas del 25 de octubre, expresó: "...V.- ... La renuncia constituye una manifestación de voluntad, consciente y unilateral, que no requiere del concurso de otra voluntad, para producir el resultado buscado, por medio de la cual, el trabajador puede disolver el vínculo laboral -o de servicio-, sin más obligación que la de otorgar el obligado preaviso, a favor del empleador; el que, incluso, puede no otorgarse, pagándole, al patrono, la indemnización correspondiente. En el caso que se analiza, el actor expresó su deseo de poner fin a la relación que lo unía con la Universidad de Costa Rica, mediante sendas notas remitidas el día 14 de octubre de 1.996. Analizadas ambas comunicaciones, la Sala concluye, sin lugar a dudas, que se trató de una **renuncia expresa**; esto es, no condicionada, por parte del accionante, respecto de los dos distintos puestos que desempeñaba en la Institución demandada. En efecto, analizados los respectivos textos, que son repetitivos, el promovente expresó: *2¼/ ¼Motivado por una mejora sustancial en mis ingresos al ser contratado por períodos cortos para trabajar como consultor/profesor en actividades de uno de los proyectos del IAI (Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global), y ante la imposibilidad de compartir mis ingresos con la Universidad debido entre otras razones a la poca flexibilidad de la normativa vigente, me veo obligado a solicitarle que mi contrato en el CIGEFI, no sea renovado.*² (folio 8). Con claridad se desprende que, el motivo que tuvo el servidor, para poner fin a su relación no fue el que, en el transcurso de la litis, ha argumentado; en el sentido de que, a partir del 1° de enero de 1.997, cesaría su relación con la Universidad, al modificarse el proyecto investigativo; sino que, por el contrario, y así quedó expresamente manifestado, su decisión fue adoptada debido a mejores oportunidades salariales, que se le ofrecían, en otro centro de trabajo. En momento alguno expresó aquel otro motivo, el cual, en todo caso, hacía innecesaria una gestión como la promovida por el accionante; pues, ante circunstancias así, la Universidad debía proceder, entonces, a reconocerle el pago de la cesantía, según la normativa citada, en sustento de la pretensión. Es más, del texto de ambas cartas, se desprende el conocimiento que el accionante tenía, respecto del extremo de la cesantía, por su renuncia. En efecto, sobre el punto, indicó: *2Para los efectos de pago de cesantía, le estaré agradecido si inicia los trámites respectivos ante las instancias correspondientes. Han sido casi ocho años de trabajo en el cual he invertido buena parte de mi juventud y no deseo perder el derecho a esa indemnización*². Si el actor sabía que la finalización de su contrato, se produciría por un cese por parte de las autoridades universitarias, respecto del puesto por él desempeñado, no se justificaba el envío de las cartas, en los términos ahí contenidos; pues, como se dijo, en ese caso, sí hubiese procedido el pago de la cesantía. En consecuencia, se concluye que se trató de una simple renuncia, sustentada en mejores oportunidades laborales para el actor, motivo que fue expresamente enunciado, en las cartas por medio de las cuales comunicó su decisión. Por consiguiente, se considera acertada la resolución del Ad-quem, en el sentido de denegar el pago de la cesantía. Por otra parte, debe hacerse ver al juzgador de primera instancia, que concedió dicho extremo al accionante por *razones de justicia*²; pues, en su criterio, poco tiempo después hubiese tenido derecho a tal extremo, que nuestra jurisdicción está organizada sobre la base sólida de un sistema de legalidad...".

VI.- En relación al recurso de amparo que presentara el actor contra la Superintendencia General de Entidades Financieras, conviene añadir que el mismo fue acogido porque los recursos de revocatoria y apelación en subsidio contra la resolución N° SUGEF-3736-98, no habían sido resueltos, y el ente competente para conceder tales **permisos**, no fundamentó su denegatoria, sino que adjunta el criterio emitido por la Dirección General de Asesoría Jurídica (folios 92 a 98), de donde no se puede derivar una actuación de mala fe de la Administración, como se invoca."

11. Acto administrativo: Denegatoria de permiso sin goce de salario para estudios en el extranjero es desproporcional

[Sala Constitucional]^{xi}

Voto de mayoría

Está en lo correcto la autoridad recurrida cuando afirma que la concesión de licencias a los servidores es una facultad discrecional del Jerarca, hecho que no enerva la obligación de la Administración de motivar el acto administrativo de contenido discrecional. Son los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, legalidad y juridicidad, así como el de tutela judicial efectiva los que exigen la motivación de los actos administrativos, no como simple requisito de forma sino como expresión de la causa del acto que permita controlarlo en relación con su fin. En el contexto constitucional, obligar a motivar un acto de cualquier poder público es ya limitarlo, no solo al principio de legalidad sino a la necesidad de invocar y aplicar un criterio objetivamente atendible, por razonable. En la especie, observa la Sala que la denegatoria de la licencia sin goce de salario que nos ocupa ha sido fundamentada por la Administración recurrida con dos argumentos: a) que el amparado no cumplió con el requisito de contar con el visto bueno del señor Carlos Muñoz Vega; b) que actualmente la Dirección General de Hacienda se encuentra implementando cambios de transcendencia, como la reestructuración de su personal y el proyecto SATEX, razón por la cual el Jerarca del Ministerio de Hacienda estimó inconveniente e inoportuno introducir cambios en su jefatura (ver resolución folio 55). No se aprecia entonces ausencia de motivación del acto administrativo capaz de lesionar el derecho de defensa del amparado, y por otra parte, se reitera, es indiscutible la facultad discrecional de la autoridad recurrida para haber tomado la decisión que escogió; sin embargo, estima la Sala que el meollo del asunto aquí no es un problema de la legalidad o la legitimidad de la decisión como tal o la falta de motivación del acto, sino que se trata de un problema de razonabilidad de la decisión, principio de rango constitucional que impone el análisis del acto administrativo cuestionado. Sobre el principio de razonabilidad cuenta la Sala con abundantes pronunciamientos, de particular interés para la correcta resolución de este caso resulta el siguiente extracto de la sentencia número 03933-98 de las 9:59 horas del 12 de junio de 1998:

"Este principio extiende la protección del principio de legalidad, por cuanto toda intervención del Estado que lesione los derechos del ciudadano no sólo requiere de una base legal, sino que además necesita ser realizada de tal manera que estos derechos sean afectados lo menos posible. Dicho con otras palabras, la injerencia del Estado en la esfera privada es constitucional hasta tanto sea indispensable para una razonable protección de los intereses públicos. Los elementos del principio de

razonabilidad son: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado, no debe estar al menos legalmente prohibido. La idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido. La necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona. La proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, es decir, no le sea "inexigible" al individuo."

Aplicando tal marco conceptual a este asunto, tenemos que ciertamente lo pretendido por las autoridades recurridas es legítimo, porque pretende proteger el interés público, amén de que encuentra sustento inmediato en normativa legal y reglamentaria especial. No obstante, la medida dispuesta no es idónea para alcanzar tal objetivo, pues la autoridad recurrida conoce de la decisión ya tomada por el amparado de trasladarse a los Estados Unidos de América a realizar los estudios superiores para los cuales consiguió una beca, y de hecho, las vacaciones solicitadas por él fueron ya utilizadas para iniciar esos estudios en el exterior, lo que implica que se le otorgue o no el permiso solicitado no se va a contar con el servidor, en tanto si se le otorga se ausentará por unos meses de sus labores, y en caso contrario no contará el Estado con sus servicios, puesto que de no presentarse a sus labores el 19 de setiembre - como en efecto no hizo- será despedido por abandono de labores, siendo que ya el Ministerio recurrido inició la gestión de despido ante la Dirección General de Servicio Civil. Tampoco se trata de una decisión necesaria. Recuérdese que la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar el objetivo propuesto, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona, siendo que en este caso la Administración tiene al alcance otras medidas por tomar, por ejemplo puede contratar los servicios de otro profesional que sustituya temporalmente al amparado (como en efecto ha de haber hecho durante su período de vacaciones y tendrá que hacer en caso de despedirlo), en virtud de que los estudios superiores que está realizando el amparado son costeados con recursos conseguidos por él mismo y que no comprometen en nada al Estado costarricense, de forma tal que presupuestariamente no existe problema para contratar a un sustituto en forma interina. Lo ordenado es igualmente desproporcionado, entendiéndose que la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, es decir, no le sea "inexigible" al individuo, mientras que el acto aquí cuestionado ha colocado al amparado en posición de perder su puesto en propiedad y su carrera administrativa o perder una excelente oportunidad de adquirir mayor y mejor capacitación en una prestigiosa universidad extranjera, que no solo no le acarrea costo alguno al Estado costarricense sino que por el contrario, le permite contar con un profesional más capacitado para desempeñar mejor sus funciones en el futuro.

Es por lo expuesto que la Sala estima procedente acoger este recurso, anulando el acto administrativo mediante el cual se denegó el permiso sin goce de salario gestionado por el amparado para realizar estudios en el exterior hasta junio del próximo año, y ordenando que se le conceda esa licencia.

Los Magistrados Solano, Arguedas y Castro concurren con el voto de mayoría, pero dan razones diferentes.

12. Permiso sin goce de salario: Violación por no ser reintegrado al vencimiento del permiso

[Sala Constitucional]^{xii}

Voto de mayoría

III.- Sobre el fondo. La Sala constata en el caso de marras que el permiso sin goce de salario que había solicitado el recurrente vencía el 5 de julio y no el 30 de junio como refiere. Bajo estos supuestos, en el caso de que pretendiese regresar al puesto antes del vencimiento del permiso ciertamente requería la comunicación previa al Departamento competente que en este caso es el Departamento de Recursos Humanos para lo procedente. Sin embargo, este Tribunal evidencia que aún habiendo transcurrido los días y habiéndose vencido dicho permiso, no se ha reinstalado al amparado, quien es el que ostenta dicha plaza en propiedad. Nótese que aún a la fecha 10 de julio del 2001 no se le reinstaló, pues se le envió a que se comunicara con el Director General de Tránsito para que resolviera su situación laboral, sin embargo, en el caso de marras no existe una situación laboral que resolver, sólo cabe en estos casos la reintegración al puesto. De hecho si el recurrente no se presentaba el 5 de julio a laborar, podía verse expuesto a las sanciones correspondientes por abandono del trabajo, no obstante lo hizo y no se le ha permitido reintegrarse al puesto. Por otro lado, si bien el recurrente no realizó en un principio los trámites correspondientes para regresar antes del vencimiento del permiso al puesto, no consta en ninguno de los comunicados que se le hicieron, la advertencia de acudir a la instancia correcta que era en este caso la Dirección de Recursos Humanos, con lo cual se evidencia mala fe por parte de las autoridades recurridas con respecto al caso del amparado. Bajo estas circunstancias, este Tribunal constata que se han lesionado los derechos constitucionales del recurrente y por ello procede declarar con lugar el recurso, como en efecto se hace.

13. Permiso sin goce de salario. Efectos y naturaleza

[Sala Segunda]^{xiii}

Voto de mayoría

"VI.- Invoca el recurrente el principio de primacía de la realidad, para restarle eficacia al contrato [sobre permiso sin goce de salario]. Sobre el particular, es necesario indicar que, en esa negociación no se hizo constar un contrato de trabajo, sino, una convención que tiene como fundamento una relación laboral preexistente. Cuando un patrono le otorga a su empleado un permiso sin goce de salario, no se extingue la relación sino que se suspenden por voluntad de las partes las obligaciones derivadas de ellas. Sobre el particular la doctrina ha indicado: "Cualquier trabajador puede pedir licencias por razones estrictamente personales (exámenes, estudios, asistencia a congresos, viajes, etc.) o por razones familiares (enfermedad o muerte de algún

pariente próximo, matrimonio de un pariente cercano en otra ciudad, etc.). La variedad de razones posibles, así como la propia índole de ellas, explica que no haya una reglamentación estricta al respecto. Pero generalmente se cobijan bajo la denominación genérica de licencias extraordinarias o de licencias sin goce de sueldo. En algunos países se llaman excedencias. Cada empleador las concede en la medida en que le parezca razonable su motivo y su duración. Pero en ningún caso determinan el cese del contrato, sino su simple suspensión." (Plá Rodríguez Américo, Los Principios del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2ª Edición, 1978, p.197). La negación de la relación laboral entre las partes carece de fundamento, ya que los testigos [...] dieron fe de su existencia, quienes coinciden en que el señor [actor] fungía como empleado de confianza. Además, si bien es cierto que, en materia laboral, rige el principio de primacía de la realidad, o sea que, ésta debe imperar por encima de las meras formalidades o de contrataciones documentadas, como la analizada, lo cierto es que los demandados no aportaron prueba que permita concluir que la realidad fue diferente a lo consignado documentalmente, razón por la cual, la contratación dicha tiene plena validez y eficacia para todos los efectos legales correspondientes. Carece de fundamento el alegato de que no resulta lógica la decisión patronal de otorgar al trabajador un permiso por tres años sin goce de salario, en las condiciones pactadas. Es perfectamente factible que el patrono acordara obligarse en los expresados términos, concediendo al demandante las ventajas patrimoniales que ahí se hicieron constar; lo que no riñe, en modo alguno, con la normativa laboral que rige el caso. En el Derecho Laboral el pacto sólo puede decidir en aquellos aspectos no regulados previamente por normas de orden público o normas imperativas, dictadas por el legislador cuando considera que hay campos de interés que ameriten imponer la voluntad del Estado en la negociación (artículos 1, 11, 14 a 17 Código de Trabajo), casos en los que no rige en toda su extensión el principio de la autonomía de la voluntad, porque esas leyes imperativas conducen a establecer, entre patrono y trabajador, ciertos principios o normas que se incorporan a la relación jurídica e imperan sobre la voluntad de las partes. En el caso sub examine, la contratación llevada a cabo, no choca con la norma laboral y más bien constituye a su respecto una ventaja para el trabajador, lo que es perfectamente lícito establecer mediante convenio."

14. Anualidad: Vacaciones, incapacidades y licencias sin goce de salario no interrumpen el cómputo

[Sala Segunda]^{xiv}

Voto de mayoría

"III.- Es necesario indicar que, de la relación de los mencionados artículos [1, 4, 5, 12 inc c) y d)], de la Ley de Salarios de la Administración Pública, con el Decreto Ejecutivo aludido [Nº 18181-H del 14 de junio de 1988] no se puede deducir lo que la recurrente asimismo alega, sea que, para que el servidor tenga derecho al pago de anualidades, su labor no debe haber sido interrumpida, a menos que se encuentre en alguno de los presupuestos establecidos por el inciso c), del artículo 12. Dicho inciso

expresa: "Las vacaciones, la enfermedad justificada, el desempeño temporal de otro puesto público, aunque estuviere excluido del Régimen del Servicio Civil, los permisos sin goce de salario para realizar estudios en organismos internacionales de los cuales Costa Rica sea miembro y las licencias para adiestramiento o estudios relativos para la función propia que desempeña el funcionario o en una disciplina afín, en la cual regresara a trabajar por comprobada necesidad nacional, no interrumpen el período de un año requerido para el aumento de sueldo". De la lectura de la citada norma se concluye que, el legislador, quiso que, en caso de presentarse las específicas circunstancias en ella contempladas, no se suspendiese el cómputo del año requerido para cada aumento de sueldo; pero en modo alguno, implica que, en todos los demás casos, el trabajador pierde la totalidad de la antigüedad acumulada al servicio de la Administración Pública; interpretarlo de otra forma, significaría desconocer el principio de in dubio pro operario, el cual informa toda la materia laboral. Con el aumento anual se pretende retribuir la dedicación del trabajador, al servicio de la Administración Pública y la experiencia obtenida en la misma, independientemente del carácter continuo o interrumpido de la relación de servicio. (Véanse las sentencias, de esta Sala Nos. 269, 274 y 285, de 9:10, 9:20 horas, del 30 de octubre 6 y 20 de noviembre, todas de 1992)."

ⁱ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.-Sentencia 364 de las 9:55 horas del 25 de abril de 2008. Expediente: 04-002310-0166-LA.

ⁱⁱ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.-Sentencia 155 de las 9:50 horas del 27 de febrero de 2008. Expediente: 01-001276-0166-LA.

ⁱⁱⁱ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.- Sentencia 13045 de las 11:48 horas del 7 de setiembre de 2007. Expediente: 07-009218-0007-CO.

^{iv} Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.- Sentencia 12556 de las 10:59 horas del 31 de agosto de 2007. Expediente: 07-010045-0007-CO.

^v Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.- Sentencia 11431 de las 11:04 horas del 10 de agosto de 2007. Expediente: 07-009327-0007-CO.

^{vi} Tribunal de Trabajo Sección IV.- Sentencia 553 de las 19:10 horas del 15 de agosto de 2006. Expediente: 00-004303-0166-LA.

^{vii} Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.- Sentencia 9095 de las 10:54 horas del 8 de julio de 2005. Expediente: 05-003101-0007-CO.

^{viii} Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.- Sentencia 13099 de las 16:11 horas del 23 de noviembre de 2004. Expediente: 04-010585-0007-CO.

^{ix} Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.-Sentencia 521 de las 9:50 horas del 24 de junio de 2004. Expediente: 02-000057-0390-LA.

^x Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.-Sentencia 492 de las 10:10 horas del 16 de junio de 2004. Expediente: 98-003225-0166-LA.

^{xi} Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.- Sentencia 11864 de las 11:56 horas del 16 de noviembre de 2001. Expediente: 01-008719-0007-CO.

^{xii} Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.- Sentencia 7887 de las 12:12 horas del 10 de agosto de 2001. Expediente: 01-006556-0007-CO.

^{xiii} Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.-Sentencia 100 de las 10:40 horas del 29 de marzo de 1995. Expediente: 95-000100-0005-LA.

^{xiv} Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.-Sentencia 298 de las 9:40 horas del 9 de diciembre de 1992. Expediente: 92-000298-0005-LA.