

**UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA,  
SEDE HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**MAESTRÍA PROFESIONAL EN DERECHO CON MENCIÓN EN  
DERECHO LABORAL**

**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

**EL DESCONOCIMIENTO DE LOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN Y  
CADUCIDAD, APLICABLES A LAS GESTIONES DE DESPIDO SIN  
RESPONSABILIDAD PATRONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
ADSCRITOS AL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**

**ELABORADO POR:**

**LICDA. HELLEN SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**

**HEREDIA, COSTA RICA**

**2017**

**UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA  
SEDE HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL TUTOR  
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

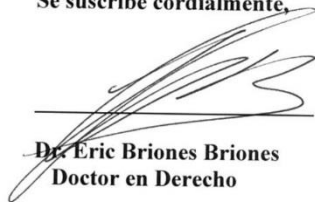
Heredia, 22 de noviembre de 2017  
Sres.  
Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación  
SD

**Estimados señores:**

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación, denominado: El desconocimiento de los plazos de prescripción y caducidad, aplicables a las gestiones de despido sin responsabilidad patronal de los servidores públicos adscritos al Régimen del Servicio Civil, elaborado por la estudiante: Hellen Adriana Sánchez Rodríguez, como requisito para que la citada alumna pueda optar por el grado académico de Maestría Profesional en Derecho con mención en Derecho Laboral.

Considero que dicho Trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, y por tanto lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos Finales de Graduación.

**Se suscribe cordialmente,**



**Dr. Eric Briones Briones**  
**Doctor en Derecho**

**UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA  
SEDE HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL LECTOR  
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

Heredia, 22 de noviembre de 2017  
Sres.  
Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación  
SD

**Estimados señores:**

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación, denominado: El desconocimiento de los plazos de prescripción y caducidad, aplicables a las gestiones de despido sin responsabilidad patronal de los servidores públicos adscritos al Régimen del Servicio Civil, elaborado por la estudiante: Hellen Adriana Sánchez Rodríguez, como requisito para que la citada alumna pueda optar por el grado académico de Maestría Profesional en Derecho con mención en Derecho Laboral.

Considero que dicho Trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, y por tanto lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos Finales de Graduación.

**Se suscribe cordialmente,**



**Msc. Lourdes Montenegro Espinoza  
Máster en Derecho de Trabajo y Seguridad Social**

**UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA  
SEDE HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACION POR PARTE DEL FILÓLOGO  
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

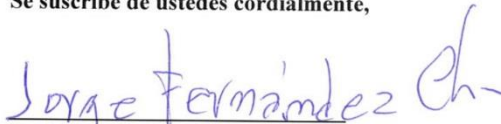
Heredia, 22 de noviembre de 2017  
Sres.  
Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación  
SD

**Estimados señores:**

Leí y corregí el Trabajo Final de Graduación, denominado: El desconocimiento de los plazos de prescripción y caducidad, aplicables a las gestiones de despido sin responsabilidad patronal de los servidores públicos adscritos al Régimen del Servicio Civil, elaborado por la estudiante: Hellen Adriana Sánchez Rodríguez, para optar por el grado académico de Maestría Profesional en Derecho con mención en Derecho Laboral.

Corregí el trabajo en aspectos tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, y desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación; por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad.

**Se suscribe de ustedes cordialmente,**



**Jorge Fernández Chaves**  
Filólogo  
Carné COLYPRO 02545

## **CARTA AUTORIZACION DE LA AUTORA PARA USO DIDACTICO DEL PRESENTE TRABAJO FINAL DE GRADUACION**

Yo Sánchez Rodríguez Hellen Adriana estudiante de la carrera de Maestría Profesional en Derecho con Mención en Derecho Laboral y autora del trabajo final de graduación titulado “El Desconocimiento de los plazos de prescripción y caducidad aplicables a las gestiones de despido sin responsabilidad patronal de los servidores públicos adscritos al Régimen del Servicio Civil”, autorizo a la Universidad Latina de Costa Rica, para que exponga mi trabajo como medio didáctico en el Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI o Biblioteca), y con fines académicos permita a los usuarios su consulta y acceso mediante catálogos electrónicos, repositorios académicos nacionales o internacionales, página web institucional, así como medios electrónicos en general, internet, intranet, DVD u otro formato conocido o por conocer, así como integrados en programas de cooperación bibliotecaria académicos dentro o fuera de la Red Laureate, que permitan mostrar al mundo la producción académica de la Universidad a través de la visibilidad de su contenido.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N. 6683 sobre derechos de autor y derechos conexos de Costa Rica, permita copiar, reproducir, o transferir información del documento, conforme su uso educativo y debiendo citar en todo momento la fuente de información, únicamente podrá ser consultado, esto permitirá ampliar los conocimientos de las personas que hagan uso, siempre y cuando resguarden la completa información que allí se muestra, debiendo citar los datos bibliográficos, de la obra en caso de utilizar información textual o paráfrasis de ésta.

La presente autorización se extiende el día 22 de noviembre de 2017 a las quince horas. Asimismo declaro bajo fe de juramento, conociendo las consecuencias penales que conlleva el delito de perjurio, que soy la autora del presente trabajo final de graduación, que el contenido de dicho trabajo es obra original de la suscrita, y de la veracidad de los datos incluidos en el documento. Eximo a la Universidad Latina, así como al Tutor y Lector que han revisado el presente, por las manifestaciones y/o apreciaciones personales incluidas en

el mismo, de cualquier responsabilidad por su autoría o cualquier situación de perjuicio que se pudiera presentar.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and horizontal strokes, positioned above a horizontal line.

Licda. Hellen Adriana Sánchez Rodríguez

## **DEDICATORIA**

*A Dios, al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, y a todas las personas que, con su esfuerzo y sabios consejos, me ayudaron y guiaron a lo largo de esta maestría y en la realización de esta memoria.*

## **AGRADECIMIENTO**

*A Dios y al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica por haber costeado la totalidad de este programa académico y por permitirme cumplir con el anhelo de cursar esta maestría.*

*A mi familia que me apoyó a lo largo del proceso de aprendizaje, instándome siempre a ser mejor persona y mejor profesional.*

*Que la ayuda que todas esas personas me brindaron se convierta en bendiciones, alegrías y prosperidad para cada uno de ellos y ellas.*

*¡Muchas gracias!*



## **Resumen ejecutivo**

Indudablemente toda administración pública se ve obligada a existir mediante sus servidores públicos, por lo que debido a su pluralidad, requiere también de un régimen disciplinario que regule las funciones y el actuar de dichos funcionarios.

En Costa Rica existe desde el año 1953 el Estatuto de Servicio Civil, normativa que justamente tiene como objetivo regular el régimen de los servidores del Estado, incluyendo los procedimientos para ser funcionario estatal, algunas normas propias de la relación de trabajo y disposiciones de carácter disciplinario administrativo, para lo cual se creó el Tribunal de Servicio Civil.

Fundamentalmente la presente investigación versa sobre el desconocimiento legal de las partes intervinientes en un proceso de gestión de despido, que puede conllevar a un grado de indefensión y a la presentación de excepciones e incidencias improcedentes, que retrasan la resolución del caso.

A modo de ilustración y conforme se desarrollará más adelante, entre los años 2014 al 2016 se resolvieron en total 156 excepciones de prescripción, de las cuales solamente nueve de ellas fueron declaradas con lugar, con base en el texto del artículo 414 (antiguo 603) del Código de Trabajo, por lo que 104 de esas excepciones fueron declaradas sin lugar o improcedentes, pues el plazo de prescripción no fue debidamente calculado por las partes del proceso. Asimismo fueron declaradas improcedentes otras 43 excepciones, esto porque la normativa aplicable a dichos casos era la contenida en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Por otro lado con la creación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se creó un nuevo plazo de prescripción de cinco años aplicable al empleo público y contenido en su artículo 71, por lo que entonces se distinguen varios plazos de prescripción, dependiendo de la naturaleza de la falta imputada y el tipo de responsabilidad o el cargo que ocupa el funcionario.

Por tanto, al existir dos plazos de prescripción aplicables a la materia del empleo público, la problemática es: ¿Qué plazo de prescripción se aplica en las gestiones de despido sin responsabilidad patronal que resuelve el Tribunal de Servicio Civil?

Consecuentemente se plantea en la presente investigación definir los dos tipos de prescripción aplicables en el ámbito del derecho público sancionatorio y su aplicación en las gestiones de despido sin responsabilidad patronal, que resuelve el Tribunal de Servicio Civil. Asimismo también se plantea determinar la aplicación e interpretación del artículo 414 del Código de Trabajo, así como lo concerniente al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; adicionalmente se expondrá el tema de la caducidad, debido a su reciente incorporación a la normativa que rige la función pública; finalmente, se elaborará un manual que permita el estudio y comprensión de la forma en que son aplicables los citados plazos de prescripción en los procesos de gestión de despido sin responsabilidad patronal.

Para el cumplimiento de los mencionados objetivos, la metodología por utilizarse se basará principalmente en estadísticas y resoluciones emitidas por el Tribunal de Servicio Civil y su superior, el Tribunal Administrativo de Servicio Civil, las cuales serán analizadas para determinar la aplicación correcta de los artículos 414 del Código de Trabajo y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Adicionalmente será de observancia la jurisprudencia de las distintas salas y tribunales de la Corte Suprema de Justicia costarricense, así como dictámenes de la Procuraduría General de la República.

## Tabla de contenidos

CAPÍTULO I. PROBLEMA Y PROPÓSITO .....	1
Estado actual de la investigación .....	1
Planteamiento del problema y justificación .....	2
Objetivo general .....	4
Objetivos específicos .....	4
CAPÍTULO II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA .....	5
Conceptualización de funcionario público .....	6
Deberes del funcionario público e interés público .....	10
Principio de legalidad y deber de probidad .....	12
Potestad sancionatoria del Régimen de Servicio Civil.....	15
Definición de prescripción .....	16
Concepto de caducidad.....	17
CAPITULO III. FUNDAMENTACIÓN METODOLÓGICA .....	19
Enfoque metodológico y método seleccionado.....	19
Antecedentes del Tribunal de Servicio Civil.....	19
Fuentes de información características de los participantes.....	23
Recolección de datos.....	24
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS .....	25
Artículo 414 del Código de Trabajo.....	25
Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República .....	31
El deber de probidad .....	34
La caducidad dentro del Régimen del Servicio Civil.....	38
CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	43
CAPÍTULO VI. PROPUESTA .....	45
El principio de intimación e imputación .....	45
Estructura básica de un escrito de denuncia.....	47
Artículo 414 del Código de Trabajo aplicable a gestiones de despido.....	53
Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.....	54
BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA.....	57

## **Índice de gráficos**

Estadísticas emitidas por el Tribunal de Servicio Civil .....	60
Flujograma de la estructura básica de un escrito de denuncia .....	61

## **CAPÍTULO I. PROBLEMA Y PROPÓSITO**

### **Estado actual de la investigación**

Desde el año 1953 existe el Régimen de Servicio Civil, el cual consiste en la selección de personal idóneo para el ejercicio laboral dentro de la función pública, es decir, se encarga de los nombramientos en propiedad y de las remociones de los servidores que laboran en algunas de las instituciones públicas (Gobierno central), por ejemplo los ministerios de Educación Pública y de Obras Públicas y Transportes, e Instituto Nacional de Aprendizaje, entre otras.

Debido a la infinidad de faltas disciplinarias que pueden cometer estos funcionarios públicos, se creó el Tribunal de Servicio Civil, institución encargada de tramitar y ejercer el debido proceso en las gestiones de despido sin responsabilidad patronal, en los casos de servidores que según sus jerarcas institucionales, incurrieron en irregularidades o faltas de tal gravedad que ameritan el despido sin responsabilidad patronal conforme a la normativa del Código de Trabajo.

El procedimiento por seguir en las gestiones de despido sin responsabilidad patronal se encuentra regulado en el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento. En síntesis, se trata de un proceso sumario, es decir, se pretende que la causa concluya con prontitud; sin embargo, mediante la interposición de excepciones de prescripción se logra dilatar el proceso.

Más adelante dentro de esta investigación se constatará, mediante información estadística facilitada por el Tribunal de Servicio Civil, que las excepciones de prescripción interpuestas en su gran mayoría son improcedentes, debido a su fundamentación, dado que se desconoce los supuestos en los que se debe aplicar el plazo de un mes establecido en el artículo 414 del Código de Trabajo y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se establece un plazo de cinco años.

Fundamentalmente los atrasos producto de la interposición de excepciones previas de prescripción ante la Dirección General de Servicio Civil, responde a la necesaria custodia del principio del debido proceso, ya que dicha dirección tiene la obligación que emitir una resolución que mencione que el expediente se remitirá al Tribunal de Servicio Civil a efectos de resolver tal excepción. Una vez recibido el expediente en el Tribunal, este debe emitir una resolución que tendrá que notificarse a las partes comprometidas, a fin de que se manifiesten sobre los alegatos que pretenden justificar la procedencia de la citada excepción. Una vez incluida en el expediente la documentación de oposición a tal incidencia de prescripción, el Tribunal de Servicio Civil debe emitir una segunda resolución debidamente fundamentada en la que resuelve si la causa esta prescrita o no, pronunciamiento que debe ser comunicado a todas las partes, y luego remitir el expediente a la Dirección General de Servicio Civil para que se continúe con su instrucción.

En conclusión, se deben elaborar tres resoluciones distintas y a su vez ser notificadas a las partes relacionadas con el proceso, situación que indudablemente genera atrasos en la resolución del caso, máxime si estas incidencias son declaradas sin lugar.

Además del plazo de prescripción, se abordará el tema de la caducidad aplicable a las gestiones de despido sin responsabilidad patronal de los servidores adscritos al Régimen de Servicio Civil, figura jurídica que es incluida recientemente al ordenamiento jurídico costarricense, motivo por el cual se expondrá la forma en que actualmente se aplica, ya que también se trata de dos plazos, que bien puede ser un mes o un año.

## **Planteamiento del problema y justificación**

Dado que una de las principales funciones del Tribunal de Servicio Civil es la resolución de gestiones de despido sin responsabilidad patronal, la presente investigación versará sobre el desconocimiento legal de las partes intervinientes en un proceso de gestión de despido sin responsabilidad patronal, lo cual puede provocar indefensión a las partes y a la presentación de excepciones e incidencias improcedentes, que retrasan la resolución del caso. Tal

desconocimiento se refleja en las estadísticas elaboradas dentro del Tribunal de Servicio Civil y visibles en el anexo 1.

Según el cuadro resumen expuesto en el anexo 1, entre los años 2014 al 2016 se resolvieron en total 156 excepciones de prescripción, de las cuales solamente nueve de ellas fueron declaradas con lugar, con base en el texto que en aquel entonces se encontraba en el artículo 603 (actual 414) del Código de Trabajo, por lo que 104 de esas excepciones fueron declaradas sin lugar o improcedentes, pues el plazo de un mes indicado en el Código de Trabajo no fue debidamente calculado.

Asimismo en el período bajo análisis, fueron declaradas improcedentes otras 43 excepciones, esto porque la normativa aplicable a dichos casos era la contenida en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se establece un plazo de cinco años.

Como es apreciable con frecuencia se deben resolver excepciones de prescripción en las cuales se alega el plazo de un mes establecido en el artículo 414 del Código de Trabajo, término que contiene dos premisas a partir de las cuales comienza a correr el plazo del mes otorgado a los jefes institucionales para iniciar la gestión de despido en contra de los servidores públicos a su cargo, estas son a partir del día en que se dio motivo para la sanción, o en su caso, desde que fueron conocidos los hechos o faltas correspondientes por la autoridad competente, premisas que se mantienen con la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral, e incluso agrega en el mismo artículo 414, que una gestión de despido podrá declararse prescrita cuando por culpa atribuible a la Administración, dentro de un procedimiento interno se paralice o suspenda injustificadamente el proceso por más de un mes.

Por tanto, al existir dos plazos de prescripción en materia del empleo público, la problemática es: ¿Qué plazo de prescripción se aplica en las gestiones de despido sin responsabilidad patronal que resuelve el Tribunal de Servicio Civil? Por ende, como solución a la problemática planteada se considera esencial la emisión de un manual mediante el cual

las instituciones que cuenten con personal regulado bajo el Régimen del Servicio Civil, mejoren la calidad del servicio de los asesoramientos jurídicos institucionales. Asimismo servirá de conocimiento a los abogados litigantes. En síntesis, los objetivos propuestos son los siguientes:

### **Objetivo general**

Definir los dos tipos de prescripción en el ámbito del derecho público sancionatorio y su aplicación en las gestiones de despido sin responsabilidad patronal que resuelve el Tribunal de Servicio Civil.

### **Objetivos específicos**

- Determinar la aplicación e interpretación del artículo 414 del Código de Trabajo.
- Determinar el ámbito de aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en la función pública.
- Exponer el tema de la caducidad aplicable dentro del Régimen de Servicio Civil.
- Elaborar un manual, que permita el estudio y comprensión de la forma en que son aplicables los plazos de prescripción ya descritos, dentro de los procesos de gestión de despido sin responsabilidad patronal.
- Aportar un flujograma, que permita en forma simple comprender mejor los presupuestos para la aplicación de los plazos de prescripción ya descritos.



## **CAPÍTULO II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

En vista de la problemática planteada, se pretende en el desarrollo de esta investigación, definir claramente los dos tipos de prescripción aplicables en el ámbito del derecho público sancionatorio, es decir, abordar los artículos 414 del Código de Trabajo y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, así como exponer la forma en que ambas figuras deben aplicarse en las gestiones de despido sin responsabilidad patronal que resuelve el Tribunal de Servicio Civil.

Asimismo se pretende exponer el tema de la caducidad aplicable dentro del Régimen de Servicio Civil, figura jurídica de reciente incorporación al régimen normativo costarricense, y que al igual que las de excepción de prescripción, la caducidad posee dos plazos, uno de ellos corresponde a un mes y el otro a un año, justamente por ser novedad en el ámbito legal, se realizará un abordaje sobre la forma en que ambos términos de caducidad se ejercen dentro del régimen sancionatorio del Servicio Civil.

Con el afán de lograr encontrar una solución a la problemática planteada sobre las excepciones de prescripción, se elaborará un manual que permita el estudio y comprensión de la correcta aplicación de los plazos de prescripción ya indicados, situación que depende en mucho del contenido de las denuncias que se planteen. Finalmente se agregará un flujograma que permita en forma simple comprender mejor los presupuestos para la aplicación de los plazos de prescripción ya descritos, conforme al manual previamente elaborado.

Por consiguiente, se expondrán definiciones de gran importancia, ya que como se tratará más adelante, parte de la justificación a la problemática planteada es justamente el desconocimiento o confusión en términos esenciales utilizados día a día dentro del Derecho Público.

## **Conceptualización de funcionario público**

El concepto de funcionario público ha variado con el paso del tiempo, pues existen cuerpos legales cuya definición es cada vez más amplia. Por ser de suma importancia tal definición, se analizará parte de la normativa al efecto. Nuestra actual Constitución Política entró en vigencia el 08 de noviembre de 1949, llevando en su contenido una definición básica del funcionario o servidor público, ya que en su numeral 192 precisa:

Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada (...).

En este primer acercamiento al concepto de cita, si bien no dispone términos de conceptualización, sí delega esa facultad a otros cuerpos legales. Por su parte el Estatuto de Servicio Civil que entró en vigencia el 30 de mayo de 1953 añade en sus primeros numerales lo siguiente:

Artículo 1: Este Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración pública, y proteger a dichos servidores.

Artículo 2: Para los efectos de esta Estatuto se considerarán servidores del Poder Ejecutivo, los trabajadores a su servicio remunerados por el erario público y nombrados por acuerdo formal publicado en el diario oficial.

Ante la básica conceptualización anterior, con la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública en el año de 1978, se dispuso una definición más amplia en su numeral 111 inciso uno:

”1. Es servidor público la persona que presta servicios a la administración o a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto

válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.(...)”.

Para nuestros efectos, los servidores públicos serán aquellas personas que brinden servicios a la administración, por medio de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal del Régimen de Servicio Civil. Obviamente estas personas al poseer la investidura de funcionarios públicos deben no sólo cumplir con sus funciones, sino también con el principio constitucional de legalidad, el cual será desarrollado más adelante. Continuando con el citado numeral en su segundo inciso, se lee:

2. A este efecto considérense equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

Además de los sinónimos utilizados para hacer referencia a los funcionarios públicos, este inciso menciona que el régimen que dirigirá sus relaciones será uno solo, es decir, el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, aun así, también se hace la salvedad de aplicar otros cuerpos normativos según sea el caso. Por ejemplo en un caso de acoso sexual sería de aplicación supletoria la Ley Contra el Acoso y Hostigamiento Sexual en el Trabajo y la Docencia, o bien la normativa reglamentaria propia de cada institución.

Por su parte el tercer inciso de la norma de cita advierte:

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

De modo que los denominados empleados de gestión estatal, no se considerarán servidores públicos, puesto que su relación laboral es de carácter privado cuando es contractual, por lo que no les serán aplicables normas estatutarias, y en su lugar se deberá aplicar lo dispuesto por el Código de Trabajo. Sobre el régimen sancionatorio aplicable, se les aplicará adicionalmente y según sea el caso, lo dispuesto en el Código Penal con el agravante de haber cometido las faltas bajo su investidura de funcionario del Estado.

Aunado a lo anterior, el artículo 2 párrafo segundo de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N. 7422 del 29 de octubre de 2004, contiene su propia definición:

(...) Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a los funcionarios de hecho y a las personas que laboran para las empresas públicas en cualquiera de sus formas y para los entes públicos encargados de gestiones sometidas al derecho común; asimismo, a los apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de las personas jurídicas que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la administración pública, por cualquier título o modalidad de gestión.

En síntesis, esta distinción de servidores públicos, depende de la institución para la cual se labore, de su forma de contratación y, además, también existen diferencias notables en cuanto al régimen sancionador.

Es interesante ver cómo en esta ley se amplía el concepto de servidor público, y esto ocurre debido al tema que la misma ley pretende regular, pues al tratarse del asunto de corrupción y enriquecimiento ilícito dentro de la Administración Pública, es totalmente necesario hacer esa extensión. Veamos un ejemplo: El estado contrata a una empresa mexicana para que realice la construcción de una carretera en territorio nacional, dicha compañía posee una sociedad anónima en Costa Rica mediante la cual establece su centro de operaciones administrativas, y cuyo personal tendrá que administrar los dineros del Estado para realizar la obra. En este ejemplo el personal que trabaje para la empresa constructora tales como apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de la sociedad, además cualquier otro funcionario que posea la responsabilidad de custodiar, administrar o explotar los bienes o servicios públicos que la administración Pública, le haya facilitado para el cumplimiento de lo encomendado, será considerado como funcionario público, sin importar que se trate de una contratación externa.

Por su parte, la Procuraduría General de la República, en la opinión jurídica N. OJ-054-2006, sobre el concepto de funcionario público puntualizó:

”... la amplia acepción de ”servidores públicos” que contiene el numeral 111 de la Ley General de la Administración Pública, son aquellos últimos empleados los que reciben el nombre de ”funcionarios” y el conjunto de que forman parte puede denominarse, en sentido subjetivo, la ”función pública”, cuyo régimen jurídico tradicionalmente se ha caracterizado porque las condiciones de empleo no se establecen en un contrato o por convenio colectivo sino que se determinan por normas objetivas, leyes y reglamentos, que los poderes públicos pueden modificar unilateralmente dentro de ciertos límites constitucionales. De ahí que se afirme con propiedad que el funcionario no tiene con la administración una relación contractual sino ”estatutaria” (...).”

Conforme a lo anterior, podría pensarse que el ámbito de aplicación de la citada ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, se limita a quienes ejerzan función pública, según lo menciona su artículo 1, pero en el citado artículo 2 de ese mismo cuerpo legal, se crea una concepción de servidor público mucho más amplia que la contenida en la Ley General de la Administración Pública.

Por otro lado, la Procuraduría lleva razón al mencionar que el régimen normativo que dirige las actuaciones de los servidores públicos, es de índole estatutario, y en el tema que nos interesa se trata del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento; sin embargo, no es posible obviar la aplicación de otras normas como lo son los reglamentos autónomos de servicios de cada institución, así como demás normativa que sea aplicable al caso, por lo que efectivamente al funcionario público, sus asignaciones no le son dadas vía contractual. Así también lo ha expresado nuestra Constitución Política en su artículo 191, al disponer:

Un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Finalmente con la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral, se agrega a la vida jurídica nacional un concepto más de servidor público, en el artículo 682 del Código de Trabajo, y que dispone:

“Trabajador del Estado, de sus instituciones u órganos, es toda persona que preste a aquel o a estos un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fue expedido por autoridad o funcionario competente o en virtud de un contrato de trabajo en los casos regidos por el derecho privado. Los servidores de naturaleza pública se rigen por las normas estatutarias correspondientes, leyes especiales y normas reglamentarias aplicables y por este Código en todo lo no contemplado en esas otras disposiciones. Las relaciones con las personas trabajadoras en régimen privado se regirán por el derecho laboral común y disposiciones conexas, salvo que la ley disponga otra cosa. También podrán aplicarse conciliaciones, convenciones colectivas y laudos, siempre y cuando se concluyan o dicten con respeto a lo dispuesto en este Código y las limitaciones que resulten de este título”.

Esta nueva concepción parece recalcar que el servidor público es aquella persona que labora para el Estado en sus distintas entidades, previo nombramiento dado por la autoridad correspondiente. Es notable cómo recalca la aplicación de normas estatutarias, reglamentarias y demás leyes de aplicación supletoria, y de ahí la importancia de las definiciones de funcionario público, pues en ellas se fundamentan los deberes que tiene que cumplir todo servidor público.

### **Deberes del funcionario público e interés público**

Una vez analizado el concepto de funcionario público, la Sala Constitucional en su resolución N. 1264-95, aclaró que a estos le revisten deberes de carácter objetivo que pueden ser generales y específicos otorgados por ley o dependiendo de la labor que desempeñen, los cuales no puede obviar bajo ninguna circunstancia, pues de lo contrario se tendrá que aplicar una sanción que dependerá de la falta cometida y su gravedad.

El Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V, en resolución N. 23, citó al autor Alfonso Luciano Parejo, con el objeto de conceptualizar los deberes de todo servidor público, y al respecto se precisó:

...las conductas de hacer, no hacer o soportar que la administración impone en virtud del vínculo de sujeción especial que les une y que se encuentran en las propias necesidades de la organización su principal justificación... (*Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia. Editorial Tirant Lo Blanch. 2008)...

Más concretamente, los deberes impuestos a todo servidor público, garantizan el cumplimiento de los principios generales que rigen la actividad administrativa, tales como la eficiencia, la continuidad, la adaptación al cambio e igualdad de trato, respeto y obediencia a las autoridades superiores siempre que no vulneren lo dispuesto en la normativa nacional, el cumplimiento cabal de la función a su cargo, mantener discreción en el desempeño de sus funciones y el deber de consagrarse con decoro al cargo asignado entre otros.

En síntesis, el funcionario público deberá mantener un intachable comportamiento ético acorde con la realidad nacional y la normativa vigente, a la competencia técnico-profesional en el ejercicio de sus funciones y al principio de legalidad.

Como se aprecia, el funcionario público se encuentra rodeado de gran cantidad de deberes, en beneficio del interés público, tal como lo dispone el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública:

- “ 1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la administración pública cuando pueda estar en conflicto.
3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los

valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia”.

Con vista en el artículo anterior, es posible afirmar que el interés público se constituye en un concepto jurídico indeterminado, ya que consiste en el interés de los derechos y deberes que socialmente requiere cada individuo para mantenerse en armonía con el Estado mediante la figura de la administración pública. Nótese que así se establece en el inciso 2 del artículo transcrito, al mencionar que en caso de conflicto, prevalecerá el interés público, sobre los intereses que la administración pueda tener.

### **Principio de legalidad y deber de probidad**

Como ya se mencionó en líneas atrás, el funcionario público ve asignadas sus obligaciones en los distintos cuerpos legales que le sean aplicables, según sea el caso. Por tanto es esencial que todo funcionario público cumpla con el principio de legalidad, consagrado en el artículo 11 de nuestra Carta Constitucional:

”Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La administración pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

De modo que los servidores públicos están obligados a realizar las tareas o funciones que les sean impuestas conforme a la ley, pero además y en aras de garantizar el buen



desempeño de los funcionarios públicos, a estos se les realiza anualmente una calificación de su desempeño, que en caso de ser deficiente, conforme el Estatuto de Servicio Civil es causal de despido sin responsabilidad patronal, ya que como se ha advertido con anterioridad, el servidor público debe buscar la satisfacción del interés público, conforme los ordinales 11, 12, 13, 59, 66 y 113 de la Ley General de la Administración Pública.

De modo que a la concepción tradicional de cumplir con los objetivos en satisfacción del interés público, actualmente el funcionario público también tiene que cumplir con el deber de probidad, el cual complementa abundantemente la labor del servidor, ya que reconoce y da valor a la conducta del trabajador desde una dimensión más teleológica, ya que se han ido agregando en el sistema jurídico, deberes morales y éticos con los que se pretende una mayor transparencia y objetividad en el sector público, y que coadyuve en contra de la corrupción.

Es decir, que la administración les exige a los funcionarios públicos un comportamiento intachable en todo momento, pues va desde el manejo adecuado y eficiente de los recursos públicos que les han sido asignados para el ejercicio de sus funciones. Lo que subsidiariamente incluye, los bienes que les son confiados para ejecutar sus acciones, por ejemplo vehículos institucionales, bienes muebles en general y equipo de oficina, entre otros, en síntesis se trata de mantener un ejercicio eficiente en la administración de recursos públicos, y también de mantener como servidor, una conducta intachable que refleje una imagen institucional de transparencia, honestidad, responsabilidad, trabajo y buena fe. Concretamente el artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito N. 8422, define como deber de probidad lo siguiente:

”El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público, este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República, asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley, asegurarse de que las decisiones que adopte en

cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”.

En síntesis, el principio o deber de probidad obliga a todo servidor público, esté bajo el Régimen de Servicio Civil o no, a realizar sus funciones y mantener una conducta con el más estricto apego a los principios de eficiencia, rectitud y buena fe hacia la administración. Sobra decir que los servidores públicos deben sobreponer los intereses de la administración sobre los personales, lo que se logra mediante una moral pública impuesta por el ordenamiento jurídico y que a su vez debe comprender y ejecutar todo servidor público. A mayor abundamiento el artículo 1 inciso 14 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, menciona cómo el servidor público debe cumplir su deber de probidad:

- “... a) Identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igual para los habitantes de la República;
- b) Demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley;
- c) Asegurar que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña;
- d) Administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, y que se rinda cuentas satisfactoriamente;
- e) Rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de estas, en el país o fuera de él; salvo los casos que admita la Ley.

f) Abstenerse de conocer y resolver un asunto cuando existan las mismas causas de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica de Poder Judicial, en el Código Procesal Civil, y en otras leyes.

g) Orientar su actividad administrativa a satisfacer primordialmente el interés público”.

Entonces, ¿qué pasaría ante la conculcación del deber de probidad?; el artículo 4 de la citada ley dispone:

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.

De manera que el servidor público que se encuentre laborando al amparo del Régimen de Servicio Civil, e infrinja el deber de probidad que como funcionario público le asiste, tendrá que enfrentar un procedimiento de gestión de despido sin responsabilidad patronal, además de la posibilidad de presentar en su contra denuncias en vía civil, penal u otras.

Es por esto que bajo esta responsabilidad tan amplia, es importante tomar en consideración la aplicación de normas y principios que rigen al sector público. No obstante en estos casos, es necesario un análisis exhaustivo, ya que la sanción que le sea impuesta al servidor, tendrá que ser fundada no sólo en la prueba presentada sino también bajo las sendas de la racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, en cada caso concreto, lo que a su vez genera un debido proceso, reflejado en procedimientos administrativos para así evitar actuaciones arbitrarias e ilegales.

### **Potestad sancionatoria del Régimen de Servicio Civil**

Como se advirtió a inicios de la presente investigación, el tema del Régimen de Servicio Civil se encuentra protegido dentro del texto constitucional, el cual menciona la potestad correctiva y disciplinaria que debe aplicarse a los servidores públicos bajo tal régimen. A *grosso modo* el artículo 41 del Estatuto de Servicio Civil menciona como las sanciones

correctivas, la advertencia oral, la advertencia escrita, la suspensión de trabajo sin goce salarial y, eventualmente, el despido sin responsabilidad patronal.

En cuanto a las sanciones disciplinarias, el Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 43 al 47, regula el procedimiento que debe cumplirse en los casos de gestiones de despido sin responsabilidad patronal.

Debido a que las excepciones de prescripción de las que trata la presente investigación son interpuestas dentro del procedimiento regulado en el citado estatuto, merece importancia la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia N. 2014-553 del 17 de enero del 2014:

... la administración no puede imponer una sanción de ninguna naturaleza sin que previamente haya observado un procedimiento administrativo con todas las garantías, en el que el presunto afectado haya tenido posibilidad real de defenderse, dentro de los cánones de razonabilidad y proporcionalidad.

En vista del reconocimiento constitucional que se da al procedimiento sumario descrito en el Estatuto de Servicio Civil, se deduce que la vía por medio de la cual se cumpliría a cabalidad con el principio del debido proceso en una gestión de despido sin responsabilidad patronal, es en primera instancia mediante el Tribunal de Servicio Civil.

### **Definición de prescripción**

El Tribunal Contencioso Administrativo del II Circuito Judicial de San José, Anexo A, en su resolución N. 37-2013 –VII determinó la prescripción de la siguiente forma:

“...tratándose del instituto de la prescripción en un procedimiento sancionatorio, la jurisprudencia constitucional (en sentencias números 6472-96, 1797-97, 4432-97, 8390-97, 8790-97, 4397-99, 1794-99, 2001-0856, 2006-2228 y 2007-0442) ha

precisado que "es un instrumento jurídico creado a efecto de declinar el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, que actúa a modo de sanción procesal por la inactividad de los sujetos procesales en los procesos iniciados o no"; que corresponde determinar al legislador (en la ley), toda vez que "ello no puede establecerse vía reglamentaria sin referencia alguna a ley formal y ello es así por cuanto la misma Sala anteriormente había indicado que las limitaciones y con mucha mayor razón la extinción de derechos fundamentales, no puede hacerse a través de reglamento autónomo" (sentencias constitucionales números 280-I-94, 2000-4367)...”

Es importante recalcar que la prescripción es un instituto de reserva de ley, por lo que no puede ser establecida vía reglamento, esta es la razón por la cual la Sala Constitucional declaró inconstitucional el artículo 99 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, y en virtud de los artículos 51 del mencionado Estatuto y 80 de su Reglamento, se dispuso aplicable al Régimen de Servicio Civil el numeral 414 del Código de Trabajo.

Para efectos de la presente investigación, es esencial dejar claro que la ley distingue varios plazos de prescripción, según sea el tipo de responsabilidad, el cargo que ocupa el funcionario y la falta imputada, razones por las cuales no existe un único plazo de prescripción aplicable al Régimen de Servicio Civil.

## **Concepto de caducidad**

Mabel Goldstein en su *Diccionario Jurídico Magno*, menciona que la caducidad, procesalmente hablando, es una forma anormal de concluir un proceso, en razón de la inactividad procesal durante un cierto plazo, legalmente establecido.

Si bien es una definición muy similar a la prescripción, la diferencia radica en que la prescripción extingue la acción de un derecho por lo que su plazo puede ser interrumpido, Por ejemplo en el traslado de cargos a un servidor accionado, se le expresa mediante notificación en forma personal, que posee un plazo de prescripción de diez días hábiles para

presentar su oposición a los hechos que le son atribuidos así como la prueba que estime pertinente, de modo que una vez transcurrido dicho plazo, y sin que el servidor haya aportado documentación alguna, prescribe para el accionado el derecho de presentar oposición, es decir, el accionado gozaba de un derecho como lo es presentar escritos en su defensa, pero al dejar transcurrir el plazo ese derecho se extingue, salvo que el plazo de diez días sea interrumpido por justa causa, un ejemplo sería que el accionado se encuentre hospitalizado o inhabilitado para ejercer su defensa, situación que siendo fehacientemente demostrada suspende o interrumpe el plazo de diez días, lo que permite que a la mayor brevedad posible se interpongan los oficios al efecto.

Mientras tanto en el tema de la caducidad se extinguen las acciones, es decir, que una vez transcurrido en su totalidad un plazo determinado para la ejecución de un acto administrativo, este ya no podrá realizarse. A modo de ilustración el artículo 415 del Código de Trabajo menciona que para la ejecución de las sanciones disciplinarias se aplicará un plazo de un año, es decir, que desde la firmeza de una resolución donde se decreta el despido sin responsabilidad patronal de un servidor, corre el plazo de un año, por lo que la administración deberá ejecutar el despido antes de que se cumpla el año, pues de lo contrario la acción de despido no podrá realizarse. Asimismo el plazo de caducidad no puede ser suspendido o interrumpido, ya que en virtud de los principios fundamentales del Derecho de Trabajo, el asunto debe finalizar lo más pronto posible para evitar al servidor accionado un estado de incertidumbre o algún otro perjuicio.

## **CAPITULO III. FUNDAMENTACIÓN METODOLÓGICA**

### **Enfoque metodológico y método seleccionado**

Este estudio utilizará la metodología cualitativa, ya que versará sobre el análisis normativo, jurisprudencial y casuístico. No obstante, también será aplicable la metodología cuantitativa, ya que con fundamento en las estadísticas proporcionadas por el Tribunal de Servicio Civil, es que se logrará comprobar la problemática ya descrita que sirve de base a la presente investigación.

Por consiguiente, se expondrán los antecedentes de dicho tribunal, a fin de conocer sus funciones y procedimientos, y así se podrá comprender con mayor facilidad los atrasos que genera la interposición de excepciones de prescripción a un procedimiento de gestión de despido.

### **Antecedentes del Tribunal de Servicio Civil**

Antes de la creación del Régimen de Servicio Civil, los nombramientos y remociones de los funcionarios públicos los realizaban con total libertad el Presidente y los distintos ministros, y a esa práctica se le conoció como: "botín político", lo que facilitaba la incorporación al sector público de amigos y familiares, pero esto perjudicaba gravemente la estabilidad laboral de los servidores públicos, así como la continuidad y buen servicio que debe brindar la administración, por lo que estos fueron los argumentos que motivaron la creación del Régimen de Servicio Civil resguardado constitucionalmente.

Fue así como mediante la Ley N. 1581, del 30 de mayo de 1953, se crea el Estatuto de Servicio Civil el cual hoy día regula conjuntamente con su reglamento, las relaciones laborales entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con la finalidad de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores. Consecuentemente también nació a la vida jurídica la Dirección General de Servicio Civil, entidad encargada de instruir

y recabar las pruebas aportadas en los expedientes de gestiones de despido, para luego continuar su trámite ante el Tribunal de Servicio Civil, donde se analiza íntegramente el caso para la emisión de la resolución correspondiente.

El legislador de aquel entonces decidió dar al Régimen de Servicio Civil, una protección especial, y por ello en el título XV de la Constitución Política de Costa Rica se lee:

Artículo 191: Un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

De modo que el anterior artículo es el que permite la existencia del Régimen de Servicio Civil, con el fin de coadyuvar a brindar servicios de calidad por parte de la administración. Aun así también se protege al servidor público como trabajador en el siguiente numeral:

Artículo 192: Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

Como requerimiento esencial, establece el artículo anterior que los servidores públicos serán nombrados siempre que sean idóneos para el puesto, lo que a su vez conlleva a una serie de requisitos específicos según el puesto que se pretenda. Aun así también advierte que sólo podrán ser despedidos por causa justa y comprobada, es decir, cuando el servidor incurra en alguna falta grave, para lo cual se toma como marco de referencia el artículo 81 del Código de Trabajo.

Por espacio de más de 30 años, se cuestionó la competencia del Tribunal de Servicio Civil, ya que se consideró que actuaba en calidad de órgano jurisdiccional; sin embargo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su voto N. 1148-90 del 21 de setiembre



de 1990, lo definió como un órgano de exclusiva instancia administrativa, y para aquel entonces, sus resoluciones agotaban la vía administrativa, por lo que en caso de no estar conformes con lo resuelto, los servidores públicos debían acudir a las vías jurisdiccionales comunes, que en un primer momento fueron los Tribunales de Trabajo y luego el Tribunal Contencioso Administrativo, situación jurídica que cambió con la creación del Tribunal Administrativo del Servicio Civil, como segunda instancia, mediante Ley N°. 8777 del 7 de octubre del 2009, denominada: Ley de Creación de los Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil. Dicho Tribunal es creado como órgano desconcentrado del Ministerio de la Presidencia, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Por ende, es en el citado Tribunal donde se tiene por agotada la vía administrativa.

Subsidiariamente y conforme al artículo 43 del Estatuto de Servicio Civil, la Dirección General de Servicio Civil le brinda al Tribunal colaboración técnica en el traslado e instrucción de expedientes. Dentro de las competencias del Tribunal de Servicio Civil están contenidas a lo largo de su estatuto y reglamento las siguientes:

- En primera instancia de los casos de despido, previa información levantada por la Dirección General.
- En única instancia de las reclamaciones que presenten los quejosos por disposiciones de la Dirección General.
- En única instancia de las reclamaciones contra las disposiciones o resoluciones de los jefes que causen perjuicio.
- Decretar en cualquier estado de las diligencias de gestión de despido, la suspensión provisional del servidor en el ejercicio del cargo (la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas resoluciones ha advertido que la suspensión como medida cautelar deberá decretarse con goce de salario).
- Autorizar la reducción forzosa de servicios por falta de fondos o para lograr una eficaz y económica reorganización.
- Otros asuntos que le sean delegados por ley.

A fin de comprender a cabalidad el problema que esta investigación plantea, es importante conocer el procedimiento que el Tribunal de Servicio Civil aplica en los procesos de gestiones de despido, y por ello a continuación se expone una breve reseña, ya que no es aplicable el procedimiento contenido en la Ley General de la Administración Pública, así lo puntualiza dicha norma en su artículo 367 inciso 2) literal e):

...2. Se exceptúa de la aplicación de esta ley, en lo relativo a procedimiento administrativo: .... e) Lo concerniente al personal, tanto público como laboral, regulado por ley o por reglamento autónomo de trabajo, en su caso, salvo en cuanto a los funcionarios excluidos de esas disposiciones por motivos de rango o confianza;...

De modo que la normativa esencial aplicable en esta vía administrativa es el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, pues ambos regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, de forma supletoria también es de observancia el Código de Trabajo y otras disposiciones institucionales que sean de aplicación según las faltas atribuidas a un servidor.

El procedimiento inicia cuando el Ministro o autoridad superior, envía a la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, el escrito de denuncia en contra del funcionario que se pretende despedir por las presuntas faltas graves que este cometió, y junto a ello se debe aportar la prueba pertinente. Por su parte la Dirección General de Servicio Civil recibe la demanda, verifica su admisibilidad, notifica el traslado de cargos al accionado y de ser necesario recaba prueba testimonial, y finalizada la instrucción remite el caso al Tribunal de Servicio Civil.

Una vez recibido el expediente y su prueba, se remiten a los miembros del Tribunal para su discusión, y de ser necesario se resuelven las excepciones previas que se hayan planteado; posteriormente los asesores legales y el actuario revisan y analizan la prueba, los hechos denunciados, argumentos de las partes, y redactan el proyecto de resolución, el cual de nuevo se pone en conocimiento de los miembros del Tribunal para su discusión y

resolución final. Una vez aprobado el despido, se firma la resolución y se remite al área de registro y notificaciones.

Una vez notificado el fallo a las partes, el servidor accionado posee un plazo de tres días hábiles para presentar un escrito de apelación, y en caso de ser admitido, el expediente en su totalidad se remite a la segunda instancia, es decir, al Tribunal Administrativo de Servicio Civil, encargado de revocar o confirmar lo resuelto, y es aquí donde se agota la vía administrativa, de modo que si el servidor accionado considera que sus derechos laborales han sido vulnerados, puede acudir a la vía judicial a entablar un procedimiento en contra de la administración y sus funcionarios.

Como se mencionó líneas atrás, la Dirección General de Servicio Civil es la entidad encargada de recibir los escritos de denuncia, dar traslado al accionado e instruir el expediente, es en esta primera etapa en la que se interponen las excepciones de prescripción, por ello la citada dirección debe emitir una resolución que notificará a las partes del proceso para comunicarles que el expediente se traslada al Tribunal de Servicio Civil, institución que tendrá que poner en conocimiento a todas las partes del proceso de la interposición de la excepción, a fin de dar audiencia para que se pronuncien al respecto y en caso de ser necesario ofrezcan prueba pertinente; una vez concluido el plazo de audiencia, el Tribunal emitirá una segunda resolución en la que resolverá la procedencia o no de la excepción planteada y deberá notificar a las partes su decisión, y agregará que el expediente se traslada de nuevo a la Dirección General de Servicio Civil para que se continúe con la instrucción del caso.

## **Fuentes de información características de los participantes**

Serán de especial observancia las estadísticas y resoluciones emitidas por el Tribunal de Servicio Civil, como institución en la que se encuentra la problemática planteada; de igual forma es fundamental el aporte de la normativa nacional como la Constitución Política de Costa Rica, norma madre del aparato normativo nacional, Ley Contra la Corrupción y el

Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de la Administración Pública, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Código de Trabajo, los anteriores como cuerpos normativos que en conjunto rigen la materia laboral administrativa.

Supletoriamente, con el objetivo de ilustrar el contenido de la investigación, se hará mención de las resoluciones de las salas y tribunales de la Corte Suprema de Justicia y a pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, al ser vinculantes sus resoluciones y ser fuente de derecho.

### **Recolección de datos**

Debido a la practicidad del tema bajo investigación, será de especial observancia la información facilitada por el Tribunal de Servicio Civil, específicamente estadísticas y resoluciones relacionadas con la problemática aquí planteada. Asimismo será de obligatoria consulta la normativa nacional, la jurisprudencia de las distintas salas y tribunales de la Corte Suprema de Justicia costarricense, así como dictámenes de la Procuraduría General de la República y algunos ensayos relacionados con el tema que han sido publicados en revistas jurídicas.

## **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

### **Artículo 414 del Código de Trabajo**

El plazo que tiene la administración para ejercer la potestad sancionatoria en materia de empleo público, salvo norma especial en contrario, es el contenido en el artículo 414 (antiguo 603) del Código de Trabajo, el cual dispone en su primer párrafo:

”Sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones especiales sobre el plazo de prescripción, los derechos y las acciones de los empleadores o las empleadoras para despedir justificadamente a los trabajadores o las trabajadoras, o para disciplinar sus faltas prescribirán en el término de un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o sanción o, en su caso, desde que fueran conocidos los hechos causales”.

El texto citado contiene dos reglas que expresan el momento a partir el cual se inicia la cuenta del plazo de un mes ya descrito. La primera regla puntualiza:

...sus faltas prescribirán en el término de un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o sanción...

Lo anterior es aplicable en los casos de faltas de inmediata constatación, que son aquellas que no requieren de una investigación previa que recabe prueba suficiente para gestionar el despido. El caso de las ausencias injustificadas es un claro ejemplo, ya que no requiere mayor investigación, pues las bitácoras o los distintos sistemas de marcadores de entradas y salidas son prueba de la ausencia de un servidor y el hecho de no presentar justificante consolida las ausencias. A modo de ilustración el Tribunal de Servicio Civil en su resolución N. 12649 precisó:

”...La jurisprudencia de este Tribunal, igualmente, en concordancia con lo anterior, ha sido constante en cuanto a que si un servidor incurre en irregularidades

relacionadas con el cumplimiento de su jornada laboral, dichas faltas deben informarse sin mayor dilación a la autoridad competente, a efecto de que se realice el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente con prontitud, dentro del plazo de ley; es decir, dentro del mes después de cometida la falta debió procederse a presentar la gestión de despido, por lo que cualquier diligencia administrativa o investigativa previa que la administración considerase necesaria para fundamentar el despido sobre las faltas cometidas por la accionada debe gestionarse dentro de ese plazo del mes. En ese orden, tenemos que en el caso bajo examen se le imputan a la servidora accionada ausencias injustificadas los días 07, 13 y 29 de enero del 2016, y siendo que la gestión de despido que se conoce se interpone ante la Dirección General de Servicio Civil hasta el día 14 de abril de este año, según se verifica del sello de recibido de la Asesoría Jurídica de esa Institución..., a esa fecha había transcurrido sobradamente el plazo de prescripción...”

En cuanto a la segunda regla que menciona el artículo 414 del Código de Trabajo, este dispone:

...sus faltas prescribirán en el término de un mes, que comenzará a correr desde... que fueran conocidos los hechos causales.

Como es apreciable esta segunda regla menciona que el plazo de prescripción no inicia desde el día en que sucedieron los hechos, sino una vez que se haya finalizado la investigación requerida, mediante la cual se logre determinar la existencia del hecho o de la falta incurrida, y se identifique al servidor responsable, de lo cual se emite una resolución o informe final que debe ser del conocimiento del máximo jerarca institucional, a efecto de iniciar el procedimiento de despido sin responsabilidad para el Estado.

Un ejemplo hipotético sería un servidor al que se le investiga por presuntamente haber hurtado bienes propiedad del Ministerio de Hacienda, una vez finalizada la investigación preliminar, el informe final se pone en conocimiento del señor Ministro de Hacienda, quien al ser el máximo jerarca es a quien le corresponde tomar la decisión final, basándose en la

existencia de elementos probatorios suficientes para demostrar la comisión del hecho que se le atribuirá a un determinado servidor. Supongamos que el informe final fue recibido en el despacho ministerial el día 23 de febrero del 2017. Una vez analizada la documentación, el señor Ministro decide que existen elementos suficientes para despedir al servidor por lo que emite el día 17 de marzo de 2017 el escrito formal de denuncia, mismo que se recibió en la Dirección General de Servicio Civil en fecha 20 de marzo del 2017.

Como se puede apreciar, en este ejemplo si se cumplió con el plazo de un mes establecido en la normativa del Código de Trabajo, pues desde que el Ministro tuvo conocimiento de los presuntos hechos (23 de febrero de 2017) a la fecha de presentación de la gestión de despido ante la Dirección General de Servicio Civil (20 de marzo de 2017) transcurrieron menos de 30 días calendario, por lo que es claro que dicho proceso no se encontraba prescrito al momento de iniciar la gestión de despido sin responsabilidad patronal.

Por su parte la Procuraduría General de la República en su Dictamen N. C-205-2010 advirtió al respecto:

”...Aplicado lo anterior a la potestad sancionadora disciplinaria, especialmente el régimen de despido en el régimen estatutario de Servicio Civil, tenemos que el plazo de prescripción de la potestad de sancionar es de 1 mes y comenzaría a correr desde que el jerarca respectivo... conoce calificadamente de la infracción, sea a partir de una denuncia precisa o de un informe preliminar o de una investigación de auditoría. Y una vez puesto en conocimiento aquél funcionario debe valorar si procede o no iniciar el procedimiento sancionatorio previsto en los artículos 43 y ss. del Estatuto de Servicio Civil, 90 y ss. de su Reglamento; decisión que debe ser tomada dentro de aquel plazo. En caso de que se decida incoar el procedimiento, la decisión correspondiente (petición razonada) debidamente comunicada por el jerarca a la Dirección General de Servicio Civil, interrumpirá el plazo de prescripción, pues conforme a la jurisprudencia constitucional: "... la gestión de despido expedida por un Ministro no es más que el inicio del procedimiento respectivo y establecido en la Ley, en el cual el funcionario afectado tendrá su debido proceso y derecho de defensa..."

Con la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral, se incluye dentro del texto del artículo 414 una tercer regla, así lo expresa el párrafo segundo:

“En caso de que la parte empleadora deba cumplir un procedimiento sancionador, la intensión de sanción debe notificarse al empleado dentro de ese plazo y, a partir de ese momento, el mes comenzará a correr de nuevo en el momento en que la persona empleadora o el órgano competente, en su caso, esté en posibilidad de resolver, salvo que el procedimiento se paralice o detenga por culpa atribuible exclusivamente a la parte empleadora, situación en la cual la prescripción es aplicable, si la paralización o suspensión alcanza a cubrir ese plazo”.

Es esencial recalcar que las investigaciones preliminares pertenecen a una fase meramente investigativa, cuya finalidad es evitar el inicio de una gestión de despido sin fundamento ni pruebas para hacerlo, lo que significaría una actuación contraria a derecho de parte de la administración pública al pretender decretar la máxima sanción disciplinaria en contra de un servidor público, cual es el despido sin responsabilidad patronal, basándose únicamente en suposiciones o sospechas. Al respecto la Procuraduría General de la República en la consulta N. 044-2010 expuso:

“... Ahora bien, aquel plazo extintivo se interrumpe por la iniciación del procedimiento sancionador con conocimiento del interesado entendiéndose por tal, no la designación del órgano director que instruirá el procedimiento administrativo, sino cuando aquel decreta su inicio y lo notifica debidamente a la parte investigada; lo cual reafirma que la administración no cuenta con un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, sino que debe contar con el plazo de un mes para incoar la investigación de los hechos endilgados al funcionario, una vez que tenga conocimiento calificado de los mismos, ya sea por un informe interno –que podría ser de la Auditoría o producto de una investigación preliminar- o por denuncia formal de un tercero.



Aun habiéndose producido la interrupción aludida con el inicio del procedimiento disciplinario en los términos referidos, es factible que durante la tramitación del expediente administrativo opere... la prescripción de la potestad sancionadora, si este permanece paralizado injustificadamente por causa no imputable al funcionario inculgado.

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

En síntesis, la Procuraduría General de la República considera que las investigaciones preliminares deben finiquitarse con prontitud, por lo que ha dispuesto que a lo largo de su procedimiento no debe transcurrir de forma injustificada un lapso mayor a un mes.

A modo de ilustración, el Tribunal de Servicio Civil en su resolución N. 12770 dispuso:

“... se comprueba que las actuaciones ministeriales... fueron: el día 22 de abril del 2015 el Departamento de Asuntos Disciplinarios del MEP, puso en conocimiento al Tribunal de Carrera Docente los hechos aquí atribuidos al accionado. Lo que motivó el día 05 de mayo del 2015 a emitir la resolución TCD-xxx-2015 donde se ordenó devolver sin tramitar la solicitud de despido hasta tanto no se cumplan con las disposiciones de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, en cuanto a la obligatoriedad de informar a la Defensoría de los Habitantes sobre el caso... menciona en la misma resolución que la representación de la denunciante solicitó a la directora de Recursos Humanos que se trasladara al denunciado a otro centro educativo para evitar más situaciones de hostigamiento; sin embargo, quien contesta la solicitud es la señora jefa del

Departamento de Gestión Disciplinaria mediante el oficio DAD-PE-xxx-2015, rechazando tal petición, a pesar de no ser competente para ello. El 28 de agosto del 2015 la Dirección de Recursos Humanos del MEP, más de tres meses después, remite nuevamente el caso al Tribunal de Carrera Docente... El día 05 de noviembre del 2015, poco más de dos meses después de presentada la solicitud para la autorización respectiva, el Tribunal de Carrera Docente, mediante Resolución TCD xxx-2015, devuelve por segunda vez el expediente... Posteriormente el 10 de diciembre del 2015, mediante resolución TCD xxx-2015 el Tribunal de Carrera Docente devuelve por tercera ocasión el asunto... El 29 de enero del 2016 el accionado... interpone recurso de aclaración y adición... el 02 de febrero del 2016... Mediante oficio... del 26 de febrero del 2016, la Dirección de Recursos Humanos subsana los vicios señalados... El 20 de setiembre del 2016, aproximadamente siete meses después... el Tribunal de la Carrera Docente señala que no se conocerá la solicitud de gestión de despido, hasta tanto la Dirección de Recursos Humanos aporte el expediente disciplinario... Dicha situación es subsanada con la reposición del expediente disciplinario... el 08 de diciembre del 2016, casi dos meses después... Finalmente el Tribunal de Carrera Docente... el 20 de diciembre del 2016, acoge la solicitud de despido en contra del servidor... notificada al Departamento de Asuntos Disciplinarios hasta el 24 de enero del 2017, más de un mes después de emitida, y el 03 de febrero del 2017 finalmente se presenta la gestión de despido que se atiende ante este Tribunal... De modo que a nivel institucional en el desarrollo del trámite de autorización de la presente gestión de despido que le corresponde emitir al Tribunal de Carrera Docente, y la subsanación de defectos que debía realizar la Dirección de Recursos Humanos del ministerio actor, se dieron atrasos superiores a un mes, totalmente desproporcionados e injustificados, pues los defectos señalados por el Tribunal de Carrera Docente en las tres ocasiones en que se devolvió el caso, no ameritaban investigaciones o actuaciones de gran complejidad, simplemente se trató de incorporar documentación ya existente.... En virtud de lo anterior y dados los atrasos injustificados superiores a un mes, se acoge la excepción de prescripción...“

En vista de lo anterior, las diversas instituciones con personal adscrito al Régimen de Servicio Civil, deben evitar que dentro de los procesos de investigaciones preliminares, entre una actuación y otra, transcurra más de un mes. Asimismo es importante recalcar que una vez entregado del informe final al máximo jerarca institucional, inicia un nuevo plazo de un mes, a efectos de que el jerarca decida si procede o no con la denuncia de gestión de despido, la que debe ser presentada ante la Dirección General de Servicio Civil dentro de dicho plazo, para que se inicie formalmente el debido proceso de gestión de despido sin responsabilidad para el Estado, y al respecto el Tribunal de Servicio Civil en resolución N. 12573 advirtió:

”La parte accionada también opone la excepción de falta de competencia, respecto de la cual debemos indicar que, según lo estipulan los artículos 14 inciso a), 43 y 190 inciso a) del Estatuto de Servicio Civil, así como los numerales 63 inciso a) y 90 de su Reglamento, es competencia de este despacho conocer en primera instancia de los casos de despido, previa información levantada por la Dirección General de Servicio Civil.... Incluso, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en forma reiterada ha señalado que el debido procedimiento para los servidores sujetos al Régimen de Servicio Civil se cumple en esta vía, y es aquí donde el Ministro correspondiente debe especificar, al momento de presentar la gestión de despido, las faltas que se le atribuyen y que dan fundamento a la gestión, y sobre las que en definitiva deberá pronunciarse el recurrido, ofreciendo la prueba de descargo que considere pertinente”.

### **Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**

Adicionalmente al plazo de prescripción contenido en el Código de Trabajo, al servidor público también le es aplicable otro plazo de prescripción, el cual será utilizado dependiendo de las faltas que se acrediten, pero que serán siempre conculcaciones al deber de probidad. Lo que conlleva al incumplimiento de lo dispuesto en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en su numeral 44:

Prescripción de la responsabilidad administrativa. La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley, y en el ordenamiento relativo a la Hacienda Pública, prescribirán según el artículo 43 de la Ley General de Control Interno y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República...

Asimismo es necesaria la observancia del numeral 43 de la Ley General de Control Interno norma esencial para garantizar seguridad y transparencia en la administración pública, y que expone:

**Prescripción de la responsabilidad administrativa.** La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley, prescribirán según el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República...

Concretamente, en lo que interesa, el artículo 71 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone:

”La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, prescribirá de acuerdo con las siguientes reglas:

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

De manera que este numeral amplía bastante el plazo de prescripción; sin embargo, en la práctica la aplicación de esta norma posee su grado de dificultad, ya que requiere un análisis minucioso de cada caso, que a su vez permita identificar y fundamentar su aplicación, dado que como la norma bien lo advierte, será de aplicación a todos los funcionarios públicos, en los casos en que se haya comprobado que el servidor produjo algún daño económico al Estado, ya que la citada norma no es exclusiva para los servidores del Ministerio de Hacienda, así lo dispuso el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda en resolución No. 22-2014 del 13 de marzo de 2014, en tal oportunidad advirtió que el artículo 71 citado, incluye a todo funcionario público sin que el puesto o cargo que ejerza defina tal aplicación, pues se consideró que lo realmente trascendental es que la conducta cometida sea contraria al ordenamiento de control y fiscalización.

A mayor abundamiento, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución N. 2013-001091 dispuso:

”...Así las cosas, no lleva razón el recurrente en cuanto a que el plazo de prescripción especial regulado en el ordinal 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República solo es aplicable a los funcionarios públicos que ocupen cargos de jefatura o de titulares subordinados que señala la Ley de Control Interno, n° 8292..., ya esta Sala se ha ocupado del tema, estableciendo en su jurisprudencia que dicho plazo según la normativa ahí citada, es aplicable a todo funcionario (a) público (a) que incurra en las infracciones previstas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República o en las contempladas en el ordenamiento de control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública; debiendo entenderse por esta, conforme al artículo 8 de la referida ley orgánica, entre otros, los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos...”

En síntesis, se ha definido que funcionario de la Hacienda Pública es todo aquel servidor público que en virtud de su condición laboral deba administrar fondos públicos en forma

administrativa o contable, exceptuando el uso de bienes patrimoniales, como muebles, equipo informático y papelería, entre otros. No obstante, si a un servidor público se le atribuye dentro de sus funciones utilizar y disponer de fondos públicos y si además sus actuaciones están sujetas a fiscalización, en tales casos y dependiendo de las posibles faltas en las que incurra el servidor, es viable la aplicación del artículo descrito.

De modo que es necesario observar legislación nacional de carácter general dentro de la administración pública, como por ejemplo: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley General de Control Interno, Ley General de la Administración Pública, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y Ley de Contratación Administrativa, entre otras.

## **El deber de probidad**

En virtud de las posibles faltas en las que pueda incurrir un funcionario público, y a fin de aplicar dentro del procedimiento disciplinario el plazo de prescripción de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el tema de la probidad es esencial, de modo que debe también observarse el numeral 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, que dispone:

**“Deber de probidad:** El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”.

Como es apreciable el numeral transcrito, hace mención a las características que deben estar siempre presentes en las actuaciones de todo funcionario, en beneficio del interés público. El hecho de mantener una adecuada planificación en el registro de compras, uso y desecho de bienes públicos, garantiza la correcta utilización del dinero estatal, el que debe ser administrado bajo criterios objetivos y acorde con los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, en armonía con la rectitud y buena fe de cada servidor público, pues este se debe a un ejercicio ético, responsable y transparente en la función pública.

La trascendencia del principio de probidad en la función pública es tal, que su quebranto conlleva a la máxima sanción disciplinaria que puede darse a un servidor, y así lo menciona el artículo 4 ibídem:

Violación al deber de probidad: Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.

De manera que la conculcación al deber de probidad, trae como consecuencia a nivel disciplinario el despido sin responsabilidad patronal, esto sumado a los posibles procedimientos que un funcionario deba enfrentar en sede judicial, sea en materia civil o penal.

Las faltas al deber de probidad tienen que ser juzgadas conforme a los parámetros del artículo 41 ibídem:

- “a) La efectiva lesión a los intereses económicos de la administración pública y la cuantía de los daños y perjuicios irrogados.
- b) El éxito obtenido en el logro de los resultados no deseados por el ordenamiento jurídico o en el enriquecimiento o favorecimiento del autor de la infracción o de terceros, así como el empeño puesto en procurarlos.
- c) El impacto negativo en el servicio público.

- d) La reincidencia en alguna de las faltas tipificadas en el artículo 38 de esta Ley, dentro de los cuatro años anteriores.
- e) El rango y las funciones del servidor, se entiende que, a mayor jerarquía y complejidad de estas, mayor será la obligación de apreciar la legalidad, oportunidad y conveniencia de los actos que se dictan, autorizan o ejecutan”.

Dado que la moral pública exige el manejo adecuado, eficiente, racional y proporcional del patrimonio público el cual es indispensable para el desarrollo y cumplimiento de la función pública, y por ende mantener la existencia estatal, es vital que cada funcionario incorpore en sus actuaciones deberes morales y éticos que garanticen transparencia y objetividad en su proceder, puesto que los bienes estatales deben mantenerse libres de usos abusivos y arbitrarios pues no pueden nunca ser aprovechados para obtener un beneficio personal, sino que su uso deberá estar estrechamente ligado al cumplimiento de las funciones que competen a cada institución.

En síntesis el plazo de prescripción de cinco años ya descrito, es aplicable en aquellos casos en los que las faltas imputadas a un servidor, perjudiquen gravemente el patrimonio institucional, plazo que en un primer supuesto iniciará su curso a partir del acaecimiento del notorio hecho irregular. Mientras que en el segundo supuesto, al tratarse de hechos irregulares no notorios que requieren investigación, el plazo correrá desde la fecha en que se ponga en conocimiento de los presuntos hechos al máximo jerarca institucional, mediante informe final de la investigación.

Lo siguiente es un fragmento de la resolución N. 12683, emitida por el Tribunal de Servicio Civil, donde se resolvió excepción de prescripción correspondiente al plazo de cinco años.

“...En el caso bajo examen se le imputa al accionado que él cobró a unos extranjeros, de origen estadounidense, de una “propina” de \$20, a cambio de venderles los tiquetes para el ingreso al Parque Nacional..., asimismo se le imputa el cobro a un particular... de la suma de ¢150.000, a cambio de no presentar denuncia judicial en su contra por infracción a la Ley de Conservación de la Vida



Silvestre, al haber extraído lana de potrero, y evitar el pago de una multa de \$500.000....”

En el caso descrito, los hechos atribuidos al servidor accionado fueron cometidos por este en su condición de funcionario público, pues se aprovechó de su cargo para cobrar a extranjeros sumas de dinero indebidas para el ingreso al parque nacional, además de no cumplir con la normativa de conservación de vida silvestre, pues en lugar de presentar la denuncia correspondiente, el accionado permitió que un particular sustrajera lana de potrero del parque nacional y además le solicitó una dádiva, faltas graves que obviamente conculcan el deber de probidad, pues hizo un uso indebido de los recursos estatales que estaba llamado a proteger, a fin de obtener un beneficio personal.

Por tanto el plazo de prescripción aplicable es el que establece el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por tratarse de faltas relacionadas con la conculcación al deber de probidad y a las normas de control interno. Así se concluyó el caso:

“...Con fundamento en lo anterior, tenemos que las supuestas irregularidades incurridas por el accionado... son informadas mediante el Oficio... del 17 de setiembre de 2012 y mediante Oficio... del 19 de abril de 2013 se rinde el informe final de investigación preliminar solicitado, y siendo que la demanda de despido es instaurada ante la Dirección General de Servicio Civil el día 18 de marzo de 2016, evidentemente a esa fecha no había transcurrido el plazo de los cinco años... por lo que se rechaza la excepción de prescripción opuesta por la parte accionada...” (Resolución N. 12683 emitida por el Tribunal de Servicio Civil).

A modo de resumen, para la aplicación del plazo de prescripción señalado en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, es indispensable que un servidor incurra en una falta que a su vez conculque gravemente el deber de probidad, situación que debe ser expuesta con total claridad dentro del escrito de denuncia.

## **La caducidad dentro del Régimen del Servicio Civil**

El término de caducidad aplicable a las gestiones de despido sin responsabilidad patronal, no existía como tal previo al 25 de julio del 2017, momento en que entró en vigencia la Reforma Procesal Laboral.

De manera que previo a dicha reforma legal, y estando en firme la resolución que autorizaba el despido, la administración contaba con un plazo de prescripción de un mes para ejecutar dicho despido. El fundamento legal de esta práctica se encontraba en el pasado artículo 603 o actual 414 del Código de Trabajo, pero hay que recordar que dicho numeral establece que los jefes institucionales cuentan con un plazo de un mes para despedir a sus servidores. De modo que al tratarse de un plazo de prescripción, podía ser suspendido o interrumpido, lo que generaba incertidumbre al servidor al que debían despedir.

Como se advirtió líneas atrás, posterior a la reforma procesal Laboral se incorpora expresamente el término de caducidad aplicable a las gestiones de despido; sin embargo, será necesario observar con detenimiento cada caso, pues el plazo de caducidad para la ejecución del despido puede ser de un mes o de un año.

En términos generales, el plazo de caducidad para la ejecución de despido sin responsabilidad patronal de los servidores públicos, es de un año, conforme al artículo 415 del Código de Trabajo:

Cuando sea necesario seguir un procedimiento y consignar las sanciones disciplinarias en un acto escrito, la ejecución de las así impuestas caduca, para todo efecto, en un año desde la firmeza del acto.

En consecuencia, una vez firme la resolución del Tribunal de Servicio Civil que autoriza el despido, o bien la confirmación de esta por parte del Tribunal Administrativo de Servicio Civil, los jefes institucionales tendrán un plazo de un año para ejecutar el despido, lo

cual es muy acertado, ya que permite a la administración pública realizar con más tiempo las diligencias correspondientes para la ejecución del despido, lo que a su vez garantiza el debido proceso de la ejecución.

Otro de los plazos de caducidad que introduce la reforma procesal laboral al ordenamiento jurídico costarricense, es el término establecido para la ejecución del despido sin responsabilidad patronal de aquellos servidores que se encuentren amparados por los fueros de protección dispuestos en el artículo 540 del Código de Trabajo, así advierte en lo que interesa:

“Las personas trabajadoras, tanto del sector público como del privado, que en virtud de un fuero especial gocen de estabilidad en su empleo o de procedimientos especiales para ser afectados, podrán impugnar en la vía sumarísima prevista en esta sección, con motivo del despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, la violación de fueros especiales de protección, de procedimientos a que tienen derecho, formalidades o autorizaciones especialmente previstas. Se encuentran dentro de esa previsión: **1)** Los servidores y las servidoras del Estado en régimen de servicio civil, respecto del procedimiento ante el Tribunal de Servicio Civil que les garantiza el ordenamiento...”

En consecuencia el artículo transcrito fortalece la obligatoriedad de mantener activo en cada proceso de despido el principio del debido proceso, deber que es aún mayor en los casos de tutela de fueros especiales. En concordancia con dicho numeral, el artículo 541 del mismo cuerpo legal agrega:

“Las personas indicadas en el artículo anterior tendrán derecho a un debido proceso, previo al despido, el cual se regirá por las siguientes disposiciones: ...  
**e)** Para que sea válido el despido, la parte empleadora deberá comprobar la falta ante el órgano del debido proceso correspondiente y obtener su autorización por resolución firme. **f)** Autorizado el despido por resolución firme, el empleador o la

empleadora gozará de un plazo de un mes de caducidad para hacer uso de la autorización del despido, contado desde la firmeza”.

En este punto es importante mencionar que al tratarse de servidores amparados por alguno de los fueros especiales legalmente establecidos, es la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el competente para fiscalizar por completo el procedimiento que conllevó al Tribunal de Servicio Civil a autorizar el despido sin responsabilidad patronal. Por tanto, una vez que se compruebe la existencia de un debido proceso y de una causa justa para tal sanción, la citada Dirección de Inspección emitirá la autorización para que el jerarca correspondiente ejecute el despido, pero es a partir de la notificación de esta autorización que inicia el plazo de un mes de caducidad para ejecutar la destitución.

Por tanto, es trascendental recalcar que la caducidad obedece a una figura jurídica que no acepta suspensiones o interrupciones en su plazo, de modo que la administración no debe permitir el transcurso de los plazos de caducidad, ya sea un mes o un año dependiendo del caso, ya que se podría extinguir su derecho, es decir, que no podrá realizar el despido pese a que exista una resolución en firme que así lo autorice. En vista de lo anterior es importante tomar en cuenta los caracteres intrínsecos de la caducidad, los cuales fueron expuestos por la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-141-95, oportunidad en la que se expuso:

“...Se trata en primer lugar de un término "aceleratorio", un término dentro del cual debe cumplirse el acto, por cuanto con la caducidad se impone al titular de la situación jurídica una carga de perentoria observación del término para el ejercicio específico del derecho; el derecho se pierde si no se ejercita en la forma prevista dentro del término. En segundo lugar, se encuentra su carácter perentorio al que ya se ha hecho referencia. Esta calificación de "perentorio" que se atribuye al término denota dos cosas: por un lado el hecho de que se trata de un término cuyo inútil transcurso produce la extinción del derecho y, por otro lado, denota la rigidez e improrrogabilidad del término...”.

A criterio personal, considero que la inclusión legal de la caducidad aplicada de la forma descrita, viene a reforzar la idea y real protección de los fueros de los servidores públicos, ya que ello permite brindarles a los servidores accionados, una certeza jurídica del momento en que serán cesados del cargo que ostenten.

A modo de ilustración se puede suponer que el Ministerio de Educación Pública abrió una gestión de despido en contra de Ana María González por ausentarse injustificadamente a sus labores por más de cinco días consecutivos. Una vez instruido el expediente y analizado en su totalidad, el Tribunal de Servicio Civil emite resolución en la que se autoriza el despido de la funcionaria por tenerse por ciertas las faltas acreditadas. Luego de la notificación a las partes, Ana María González interpone escrito de apelación donde deja constancia y pruebas de su estado de embarazo. Una vez admitida la apelación y confirmado el fallo en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Servicio Civil, le corresponde al MEP realizar las diligencias pertinentes ante la Dirección de Inspección de Trabajo, a fin de que se compruebe el debido proceso y la justa causa que provocó el despido sin responsabilidad patronal de la servidora González, una vez comprobado y remitido al MEP la autorización de despido, el máximo jerarca institucional tendrá un plazo de un mes de caducidad para ejecutar tal despido.

Lo anterior puede parecer un exceso de trámites; sin embargo, constituye una garantía dentro del ámbito laboral-administrativo, ya que es necesario recordar que se trata de tutela de fueros especiales y, por ende, custodiarse con más rigurosidad el principio del debido proceso y los derechos laborales de los servidores comprometidos.

Al respecto el doctor Eric Briones Briones, en su artículo denominado *Fueros Laborales*, publicado en la *Revista Iustitia*, acertadamente menciona:

... Esta es precisamente una protección administrativa, ya que la trabajadora tiene la posibilidad de acudir en primera instancia a la dependencia administrativa, sin necesidad de ventilar el caso en sede judicial, lo cual en cierta medida conlleva una

serie de ventajas, en cuanto a gastos, tiempo de inversión y tiempo de respuesta...  
(Página 30, 2009)

En concordancia con lo anterior, el procedimiento de autorización de despido sin responsabilidad patronal de un servidor a quien le asiste un fuero de protección legalmente establecido, constituye una garantía del debido proceso para ambas partes, pero además es una vía ágil, sencilla y segura de custodiar los derechos y deberes que posee el Estado, así como los concernientes a sus servidores.

## **CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las gestiones de despido sin responsabilidad patronal tramitadas en el Tribunal de Servicio Civil, fueron creadas con el objetivo de brindar el debido proceso a lo que la administración considera faltas graves cometidas por sus servidores, cuyas consecuencias repercuten en el interés público y, por ende, perjudican al Estado.

Por ello la presente investigación concluye que efectivamente existe por parte de los profesionales en Derecho, bien sea que laboren para la administración pública o no, y demás servidores públicos en general, un desconocimiento de las normas que regulan el proceso de gestión de despido.

En un principio puede pensarse que la interposición de excepciones de prescripción improcedentes se trata de una táctica dilatoria; sin embargo, los procesos de gestión de despido aquí analizados son procedimientos de tipo sumario, conforme se establece a lo largo del contenido del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, por ello el tiempo en que un proceso de estos puede ser atrasado en virtud de la interposición de excepciones, no podrá producir un atraso mayor a dos meses en casos complejos. No obstante lo cierto es que existe un perjuicio al servidor, pues se realizan trámites improcedentes como parte de la defensa, lo que a su vez produce defensas técnicas con poco fundamento y razonamiento; asimismo, se atrasa la resolución final donde se declare el despido o no, situación que genera desgaste emocional en los servidores y que, incluso, puede repercutir en su salud.

Como se dijo desde un inicio en este trabajo de investigación, tal desconocimiento produce una serie de perjuicios para los servidores accionados y para el Estado, pues no solamente se trata de retrasar los procesos, sino también de evitar la impunidad, ya que puede darse el caso de un funcionario que amerite el despido sin responsabilidad patronal, pero que debido a errores en la denuncia no puede ser sancionado.

Por lo anterior, es necesaria la confluencia entre la voluntad institucional y el compromiso de los profesionales, de modo que sea posible ver en estos procesos un desempeño legal

eficiente y eficaz. De modo que el Estado y cada profesional en Derecho debe poner en práctica los siguientes tres pilares fundamentales para el correcto ejercicio de sus funciones:

**Conocimiento:** Es indispensable conocer del proceso legal que debe imperar en la realización de investigaciones preliminares, incluyendo la obtención de prueba, pues ello facilitará la elaboración de la denuncia y evitará denuncia reiterativas. Asimismo se requiere un ágil manejo normativo y jurisprudencial del régimen disciplinario de cada institución y del Servicio Civil.

**Formación:** Parte de los deberes éticos de todo profesional en Derecho y de las obligaciones de cada funcionario público, existe el deber de buscar fuentes de formación o capacitación que fortalezcan y modernicen las acciones que como servidores del Estado desempeñan. De modo que una vez comprobado el desconocimiento, lo ideal es buscar los medios correspondientes a fin de cultivar el conocimiento y, por ello, mejorar en el actuar público.

**Conciencia:** Se trata de un proceso de estudio y análisis pero también de toma de consciencia institucional y personal, para lograr la congruencia entre normas jurídicas y defensa del interés público con observancia de un debido proceso para todas las partes intervinientes en una gestión de despido sin responsabilidad patronal.

Sumado a lo ya expuesto, se recuerda que el manual que se deriva de esta investigación, debe ser sujeto a conocimiento de las autoridades ministeriales, ya que se trata de un manual simple pero eficaz, y es de fácil comprensión; asimismo, se considera oportuno tomar en consideración aplicar sanciones disciplinarias a los servidores que tengan a cargo la responsabilidad de elaborar los escritos de denuncia y tramitar las gestiones de despido, esto con el objetivo de lograr capacitaciones y una mayor atención a tales funciones, pues el hecho de archivar una causa disciplinaria por su incorrecta elaboración, genera impunidad en perjuicio del Estado, lo cual a criterio de la autora es una conculcación a los deberes intrínsecos de cada funcionario público.



## CAPÍTULO VI. PROPUESTA

### **El principio de intimación e imputación**

Previo al análisis de la estructura que debe contener un escrito de denuncia, para efectos de la presente investigación, es indispensable analizar los conceptos de intimación e imputación, puesto que en ambas figuras jurídicas forman parte de la clave para determinar el tipo de prescripción aplicable en cada caso.

El *Diccionario Jurídico Consultor Magno* define el término *imputación* de la siguiente forma:

Atribución de un hecho, acto o situación jurídica a determinada persona, fijando a tal fin diversos recaudos, variables según el supuesto, entre los cuales está la capacidad de cumplir el acto, adquirir los derechos o asumir las obligaciones que se le deriven y también las consecuencias sancionatorias de la ejecución de un acto prohibido. (Página 316, 2010).

Se entiende entonces que la imputación es la narración de un hecho o actuación ilícita, en la que en apariencia ha incurrido una persona. A fines de la investigación se trata de un servidor público que presuntamente cometió un ilícito, el cual debe ser descrito con total exactitud en su narración, esto implica puntualizar la falta cometida, si es posible el momento en que ocurrió, la forma en la que se realizó el hecho y las sanciones disciplinarias que deben ser aplicadas. A modo de ilustración se expone un ejemplo:

Imputación de cargos: Con fundamento en la investigación preliminar realizada y adjuntada como prueba al presente procedimiento, se le imputa al servidor Bernal Pérez haber incurrido en una falta grave al encontrarse suspendido por morosidad en el pago de las colegiaturas del Colegio de Abogados de Costa Rica, y por ende estar inhabilitado para ejercer la profesión desde el 15 de mayo del 2010, aun así dicho servidor se mantuvo laborando como abogado devengando un salario profesional que no le correspondía, lo que perjudica las arcas estatales y el interés público.

Como se aprecia, la imputación se trata de una breve narración de la falta o faltas graves que se acrediten a un servidor. Por otro lado, existe el término de intimación que es definido por el citado diccionario jurídico de la siguiente forma:

Notificación respecto de una cosa o persona, efectuada especialmente con autoridad o fuerza para ser obedecido. (Página 333, 2010)

En consecuencia la intimación es el acto de notificación al servidor accionado sobre la imputación, es decir los hechos que le están siendo atribuidos, los cuales a su vez fundamentan la gestión de despido en su contra. Actuación indispensable para la defensa del accionado y por ello elemento primordial del principio del debido proceso. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dispuso en su voto N. 015732-2016:

“...Lo que implica que en el supuesto de un procedimiento administrativo disciplinario, toda administración pública tiene el deber ineludible de poner en conocimiento del interesado, una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le atribuyen y las eventuales consecuencias jurídicas del acto final. Con lo que se le garantiza a la persona investigada que se le comuniquen, de forma debida, los hechos que motivan la instrucción del procedimiento, para que esta pueda proveer a la efectiva defensa de sus derechos e intereses. También se constituye en una garantía de que en el pronunciamiento de fondo va a existir una congruencia entre lo intimado y lo resuelto...”.

De modo que una correcta imputación y narración de hechos junto a la notificación o traslado de cargos, son requerimientos distintos que procuran evitar el archivo del expediente y la conculcación de los principios constitucionales del debido proceso y derecho de defensa contenidos en el numeral 41. En razón de ello la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su voto N. 015732-2016 dispuso:

“Ahora bien, esta Sala ha tenido sobradas razones para examinar cuáles son los elementos básicos constitutivos del debido procesos constitucional en sede

administrativa, indicándose fundamentalmente que tal derecho está constituido por los principios siguientes: a) hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se imputan... Lo que implica que en el supuesto de un procedimiento administrativo disciplinario, toda Administración Pública tiene el deber ineludible de poner en conocimiento del interesado, una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le atribuyen y las eventuales consecuencias jurídicas del acto final. Con lo que se le garantiza a la persona investigada que se le comuniquen, de forma debida, los hechos que motivan la instrucción del procedimiento, para que esta pueda proveer a la efectiva defensa de sus derechos e intereses. También se constituye en una garantía de que en el pronunciamiento de fondo va a existir una congruencia entre lo intimado y lo resuelto...”.

### **Estructura básica de un escrito de denuncia**

A simple vista los elementos que constituyen un escrito de denuncia, parecen ser un tema repetitivo e incluso lógico para profesionales en Derecho; sin embargo, como se expondrá más adelante entre el año 2016 y 2017 el Tribunal de Servicio Civil archivó cuatro gestiones de despido, debido a los errores en la denuncia, que pese a ser subsanables, los departamentos jurídicos de esas instituciones no comprendieron la forma en que debían crear el escrito de denuncia. Por lo anterior se realizará una estructura sencilla, en miras de que esta sirva de consulta y dirección a las diversas instituciones estatales.

**Encabezado:** Se debe precisar el lugar donde se presenta el escrito, el tipo de procedimiento y el nombre de las partes intervinientes en el proceso.

**Descripción del actor:** Realizar una descripción detallada de la institución que interpone la denuncia, con indicación del nombre del máximo jerarca institucional, su estado civil, profesión, número de identificación y domicilio.

**Descripción del denunciado:** mencionar con exactitud el nombre del servidor accionado, cédula de identidad, profesión, fechas en las que ingresó a la función pública, nombre del cargo que ostenta y lugar en donde ejerce sus funciones; asimismo, se debe precisar en cada hecho el nombre del servidor, a fin de evitar problemas con su identificación, según lo dispone el artículo 90 inciso 1) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil. Al respecto el Tribunal de Servicio Civil en resolución N. 12714 dispuso:

“..Asimismo se repite la situación con respecto a la identificación del servidor que se pretende despedir sin responsabilidad patronal, ya que en el hecho tercero se lee: “...mediante el cual se reportan presuntas irregularidades en la emisión de certificados de Importación Temporal Categoría Turismo, por parte del señor JCC...”. En igual sentido el hecho cuarto señala: “... el director general de Aduanas, remitió informe comunicando las presuntas irregularidades cometidas por el funcionario JCC, a efecto de que se entablara gestión de despido contra dicho funcionario.” Lo anterior es de gran trascendencia, ya que se realizó el traslado de cargos a la accionada MAD, conforme lo indicado en el escrito de denuncia que... es omiso y además posee errores graves en cuanto a la identificación del servidor”.

**Imputación de hechos:** Señalamiento breve de la falta o faltas que se atribuyen al servidor accionado, el momento en que ocurrieron, la forma en la que se realizó el hecho y las sanciones disciplinarias que deben ser aplicadas. Ilustrativamente el Tribunal de Servicio Civil en resolución N. 12717 expuso:

“... Señala el apartado denominado Imputación de Cargos... “El servidor EVR aparentemente incurrió en faltas graves a sus deberes y obligaciones como funcionario público, por cuanto presuntamente incumplió la aplicación del procedimiento y disposiciones técnicas y administrativas previstas por la normativa aduanera, para la autorización de los certificados de importación temporal de vehículos... hechos de tal gravedad que provocan la pérdida de confianza en el señor EVR, lo cual daría pie al despido de dicho funcionario sin

responsabilidad para el Estado”. Tenemos que esta imputación nos indica que el señor EVR aparentemente incurrió en faltas graves a sus deberes y obligaciones como funcionario público, pero no nos dice en concreto a cuáles deberes faltó... en ningún momento se indica cuáles fueron las acciones en concreto que realizó o dejó de realizar.... y menos aún se individualiza para cada certificado autorizado...”

**Hechos de la denuncia:** exponer una a una y en orden cronológico, las actuaciones que el servidor denunciado presuntamente realizó para la comisión de las faltas que se le atribuyen. Debe ser una exposición específica en cada hecho, señalando de ser el caso, número de identificación de oficios o resoluciones y de aportarse prueba documental, precisar en cada hecho el número de folio de la prueba que fundamenta cada numeral. Para una mayor claridad la Sala Constitucional advirtió en su voto N. 4378-2015 lo siguiente:

“De lo antes transcrito, se colige que, conforme lo asevera la recurrente, la resolución de referencia no tiene ninguna relación de los hechos por los cuales se le acusa. Aunque se dice que se adjunta el informe de investigación preliminar donde constan estos, se advierte que en la resolución de traslado de cargos debe especificarse en el tiempo y espacio los hechos acusados, no puede hacerse una relación genérica de estos y, mucho menos presuponer que se encuentran incluidos en un documento adjunto, como ha acontecido en autos, (...) Como ha señalado esta Sala anteriormente, no corresponde a la persona investigada dilucidar... cuáles son los cargos por los que se ha instaurado un procedimiento en su contra. Lo que podría provocar que no se defiendan de algunos hechos, en demérito de su derecho de defensa. Por ello, se considera que lo antes apuntado es violatorio de sus derechos fundamentales...”

Como es apreciable la Sala Constitucional es contundente en que la resolución de traslado de cargos no puede contener una descripción genérica y omisa de los hechos acusados, tampoco es válido precisar como hechos de la denuncia, que en la documentación adjunta a la denuncia se advierte los hechos atribuidos, ya que esto genera no sólo incertidumbre al

servidor gestionado, también implica al juez, quien no sabrá con exactitud cuáles son las conductas que debe juzgar. Por tanto los hechos deben ser narrados con total claridad, de forma individualizada, oportuna, concreta, expresa y circunstanciada.

Desde un punto de vista más práctico, el Tribunal de Servicio Civil en resolución N. 12714 dispuso:

“... En el hecho primero se indica que se reportaron presuntas inconsistencias en la emisión de los certificados VEHITUR... no obstante, al final de tal hecho textualmente se indica: “... reportaron presuntas inconsistencias en la emisión de certificado de importación... por parte del señor JCC...”. Adicionalmente se exponen tres hechos más, en los cuales no se mencionan las irregularidades que presentan los citados certificados VEHITUR, únicamente se describe el proceso que se dio a nivel institucional, para dar a conocer al director general de Aduanas la situación en cuanto a la emisión de los citados certificados...”

**Fundamento jurídico:** En este punto es importante exponer la normativa que fue conculcada por el servidor que se pretende despedir, incluyendo normas de carácter general como el Código de Trabajo, y normas específicas tales como leyes o reglamentos, incluso puede mencionarse jurisprudencia que coadyuve a comprender mejor el incumplimiento normativo.

**Prueba:** Es posible aportar y solicitar prueba testimonial, y presentar prueba documental como expedientes institucionales donde conste la investigación preliminar, aun así, debe estar correctamente ordenado, foliado, legible, limpio y sin folios sueltos o en mal estado. Asimismo la documentación aportada deberá ser congruente con los hechos atribuidos. A modo de ejemplo el Tribunal de Servicio Civil expuso en la citada resolución N. 12714 lo siguiente:

... en tercer lugar en la prueba documental no se aporta un legajo de pruebas claro e individualizado sobre las presuntas actuaciones de la servidora MAD, por cuanto los tres legajos de pruebas aportados contienen información de otros funcionarios de la Aduana... Por consiguiente, en apego a los elementos fácticos y

probatorios que constan en el expediente, no hay prueba que permita responsabilizar disciplinariamente a la servidora...

**Pretensión:** El actor debe mencionar en este apartado cuáles son sus solicitudes, por ejemplo advertir que solicita se admita la prueba aportada, se instruya el expediente y se autorice el despido sin responsabilidad patronal del servidor gestionado.

**Notificaciones:** Finalmente se requiere precisar con total exactitud los medios por los cuales sea posible notificar a las partes interesadas en el proceso, puede ser número de fax, correo electrónico o dirección física. De no ser posible notificar al servidor por no poseer algún medio para hacerlo, se aplicará lo dispuesto en la vigente ley de notificaciones en relación con la notificación mediante boletín judicial.

Otros apartados de interés: Pueden incluirse dentro del escrito de denuncia otros datos que sean considerados de importancia; sin embargo, se deben evitar las repeticiones, ya que con ello se puede provocar desorden en la exposición de hechos, tal como sucedió en la citada resolución N. 12714 del Tribunal de Servicio Civil:

“... Si bien es cierto, la parte actora incluye en dicho escrito un apartado denominado “ANÁLISIS DE FONDO”, en el que sí se realiza una exposición precisa, clara y circunstanciada de las irregularidades que se presume contiene cada uno de los certificados VEHITUR que en dicho apartado es donde se identifican, ello no implica que dicho apartado forme parte de la imputación o de los hechos atribuidos a la accionada, ya que el mismo no fue incluido por el Ministerio actor en su escrito de demanda como parte de la imputación de cargos, ni como parte de los hechos en que la misma se fundamenta... De modo que no puede este Tribunal suponer que se trata de un error material y menos aun subsanarlo de oficio...”

Como se ha expuesto en líneas atrás, los vicios en el escrito de denuncia precisados en la defensa de los distintos servidores accionados, provocaron la emisión de resoluciones en las cuales no fue posible juzgar la comisión de un hecho ilícito e imponer las sanciones correspondientes. Sin embargo, existen escritos de denuncia con vicios aun mayores, los cuales no permiten realizar el traslado de cargos y, por ende, debe archivarse la gestión planteada, lo que estaría provocando impunidad dentro de la administración pública.

El Tribunal de Servicio Civil en resolución de las 20: 05 horas del 07 de marzo de 2017 evidencia la situación:

“... En gestión de despido instaurada por el director ejecutivo del Consejo de Transporte Público contra JGM, con vista en los autos, se tiene por demostrado que: 1) El escrito de gestión de despido presentado por el director ejecutivo del Consejo de Transporte Público... ante la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil no cumple con las formalidades legales establecidas por los artículos 43 inciso a) del Estatuto de Servicio Civil, 75, 81, 90 inciso a) de su Reglamento, ni contiene una correcta imputación e intimación de los cargos, que garantice el debido procedimiento y el derecho de defensa del accionado... 2) La Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, mediante resolución... apercibió al jerarca institucional para que corrigiera la presentación de la demanda de acuerdo con la normativa legal correspondiente y le señaló además una serie de aspectos que debía contener dicho escrito... 3) El director ejecutivo del Consejo de Transporte Público... presenta un segundo escrito, en respuesta a la prevención realizada, el cual también carece de los requisitos y formalidades esenciales que debe contener una demanda de despido, entre los cuales resulta especialmente grave que no se realice una enunciación clara y precisa de los hechos que se le atribuyen al accionado como falta grave... Así las cosas... se declara inadmisibile su interposición. Procédase al archivo de las presentes diligencias”.



## **Artículo 414 del Código de Trabajo aplicable a gestiones de despido**

Adicional a la estructura del escrito de denuncia anterior, existe otra estructura ya no de forma sino de fondo, pero es justamente el fondo lo que determinará el plazo de prescripción aplicable. Por tanto para la aplicación de la norma contenida en el Código de Trabajo se requiere prestar especial atención a los apartados de imputación de hechos, hechos de la denuncia y al fundamento jurídico.

Sobre la imputación de hechos, en capítulos anteriores se ha advertido que se trata de una descripción en términos generales de las faltas atribuidas a un servidor, a lo cual se le debe agregar concretamente el fundamento para considerar las faltas lo suficientemente graves como para gestionar el despido sin responsabilidad patronal.

En cuanto a la descripción de los hechos, debe mencionarse la falta atribuida y las consecuencias negativas que se dieron, por ejemplo indicar que el servidor incurrió en ausencias injustificadas, señalar las fechas en que se ausentó, y que ello es congruente con lo que establece el artículo 81 inciso g) del Código de Trabajo.

En lo que respecta al fundamento jurídico, nuevamente debe explicarse con precisión las normas que han sido conculcadas con el actuar del servidor, pueden también incluirse normas de carácter reglamentario y jurisprudencia que coadyuve a interpretar la normativa de cita según las faltas cometidas por el servidor accionado.

Al respecto el Tribunal de Servicio Civil en resolución interlocutoria de las 19:45 horas del 30 de mayo de 2017 expresó:

“ En el presente caso, por el tipo de faltas que se le atribuyen al accionado, relacionadas con irregularidades en el cumplimiento de su jornada laboral, resulta de aplicación el plazo general de prescripción dispuesto en el artículo 603 del Código de Trabajo... por ser faltas de inmediata constatación, se aplica el primer supuesto del indicado artículo... por lo que deben ser puestas en conocimiento

inmediato y directo de la autoridad competente para decidir, a efecto de que se proceda dentro del plazo del mes establecido a gestionar el despido correspondiente, dado que no es necesario el desarrollo de una investigación previa o la apertura de un procedimiento interno...”

Como se aprecia en el texto anterior, las faltas atribuidas son ausencias injustificadas, pese a que ello contraviene los deberes de todo funcionario público y se trata de faltas graves, aun así estos hechos no vulneran la normativa de control interno ni requieren de una investigación extensa para probar la existencia de las ausencias, tampoco generan graves perjuicios a la administración pública. Continúa la resolución citada expresando:

En el caso bajo examen, se intima al accionado haber incurrido en llegadas tardías injustificadas los días 03, 04, 10, 11, 13, 16, 17, 18, 20, 25 y 30 de enero de 2017 y la gestión de despido es instaurada hasta el día 23 de marzo de 2017, alrededor de un mes y medio después de incurridas las irregularidades que se le atribuyen al accionado en la presente causa disciplinaria. Por lo anterior, se acoge la excepción de prescripción...

### **Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República**

Para la aplicación del plazo de prescripción de cinco años contenido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de igual forma se requiere prestar atención a los apartados de imputación de hechos, hechos de la denuncia y al fundamento jurídico.

En la imputación de hechos se debe agregar brevemente cuáles son las faltas atribuidas, la responsabilidad que como funcionario público posee el accionado junto a las faltas presuntamente cometidas, lo que tendrá que estar totalmente ligado al quebranto del deber de probidad, a generar consecuencias graves para la administración a fin de obtener un beneficio propio o a favor de terceros. Al respecto el Tribunal de Servicio Civil en resolución N. 12712 dispuso:

“ Así las cosas no encuentra este Tribunal que exista mérito suficiente para imponerle al servidor accionado el despido sin responsabilidad patronal, máxime que según la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, la falta cometida por el señor JCC... no produjo consecuencias graves a la administración, ni tampoco produjo beneficios para el accionado, por lo que no pueden aplicarse al caso las normas contenidas en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, en su lugar se recomienda aplicar una sanción menor, conforme a la normativa institucional”.

En cuanto a la descripción de los hechos, debe mencionarse la falta atribuida, por ejemplo advertir que el servidor incurrió en faltas al deber de probidad, al hacer incurrir en error a la administración al presentar en mayo del 2012 un título falso de licenciatura en administración de empresas, por lo cual recibió en total hasta julio de 2017 un monto salarial indebido de ¢ 4.265.302. Más ilustrativamente lo precisa el Tribunal de Servicio Civil en la resolución interlocutoria de las 19:45 horas del 23 de agosto de 2017:

“En el presente caso, se le atribuye como falta grave al servidor... director del Liceo Rural... irregularidades que violentan el deber de probidad del funcionario público y las normas de control interno, al presuntamente no ejercer la debida fiscalización de la labor realizada por la Junta de Educación de dicho Liceo, no verificar que las decisiones adoptadas por la citada Junta se realizaran en estricto apego a la normativa aplicable, no informar a su superior jerárquico de la situación ni denunciar las anomalías, lo que generó que la administración realizara una erogación irregular de ¢8.235.472.00... Así las cosas... corresponde aplicar al caso concreto el plazo de prescripción que establece el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República...”

En lo que respecta al fundamento jurídico, debe indicarse con precisión las normas conculcadas con el actuar del servidor, incluyendo normas de carácter reglamentario y jurisprudencia, así como las responsabilidades y procedimientos propios del servidor

accionado que la administración puso a su disposición y este no acató. Sobre el particular la citada resolución N. 12712 del Tribunal de Servicio Civil agregó:

“ El Ministerio actor no especifica en sus escritos los mecanismos de control de la Aduana Santamaría, esto a efectos de custodiar la documentación que respalda la autorización de los certificados categoría VEHITUR, lo cual es de relevancia ya que la administración le atribuye al accionado la ausencia de documentos en el trámite de los certificados que nos ocupan; sin embargo, no hace mención de los procedimientos de control y vigilancia que la citada Aduana debe poseer para mantener sobre dicha documentación un archivo en orden que permita absoluta garantía sobre la custodia de los mismos, por lo que ante tal omisión, no es posible comprobar que el servidor JCC haya tramitado el Certificado de Importación de Vehículos Automotores...”

En consecuencia, los máximos jefes y los departamentos legales de las distintas instituciones con personal adscrito al Régimen de Servicio Civil, deben tomar en consideración estos elementos o aspectos que conforman el escrito de denuncia, ya que sin ellos, el proceso puede no realizarse y por ende terminar el expediente archivado lo que provocaría un nivel de impunidad en perjuicio del Estado, lo que a su vez conllevaría responsabilidad de los funcionarios a cargo del caso y del mismo jefe institucional, pues es a estos a quienes les compete elaborar en forma íntegra la denuncia.

## **BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA**

### **Legislación nacional**

Bolaños González, J., (2001), *Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, Comentado, con jurisprudencia y legislación conexas*, San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S.A.

BDS Asesores Jurídicos, *Código de Trabajo de Costa Rica y Reforma Procesal Laboral*, (2016), Costa Rica, Editorial bds,

Hernández Valle, R., (2015), *Constitución Política de la República de Costa Rica, Concordada y con citas de Jurisprudencia*, San José Costa Rica, Juricentro.

*Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y su Reglamento*, (2013), San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S.A.

Córdoba-Ortega, J., (2013), *Ley General de la Administración Pública incluye descriptores, concordancias y glosario*, San José Costa Rica, Juritexto.

### **Jurisprudencia**

Sala Constitucional de la Costa Suprema de Justicia voto N. 1264-95 del 7 de marzo de 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia voto N. 2014-553 del 17 de enero de 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia voto N. 4378-2015 del 22 de mayo de 2015.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Voto N. 015732-2016 del 21 de setiembre de 2016.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V, resolución N. 23 del 4 de marzo de 2014.

Tribunal Contencioso Administrativo del II Circuito Judicial de San José, Anexo A, resolución N. 37-2013 –VII del 23 de enero del 2013.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia resolución N. 2013-001091 del 20 de setiembre de 2013.

Tribunal de Servicio Civil resolución N. 12573 del 26 de enero de 2016.

Tribunal de Servicio Civil en su resolución N. 12649 del 04 de julio de 2016.

Tribunal de Servicio Civil resolución N. 12683 del 26 de setiembre de 2016.

Tribunal de Servicio Civil resolución N. 12714 del 22 de noviembre de 2016.

Tribunal de Servicio Civil resolución N. 12717 del 23 de noviembre de 2016.  
Tribunal de Servicio Civil resolución N. 12712 del 15 de noviembre de 2016.  
Tribunal de Servicio Civil resolución N. 12770 del 03 de abril de 2017.  
Tribunal de Servicio Civil resolución interlocutoria de las 20:05 horas del 7 de marzo de 2017.  
Tribunal de Servicio Civil resolución interlocutoria de las 19:45 horas del 30 de mayo de 2017.  
Tribunal de Servicio Civil resolución interlocutoria de las 19:45 horas del 23 de agosto de 2017

### **Dictámenes de la Procuraduría General de la República**

Dictamen C-141-95 del 21 de junio de 1995.  
Opinión Jurídica N. OJ-054-2006 del 24 de abril de 2006.  
Dictamen N. C-205-2010 del 04 de octubre de 2010.  
Consulta N. 044-2010 del 19 de marzo de 2010

### **Doctrina**

Cascante-Castillo, G., (1999), *Teorías generales del Derecho del Trabajo*, San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S.A.

Chacón-Mata, A., (2015), *El debido proceso en el empleo público*, San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S.A.

Goldstein, M., (2010), *Diccionario Jurídico Consultor Magno*, Uruguay, Cadiex International S.A.

Vargas-Chavarría, E., (2010) *El despido (con Jurisprudencia)*, San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S.A.

### **Artículos y revistas jurídicas**

Briones Briones, E., (2008), *Eficacia de la autorización del despido de embarazada o lactante*, Revista Iustitia N. 263-264, San José, Costa Rica.

Briones Briones, E., (2009), *Fueros especiales*, Revista Iustitia N. 271-272.

Briones Briones. E., (2010), *La competencia de la inspección de trabajo en el sector público, Sala Cuarta vs. Sala Constitucional*, San José Costa Rica, Revista Iustitia N. 287-288, San José, Costa Rica.

Corte Suprema de Justicia, (2012), *Revista Judicial*, San José Costa Rica.

Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana, (2010), *Revista Real Card*, Guatemala.

### **Sitios web**

[www.pgr.go.cr](http://www.pgr.go.cr)

[www.encyclopedia-juridica](http://www.encyclopedia-juridica)

[www.masterlex.com](http://www.masterlex.com)

<http://www.poder-judicial.go.cr>

## Estadísticas emitidas por el Tribunal de Servicio Civil

Total de Excepciones de Prescripción resueltas entre el 2014 - 2016		
Con base al artículo 414 del Código de Trabajo	Procedentes	Improcedentes
<b>113</b>	<b>9</b>	<b>104</b>
Conforme al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR)		
<b>43</b>	<b>0</b>	<b>43</b>
<b>Total : 156</b>	<b>9</b>	<b>147</b>



## Flujograma de la estructura básica de un escrito de denuncia

