

Sala Constitucional

Resolución Nº 03318 - 2021

Fecha de la Resolución: 19 de Febrero del 2021 a las 9:30 a. m.

Expediente: 21-000439-0007-CO

Redactado por: Ileana Sánchez Navarro

Clase de asunto: Recurso de amparo

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia con nota separada

Indicadores de Relevancia

Sentencia relevante

Sentencia clave

Sentencia con datos protegidos, de conformidad con la normativa vigente

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 4. ASUNTOS DE GARANTÍA

Tema: TRABAJO

Subtemas:

- PRESTACIONES.

03318-21. TRABAJO. FALTA DE PAGO DE SUS PRESTACIONES LEGALES POR TENER PENDIENTE UN PROCESO DISCIPLINARIO. LA EXISTENCIA DE UN PROCESO DISCIPLINARIO PENDIENTE.

"(...) En conclusión, dado que a tenor del voto de mayoría 2020-016658, de 13:15 del 2 de septiembre del 2020, se constata el retraso en el pago de auxilio de cesantía adeudado al recurrente y se verifica la violación a sus derechos fundamentales, así como que esa situación fue enmendada por la Administración concernida con ocasión de la presentación de este amparo, se impone la estimatoria de este recurso, tal como en efecto se hace; no obstante únicamente para efectos de indemnización y de costas, conforme el artículo 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues la recurrida informa que el depósito se hará efectivo el 18 de febrero del 2021. (...)" VCG03/2021

... **Ver menos**

Otras Referencias: Sentencia: 16658-20

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 4. ASUNTOS DE GARANTÍA

Tema: TRABAJO

Subtemas:

- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..

03318-21. TRABAJO. POTESTAD DISCIPLINARIA CONTRA UN FUNCIONARIO JUBILADO/PENSIONADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 685 DEL CÓDIGO DE TRABAJO. VCG03/2021

"(...) en el sentido, que iniciado el procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos, al funcionario no se le puede suspender el pago de su cesantía, con la finalidad de acogerse a su jubilación. Asimismo, resulta constitucional que una vez notificado el referido traslado de cargos, al servidor público se le suspenda el pago de cesantía, únicamente en aquellos procedimientos disciplinarios pendientes que puedan conllevar el despido, no así en aquellos procedimientos que acarreen una consecuencia menor al mismo, en cuyo caso, la suspensión del pago de la cesantía sería improcedente (...)" VCG03-2021

... **Ver menos**

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Nota separada

Rama del Derecho: 4. ASUNTOS DE GARANTÍA

Tema: TRABAJO

Subtemas:

- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..

IV.- Razones distintas del magistrado Rueda Leal. En el sub examine, la mayoría de la Sala declara con lugar el recurso de amparo con base en la sentencia n.o 2020016658 de las 13:15 horas de 2 de setiembre de 2020, que en su parte dispositiva resolvió:

“Se declara sin lugar la acción, siempre y cuando se interprete el párrafo segundo del artículo 685 del Código de Trabajo en el sentido, que iniciado el procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos, al funcionario no se le puede suspender el pago de su cesantía, con la finalidad de acogerse a su jubilación. Asimismo, resulta constitucional que una vez notificado el referido traslado de cargos, al servidor público se le suspenda el pago de cesantía, únicamente en aquellos procedimientos disciplinarios pendientes que puedan conllevar el despido, no así en aquellos procedimientos que acarreen una consecuencia menor al mismo, en cuyo caso, la suspensión del pago de la cesantía sería improcedente. El Magistrado Rueda Leal declara sin lugar la acción por razones diferentes, toda vez que considera improcedente la interpretación conforme expuesta por la mayoría. La Magistrada Garro Vargas declara sin lugar la acción por razones diferentes”

Al respecto, tal y como se observa en el texto supra citado, mi persona se separó de tal interpretación conforme por considerarla improcedente. En ese sentido, declaré sin lugar la acción con base en los siguientes argumentos:

“Razones diferentes del Magistrado Rueda Leal. Luego de analizar el texto íntegro de la sentencia y la norma cuestionada, respetuosamente no comparto la interpretación expuesta por la Mayoría de la Sala ni tampoco los argumentos que la sustentan.

El numeral 685 del Código de Trabajo indica lo siguiente:

“Artículo 685.- En el caso de haber causa justificada para el despido, los servidores indicados en el artículo inicial de este título no tendrán derecho a las indemnizaciones señaladas, con las excepciones que admitan leyes especiales, reglamentos autónomos de trabajo o acuerdos colectivos concluidos conforme a lo dispuesto en este Código. La causa justificada se calificará y determinará de conformidad con los artículos 81 y 369 de este Código y de acuerdo con lo que sobre el particular dispongan las leyes, relativas a las dependencias del Estado en que laboren dichos servidores, y los reglamentos u otras normas cuando establezcan condiciones más beneficiosas para las personas trabajadoras.

Los procesos disciplinarios pendientes contra un servidor público que renuncie o se jubile deberán continuar y se suspenderá el pago de la cesantía que pudiera corresponderle, la cual solo se hará efectiva cuando se declare la improcedencia del despido sin responsabilidad para la parte empleadora”.

Con vista en lo anterior, debo mencionar que a priori me parece improcedente la interpretación conforme efectuada por la Mayoría de este Tribunal, toda vez que declara sin lugar la acción “siempre y cuando se interprete el párrafo segundo del artículo 685 del Código de Trabajo en el sentido, que iniciado el procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos, al funcionario no se le puede suspender el pago de su cesantía, con la finalidad de acogerse a su jubilación”; asimismo, agrega que “resulta constitucional que una vez notificado el referido traslado de cargos, al servidor público se le suspenda el pago de cesantía, únicamente en aquellos procedimientos disciplinarios pendientes que puedan conllevar el despido, no así en aquellos procedimientos que acarreen una consecuencia menor al mismo, en cuyo caso, la suspensión del pago de la cesantía sería improcedente”.

En primer lugar, la Mayoría de la Sala, por medio de la interpretación conforme, establece que no aplica la suspensión del pago de la cesantía desde el inicio del procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos al funcionario; sin embargo, la redacción del artículo no permite efectuar una interpretación en ese sentido. Además, no existe alguna justificación de relevancia constitucional para crear esa distinción ahí donde la norma no distingue. Más bien, del propio texto de la sentencia pareciera desprenderse que la Mayoría considera la norma inconstitucional por motivos que no se subsanan con la interpretación efectuada.

Además, la Mayoría de este Tribunal también interpreta que hay un único supuesto en el que procede la suspensión del pago de la cesantía, que es cuando el procedimiento disciplinario pendiente pueda conllevar el despido, no así cuando acarree una consecuencia menor; no obstante, el propio artículo contiene disposiciones expresas que determinan que la suspensión solo es factible cuando se atribuya una posible sanción de despido sin responsabilidad de la parte empleadora. Por ello, considero que esta parte de la interpretación está de más.

Ahora, considero que el quid del asunto está en analizar si la suspensión del pago de la cesantía es o no contraria a los derechos fundamentales de las personas servidoras públicas jubiladas, tomando en consideración el fin de la norma y los bienes jurídicos que protege.

De previo, es necesario efectuar algunas consideraciones en cuanto al pago de la cesantía y la posible mora en la resolución del procedimiento administrativo dirigido a ventilar si existió o no alguna causal de despido sin responsabilidad patronal.

Al respecto, la Sala ha reconocido de forma pacífica en su abundante jurisprudencia que las prestaciones laborales del sector público, entre ellas el pago de la cesantía, deben cancelarse en un plazo razonable; sin embargo, lo anterior siempre ha partido de que, para el momento en que se acude a la jurisdicción constitucional, este derecho se encuentra plenamente reconocido y no es objeto de discusión.

Por otro lado, la mora en la resolución del procedimiento administrativo encausado a determinar la procedencia o no del despido sin responsabilidad patronal de una persona funcionaria que acoge a su jubilación, eventualmente podría llegar a tener alguna incidencia en el pago de la cesantía. De ahí que este también deba dilucidarse dentro de un plazo razonable.

Partiendo de lo anterior, en caso de que exista un atraso desproporcionado tanto en el pago de la cesantía como en el procedimiento administrativo referido supra, la parte interesada se encuentra facultada para accionar los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para su pronta resolución.

En adición, estimo que, en el marco del numeral 685 del Código de Trabajo, no es correcto partir de que el derecho a la cesantía nació automáticamente con la jubilación ni tampoco hablar del término retención de la cesantía, pues como ya se mencionó esta no ha sido reconocida plenamente sino que está condicionada a que en un procedimiento administrativo se declare expresamente “la improcedencia del despido sin responsabilidad para la parte empleadora”. A contrario sensu, si se determina que la persona

jubilada incurrió en una causal de despido sin responsabilidad patronal con ocasión de un procedimiento iniciado mientras todavía era funcionaria, no tendría derecho al pago de la cesantía. En virtud de ello, carece de sentido referirse a la protección que el ordenamiento jurídico nacional e internacional que podría tener la cesantía, pues su pago resulta totalmente improcedente ante un despido con causa justificada y este es el supuesto que contempla el artículo de marras. No está de más recordar el numeral 192 de nuestra Carta Magna contempla expresamente la posibilidad de remover a una persona servidora pública por causales justificadas de despido, lo cual tiene como consecuencia evidente el no reconocimiento de la cesantía.

Asimismo, el artículo 685 del Código de Trabajo establece que la suspensión del pago de la cesantía resulta factible solo en procedimientos administrativos pendientes al momento de la jubilación. No se trata entonces una potestad ilimitada del patrono sobre sus ex funcionarios o ex funcionarias, sino de reconocer la prerrogativa que ostenta la parte empleadora para investigar y determinar faltas acaecidas durante la relación de empleo. De hecho, la Sala ha reconocido en su jurisprudencia que la potestad sancionatoria no se extingue por la terminación de la relación laboral, tal y como lo indicó en la sentencia n.o 2014017437 de las 9:40 horas de 24 de octubre de 2014:

“IV.- SOBRE LA POTESTAD DISCIPLINARIA CONTRA UN FUNCIONARIO JUBILADO. En particular sobre el ejercicio del régimen disciplinario contra un exfuncionario esta Sala se pronunció en sentencia n.º 2005-08738 de las 15:14 horas del 5 de julio de 2005. «Según lo expresado en el escrito de interposición, la inconformidad del recurrente radica en la vigencia de un procedimiento disciplinario (nº17-04) incoado en contra de la amparada, manteniéndose vivo este procedimiento aún después de que fue despedida desde el 04 de octubre del 2004, por lo que considera violado el artículo 192 de la Constitución Política. Al respecto, esta Sala comprueba por un lado que el proceso a que alude el recurrente fue iniciado el 13 de setiembre del 2004, es decir, antes del despido, por lo que cuando se inició todavía existía una relación de subordinación; por otro lado de todas formas aunque la potestad disciplinaria no se puede ejercer contra un ex-empleado, sí podría surgir de un procedimiento tal las bases para exigir cualquier otro tipo de responsabilidad, como la civil y finalmente como no corresponde a esta jurisdicción determinar o declarar fenecido un procedimiento administrativo iniciado, ni se observa con ello una violación de derechos constitucionales -pues a lo sumo se estaría frente a un problema procesal o de relevancia legal- lo procedente es declarar sin lugar el recurso planteado como en efecto se hace» (se agregó el subrayado).

De manera específica, sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria contra un funcionario judicial jubilado, se pronunció en sentencia n.º 2006-07882 de las 15:35 horas del 31 de mayo de 2006, en los siguientes términos:

« Sobre el hecho de que el recurrente se haya jubilado durante la tramitación de la investigación. Ha quedado acreditado que el procedimiento sancionatorio contra el amparado se inició cuando aún era funcionario judicial (informes a folios 19 y 26) y que, al momento de dictarse el acto final mediante el cual el Tribunal de la Inspección Judicial dispuso la sanción, el recurrente ya se había jubilado (id.). La potestad sancionatoria no decae por el hecho de que finalice la relación laboral» (se agregó el subrayado).

De lo expuesto se desprende que es legítimo abrir un procedimiento disciplinario mientras subsista la relación de subordinación y es también legítimo continuar su trámite aunque la relación de subordinación desaparezca. Al contrario, una vez que esta finalice, no resulta válido abrir el procedimiento disciplinario”.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el artículo 685 del Código de Trabajo abarca incluso los procedimientos cuya fase de investigación preliminar hayan iniciado durante la relación de empleo, por cuanto el párrafo segundo de ese numeral hace referencia de manera amplia y general a los procesos disciplinarios. Caso contrario, cualquier funcionario que se entere que tiene una investigación previa en su contra podría buscar evadir sus responsabilidades jubilarse antes de que le notifiquen el inicio formal del procedimiento.

En el sentido anterior, la norma cuestionada evita situaciones perversas como lo serían las solicitudes de pensión precipitadas que tengan como único propósito evadir las consecuencias de la comisión de alguna falta que sea causa justa de despido, o bien, obtener un beneficio económico (cesantía) al que no tendría derecho. En todo caso, la persona funcionaria tiene la posibilidad de demostrar plenamente en el procedimiento administrativo que no incurrió en alguna falta que amerite el despido sin responsabilidad para la parte patronal e, incluso, posteriormente puede llevar el asunto a la vía jurisdiccional en caso de que no comparta lo resuelto en sede administrativa.

Precisamente, la suspensión del trámite de pago de la cesantía ante una eventual incorrección de una persona funcionaria que se acogió a la jubilación mientras se llevaba a cabo un procedimiento en su contra, no es más que una disposición sumamente razonable, que contribuye a la rendición de cuentas, la transparencia, la reducción de la impunidad, la lucha contra la corrupción y el manejo adecuado de fondos públicos. Además, quienes ocupan un puesto público, al ser parte de una relación de sujeción especial, deben ajustarse a normas y procedimientos mucho más rigurosos, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias, civiles y penales que puedan tener por la comisión de faltas o hechos ilícitos.

En relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, la Sala, ha mantenido uniforme jurisprudencia desde la resolución n.o 1264-95 de las 15:33 horas de 7 de marzo de 1995, en la que indicó:

“III. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. La responsabilidad disciplinaria presupone un poder disciplinario de la Administración. El vinculum iuris que se da entre la Administración Pública y el agente o servidor público implica necesariamente una serie de deberes y derechos, de manera que la transgresión a los primeros determina la responsabilidad del empleado, la cual es regulada o disciplinada distintamente por el derecho objetivo según sea la naturaleza jurídica de la responsabilidad. La transgresión a un deber puede ser ocasionada por una acción u omisión, que producen efectos dañosos para la Administración (interna) o para los administrados o terceros extraños a la relación de empleo público (externa), hechos u omisiones que tienen relevancia en cuanto la infracción consiste en el incumplimiento de un deber de la función o del empleo, que en consecuencia causan responsabilidad y su correlativa sanción. La transgresión de un deber no tiene siempre efectos unívocos, ya que puede consistir en la violación de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias, o puede configurar un delito (derecho penal), o puede implicar el resarcimiento patrimonial del daño causado. Esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria o administrativa, la penal y la civil o patrimonial. Estas responsabilidades no son excluyentes, por lo que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del servidor puede generar los tres tipos de responsabilidad, y por lo tanto, tres tipos diferentes de sanciones. Aquí los principios de "non bis in idem" o "noter in

idem" son inaplicables por cuanto se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio; las tres responsabilidades tienen finalidades específicas e inconfundibles, por lo que el clásico principio sería violado únicamente en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie. Así, por sentencia número 3484-94, de las doce horas del ocho de julio del año pasado, esta Sala consideró:

"Ahora bien, si bien es cierto, que existe independencia entre el procedimiento administrativo sancionatorio y el juzgamiento de los hechos en la vía penal, no puede interpretarse, sin contrariar el derecho al debido proceso y el principio del "non bis in idem", que si se juzga un hecho en la vía penal y el imputado resulta absuelto, pueda ser disciplinariamente sancionado en la vía administrativa por los mismo hechos. Se reconoce que uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración es su subordinación a la Autoridad Judicial. De haber colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación de la administración, se debe resolver en favor de la primera. De este mismo principio se deriva la necesidad de que se respete la cosa juzgada. Al respecto dijo el Tribunal Constitucional Español, en sentencia número 77 del tres de octubre de mil novecientos ochenta y tres:

"El principio non bis in idem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuanto actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquellos hayan realizado, ..."

No obstante que los tres tipos de responsabilidades tienen estructuras diversas, las sanciones de las tres tienen un objetivo común, el de mantener y asegurar en forma preventiva y represiva el funcionamiento normal del servicio público, obligando directa o indirectamente a los funcionarios y empleados al cumplimiento de todos sus deberes funcionales. Así, los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, se aplica en virtud de la diversidad de las normas jurídicas que la regulan; la penal tiene su fuente principal en el Código de la materia represiva y en las leyes especiales, pudiendo afirmarse la unidad y sistematización de los hechos delictivos, así como el procedimiento para el enjuiciamiento de sus autores; la responsabilidad civil está disciplinada por las disposiciones pertinentes del Código Civil; en cambio, la responsabilidad administrativa está sujeta a una variedad de ordenamientos carentes de unidad y sistemantización. De lo que se ha comentado, se puede concluir que, las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la administración, origina la responsabilidad disciplinaria, por cuanto la falta disciplinaria entraña un desajuste del empleado a su función, afectando la propia esencia de la ordenación administrativa: sin perjuicio de las responsabilidades penal y civil, todo con la salvedad que en relación a los hechos se señaló con anterioridad. Por ello, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función que se le tiene encomendada. Así, el derecho disciplinario presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica, más para castigar, para corregir, e incluso educar al infractor de la norma, de ahí el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias". En igual sentido los votos 2003-375, 2004-10083, 2006-18180, 2010-005376, 2014017661, 2019012152, 2020009995, entre otros.

Por ello, las herramientas que procuren la investigación de faltas o ilícitos cometidos por personas servidoras del Estado que se encontraban activas al momento de los hechos y prevengan además algún pago indebido de fondos públicos, tienen una sólida legitimidad constitucional que solo puede ser derribada por argumentos que evidencien alguna afectación significativa a los derechos fundamentales de las personas, lo cual no ocurre en el caso concreto.

A mayor abundamiento, la lucha contra la corrupción ha sido un tema de particular trascendencia en las últimas décadas y, por esa razón, a nivel internacional se han emitido una serie de normas que abordan el tema.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en Costa Rica por medio de la ley n.º 7670 de 17 de abril de 1997, estableció en su artículo II como propósito promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. De igual manera, en el numeral VI enumeró una lista de actos de corrupción:

"Artículo VI

Actos de corrupción

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella. "

Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada en Costa Rica mediante la ley n.º 8557 de 29 de

noviembre de 2006, indicó en su prefacio que la corrupción da pie a violaciones de los derechos humanos. También refirió en su artículo 1, que dos de sus finalidades son: promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Sobre estos dos convenios, la Sala, en la sentencia n.º 2008-18564 de las 14:44 horas de 17 de diciembre de 2008, dispuso:

"(...) A partir de la suscripción de tales instrumentos internacionales, surge la obligación del Estado Costarricense de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción, lo cual, no es más que la consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia, la responsabilidad y la legalidad en el ejercicio de la función pública, como una condición necesaria para el debido funcionamiento y consolidación del sistema democrático...".

De igual forma, los Objetivos de Desarrollo Sostenible forman parte de un compromiso internacional firmado por Costa Rica, el cual se debe cumplir para el 2030. En lo que interesa, el objetivo n.º 16 "Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas" específicamente en la meta n.º 5 indica que se debe reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

A mayor abundamiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante resolución 1/18 de 2 de marzo de 2018, indicó que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad. Además, en esa oportunidad refirió que la resolución 1/17 que publicó el año anterior consignó: "La lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos". En adición, también mencionó que la Carta Democrática Interamericana establece como principios fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

En lo que interesa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución 1/18 antedicha, dispuso:

"(...)

3. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

a) En su Resolución 1/17 relativa al tema corrupción, la CIDH "reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos." En dicha resolución, referida principalmente a Guatemala, la CIDH estableció:

"En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la Comisión observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. De igual modo, señaló que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país".

b) La corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad. (...)

c) La administración de activos incautados provenientes de hechos de corrupción debe incorporar un enfoque de derechos económicos, sociales y culturales, de manera tal que se debe contemplar la reparación de derechos de las personas que fueron afectadas por esos delitos.

e) Con base en lo anterior, y a los efectos de abordar este eje fundamental la CIDH emite las siguientes recomendaciones a los Estados:

i. Adoptar políticas públicas decididas y mecanismos efectivos para erradicar la corrupción, los que deben incorporar que incluyan de manera integral y transversal un enfoque integral de derechos humanos en todas sus etapas, incluyendo en su diseño y planificación, en la implementación de las mismas y en su evaluación.

ii. En las políticas y programas sociales, se debe fortalecer y generar mecanismos de transparencia activa y acceso a la información oportuna y adecuada.

iii. Generar mecanismos jurídicos, legales y de política pública que permitan establecer claramente el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los DESC de las personas y colectivos, especialmente de quienes viven en la pobreza o pobreza extrema, como de aquellos históricamente discriminados.

(...)

4. Cooperación internacional

a) Tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, destacan que se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente dicho fenómeno, y reafirman la importancia de la cooperación entre Estados para que su acción sea efectiva, incluyendo la asistencia técnica para que los Estados estén en mejores condiciones de poder prevenir y combatir eficazmente la corrupción.

b) La CIDH reconoce la labor que ha desarrollado el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

(...)" (El destacado no es original).

Es decir, como la corrupción afecta la disponibilidad de fondos públicos, de forma colateral, se perjudica la adecuada tutela de derechos humanos, puesto que el Estado pierde recursos para garantizar el efectivo goce de los derechos económicos, sociales,

culturales y ambientales.

De ahí que el Estado costarricense está en la obligación no solo de aplicar instrumentos jurídicos dirigidos a la prevención de la corrupción, sino también de implementar mecanismos de transparencia y control efectivo de sus recursos.

Asimismo, con ocasión del ejercicio de un cargo público, los funcionarios deben ajustarse a un estatuto de severas limitaciones fundadas en motivos de probidad, a diferencia de quienes laboran para el sector privado. Esto es razonable, dado que se trata de una exigencia fundada en razones éticas, que la sociedad impone a quienes prestan servicios en la función pública.

En nuestro país, la ley n.º 8422 de 29 de octubre de 2004 denominada “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública”, plasmó el deber de probidad de los funcionarios públicos:

“Artículo 3º- 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 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.

Artículo 4º- 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.”

Al respecto, la Sala, mediante sentencia n.º 2008-18564 de las 14:44 horas de 17 de diciembre de 2008, avaló la constitucionalidad del numeral 3 de la ley n.º 8422 y se refirió al deber de probidad en general, de la siguiente manera:

“ VI.- EL DEBER DE PROBIDAD Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Como derivación de la normativa mencionada, se ha incluido en ésta el llamado deber de probidad, el cual, está definido en el artículo 3º de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (...):

(...)

Del contenido propio del artículo, la Sala no encuentra inconstitucionalidad alguna, pues siguiendo un lineamiento que corresponde al régimen de ética mencionado, el concepto de probidad establecido en la norma, si bien es amplio, responde a principios ya establecidos para la función pública, sea, a través de la imposición de una pauta de comportamiento, la rectitud en el desempeño de las funciones públicas atribuidas. Este Tribunal Constitucional en la sentencia No. 2001-09685 de las 11:34 horas del 26 de septiembre de 2001, se refirió a la constitucionalidad del inciso 6 del artículo 10 de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados, norma en la que se insertó el concepto de probidad. En dicho voto se dispuso lo siguiente:

“(…) El accionante considera que es inconstitucional la utilización de los términos ‘probidad’ y ‘honradez’, por no implicar una descripción clara y precisa de la conducta sancionable. Según la Real Academia Española, por ‘probidad’, es sinónimo de rectitud o integridad; y por ‘honradez’, se entiende la calidad de honrado, lo cual implica que procede con rectitud en el ánimo e integridad en el obrar; en virtud de lo cual, es un principio general que todas las labores que impliquen el ejercicio de la profesión, en este caso del derecho, deben ser ejecutadas o realizadas con la mayor rectitud, integridad y honradez. Obviamente no se describen conductas particulares, pero ello no hace inconstitucional la norma, toda vez que resulta imposible para la ley determinar todas y cada una de las posibles faltas a estos deberes (honradez y probidad), por cuanto las posibilidades de su infracción son infinitas (...).”

Así las cosas, el deber de probidad, como se ha indicado, no puede per se, considerársele inconstitucional, ya que, se trata de un concepto jurídico indeterminado inherente al servicio y la función pública. Por esto, si tal y como lo expresa la propia acepción de la Real Academia, la rectitud o integridad es parte integral de lo que se espera de un servidor público en ejercicio de sus funciones, aún los legisladores estarían sujetos a este concepto, sin que por ello, se pueda indicar afectación propia al desempeño de sus funciones. Este Tribunal estima que el deber de probidad intrínseco a la función pública, no puede considerarse una “autocensura”, en el tanto, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, tal y como se ha dicho, la rectitud o integridad no se aparta de la idea general del servicio público y la función pública.” (Parte del destacado no es original).

En desarrollo de tales principios, la Ley General de Control Interno también dispone en el artículo 8, que la administración debe establecer un sistema de control interno, el cual consiste en una serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Para tales efectos, el artículo 10 dispone, que es responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar el efectivo funcionamiento del sistema de control interno. Por ello, según lo establecido en el numeral 13 incisos d) y e), el jerarca y los titulares subordinados tienen los siguientes deberes:

“d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”

Específicamente, el numeral 15.b) ii de esa misma ley, también dispone como deber del jerarca y los titulares subordinados; la protección y conservación de todos los activos institucionales.

Por las consideraciones expuestas, no considero que la norma sea inconstitucional, sino que responde a los lineamientos nacionales e internacionales dirigidos referidos supra.

Ergo, declaro sin lugar la acción en todos sus extremos ”.

Ahora, aun cuando disienta del criterio de la mayoría en cuanto a la hermenéutica del numeral 685 del Código de Trabajo, lo cierto es que la interpretación conforme de la mayoría de Sala, en tanto sentencia, resulta vinculante erga omnes, por lo que toda autoridad está obligada a aplicarla.

Ergo, como la autoridad recurrida, durante la tramitación de este recurso, ajustó su actuar a lo dispuesto por la mayoría en la sentencia n.o 2020016658 de 13:15 horas de 2 de septiembre de 2020, lo procedente es estimar el amparo en los términos del numeral 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con la respectiva condenatoria en costas, daños y perjuicios por tratarse de una situación patrimonial.

Al respecto, es criterio de mayoría de esta Sala que cuando la declaratoria con lugar de un recurso de amparo obedezca a la aplicación del primer párrafo del artículo 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sea, porque habiéndose notificado la resolución de curso del amparo se revoque, suspenda o detenga la actuación impugnada, dicha estimatoria lo debe ser sin especial condena en daños y perjuicios. Sin embargo, bajo una mejor ponderación y como tesis de excepción, debe señalarse que cuanto el recurso de amparo verse de forma concreta sobre una situación patrimonial directa y estrictamente relacionada con la protección de derechos pecuniarios –sea la omisión de pago del salario o de las prestaciones que por derecho le corresponda a la persona interesada- sí procede la plena aplicación de la estimatoria del recurso de amparo, incluso con la correspondiente condena en costas, daños y perjuicios, por cuanto dicha condenatoria se erige en garantía de que lo adeudado podrá ser honrado por la administración –de oficio o a gestión de parte- con la debida actualización o indexación que corresponda fijar en el ámbito de la legalidad ordinaria, en el correspondiente proceso de ejecución de la sentencia constitucional estimatoria. En virtud de lo expuesto, deviene procedente la condenatoria en costas, daños y perjuicios.

VCG03/2021

... Ver menos

Texto de la Resolución

210004390007CO

Exp: 21-000439-0007-CO

Res. N° 2021003318

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas treinta minutos del diecinueve de febrero de dos mil veintiuno .

Recurso de amparo interpuesto por [Nombre 001] , cédula de identidad [Valor 001] , contra el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la secretaría de este Tribunal a las 07:36 hrs del 11 de enero del 2021, el recurrente indica que: Durante los últimos 22 años laboró para el Ministerio accionado y su último cargo, lo desempeñó en el Departamento de Armas y Explosivos. El 8 de noviembre de 2019, solicitó acogerse al beneficio de su pensión, gestión a la que accedió el 1° de septiembre de 2020. Empero, asegura que el día 8 de setiembre fue notificado en su casa de habitación, sobre un trámite de despido en su contra incoado por su empleador. Ahora bien, asegura que como ya no tenía relación laboral con el despacho accionado, creyó que el asunto no trascendería. Sin embargo, reclama que dicha suposición fue incorrecta, dado no se le cancelaron las prestaciones laborales que le correspondían por Ley. Ante ese escenario, increpa que se comunicó con la cartera ministerial recurrida, donde la licenciada Maricel Delgado Mora le externó que al existir un procedimiento disciplinario en su contra, no se le pagaría el monto de su interés. Ahora bien, asevera que al momento de interposición de este amparo, y habiendo esperado suficiente tiempo, ese procedimiento no ha sido resuelto, por lo cual en su criterio resultaron lesionados sus derechos fundamentales, dado que, no se le cancelado el monto que se le adeuda y al que tiene derecho. Solicita se declare con lugar el recurso.

2.- Mediante resolución de las 13:58 horas del 11 de enero del 2020 se le dio curso a este amparo. Resolución notificada al recurrido en esa misma fecha.

3.- Informa bajo juramento, LYS ESPINOZA QUESADA, en su calidad de Directora de Recursos Humanos y Jefe actual del Departamento de Remuneraciones y Compensaciones, sección de Prestaciones, del Ministerio de Seguridad Pública, en resumen que: El recurrente comenzó a laborar para el Ministerio de Seguridad Pública a partir del 16 de octubre de 1998, y fue separado de su puesto profesional de servicio civil 2 por pensión de la Caja Costarricense de Seguro Social el 01 de setiembre de 2020. A fin de continuar con el procedimiento de pago de prestaciones, se solicita al Departamento Disciplinario Legal informe si el señor [Nombre 001] tiene alguna causa administrativa abierta que pueda implicar una gestión de despido por causa justificada, de conformidad con el artículo 685 del Código de Trabajo. El 22 de setiembre del 2020 se recibe correo de la Inspección Policial del Departamento Disciplinario Legal donde se indica que el señor [Nombre 001] tiene gestión de despido en trámite en la Dirección General del Servicio Civil. Que el Departamento de Remuneraciones y Compensaciones, de conformidad con lo que establece el Artículo 685 del Código de Trabajo, realiza el estudio respectivo del cálculo de vacaciones, cálculo para el pago de salario escolar proporcional 2020 y aguinaldo proporcional 2019-2020, quedando pendiente el pago de Auxilio de Cesantía, debido a la causa administrativa supra citada. Al respecto, el párrafo segundo del Artículo 685 del Código de Trabajo establece que “Los procesos disciplinarios pendientes contra un servidor público que renuncie o se jubile deberán continuar y se suspenderá el pago de la cesantía que pudiera corresponderle, la cual solo se hará efectiva cuando se declare la improcedencia del despido sin responsabilidad para la

parte empleadora". Sobre este particular, el Voto 2020-016658 de la Sala Constitucional, de fecha 2 de setiembre del 2020 establece que "Se declara sin lugar la acción, siempre y cuando se interprete el párrafo segundo del artículo 685 del Código de Trabajo en el sentido, que iniciado el procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos, al funcionario no se le puede suspender el pago de su cesantía, con la finalidad de acogerse a su jubilación. Asimismo, resulta constitucional que una vez notificado el referido traslado de cargos, al servidor público se le suspenda el pago de cesantía, únicamente en aquellos procedimientos disciplinarios pendientes que puedan conllevar el despido, no así en aquellos procedimientos que acarreen una consecuencia menor al mismo, en cuyo caso, la suspensión del pago de la cesantía sería improcedente". Así las cosas siendo que el traslado de cargos fue notificado posteriormente al cese por jubilación y acatando lo establecido por la Sala Constitucional, se procede, mediante la Resolución N° RH-0058-2021 a realizar los trámites internos pertinentes a fin de gestionar el pago de Auxilio de Cesantía al señor [Nombre 001], aspecto que esta instancia técnica se compromete a gestionar. Solicita se declare sin lugar el recurso.

4.- En los procedimientos seguidos se ha observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada **Sánchez Navarro**; y,

Considerando:

I.- Objeto del recurso.- El recurrente, abogado pensionado del Ministerio recurrido, considera violados sus derechos fundamentales por cuanto, luego de haberse pensionado el 01 de setiembre del 2020 se le comunica una gestión de despido y no se le pagan por ello sus prestaciones legales. Acude en amparo para que se ordene dicho pago.

II.- Hechos probados.- De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

- a. Que el recurrente comenzó a laborar para el Ministerio de Seguridad Pública a partir del 16 de octubre de 1998, y fue separado de su puesto profesional de servicio civil 2 por pensión de la Caja Costarricense de Seguro Social el **01 de setiembre de 2020 (ver informe)**.
- b. Que el **22 de setiembre del 2020 se recibe correo de la Inspección Policial del Departamento Disciplinario Legal donde se indica que el señor [Nombre 001] tiene gestión de despido en trámite en la Dirección General del Servicio Civil. Que el Departamento de Remuneraciones y Compensaciones, de conformidad con lo que establece el Artículo 685 del Código de Trabajo, realiza el estudio respectivo del cálculo de vacaciones, cálculo para el pago de salario escolar proporcional 2020 y aguinaldo proporcional 2019-2020, quedando pendiente el pago de Auxilio de Cesantía , debido a la causa administrativa supra citada (ver informe)**.
- c. Que las resoluciones N° AJD-RES-375-2020-exp-055-2020 y AJD-res-414-2020-exp-055-2020, Gestión de despido y legajo de pruebas, fue notificado al recurrente el 08 de setiembre del 2020 (ver informe).
- d. Que una vez conocido este recurso de amparo, y habiendo constatado la autoridad recurrida que el traslado de cargos del proceso disciplinario seguido contra el recurrente, fue notificado con posterioridad a su jubilación, la Administración, fundamentándose según lo indicó en la sentencia de este Órgano Colegiado 2020-01668, emitió la resolución RH-0058-2021, y procedió a realizar los trámites internos a fin de gestionar el pago del auxilio de cesantía del recurrente (Informe rendido por la autoridad recurrida).
- e. Que en ejecución de la resolución 0058-2021, la orden de pago de la cesantía se encuentra en el Departamento de Contabilidad, a la espera de depósito, el cual se hará efectivo el 18 de febrero del 2021 (ver escrito presentado por la autoridad recurrida el 12 de febrero del 2021 incorporado al expediente judicial).

III.- Sobre el fondo.- Del escrito de interposición se observa que, lo que la recurrente impugna es la falta de pago de sus prestaciones legales (en concreto, el pago del auxilio de cesantía), luego de su jubilación el 01 de setiembre del 2020. Explica que, la razón que le han dado en el Ministerio recurrido para no proceder con dicho pago es que tiene pendiente un proceso disciplinario en su contra, el cual, por demás, le fue notificado hasta con posterioridad a su jubilación. Sobre esta pretensión, lo primero que se debe indicar es que, en materia de prestaciones legales, esta Sala valora las posibles dilaciones en la resolución de las solicitudes de este tipo de pago. En esta línea, reiteradamente este Tribunal ha señalado, al tratar el tema de retrasos en el pago de prestaciones legales, que el Estado debe velar porque en razón de un trabajo no se menoscabe la libertad o la dignidad del hombre y que los rubros que componen una liquidación laboral, son derechos de los trabajadores que surgen al terminar la relación laboral, por lo que el no pago oportuno de dicha liquidación conlleva la violación a aquellos derechos, los cuales tienen sustento constitucional. Este criterio de protección debe extenderse al derecho de todo trabajador de ser indemnizado a la terminación de su relación con el patrono, no sólo porque se incluyen derechos irrenunciables como lo son el salario, las vacaciones y el aguinaldo, sino porque las leyes laborales así lo establecen. Esta Sala no desconoce que para la tramitación del pago a un funcionario cesado o pensionado -tratándose de fondos públicos- se deban realizar trámites que requieran de cierto tiempo, pero éste debe ser razonable, pues se trata de una persona que se ha quedado sin laborar y depende, en la mayoría de los casos, de aquellos dineros para hacerle frente a su manutención y a la de su familia. En el caso concreto, de acuerdo al informe rendido por la autoridad recurrida, brindado por su representante, *-que se tienen por dados bajo fe de juramento con las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta Jurisdicción-*, y la prueba aportada para la resolución del presente asunto, se constata que en efecto, el recurrente fue separado de su puesto profesional de servicio civil 2 en el Ministerio recurrido, por pensión de la Caja Costarricense de Seguro Social el 01 de setiembre de 2020. Que ciertamente, con posterioridad a la fecha de inicio de su pensión, se le notifica al recurrente un proceso disciplinario en su contra, razón por la cual, el Ministerio recurrido dejó pendiente el pago de auxilio de cesantía. Asimismo, está acreditado que una vez conocido este recurso de amparo, y habiendo constatado la autoridad recurrida que el traslado de cargos del proceso disciplinario seguido contra el recurrente, fue notificado con posterioridad a su jubilación, la Administración, fundamentándose según lo indicó en la sentencia de este Órgano Colegiado 2020-

01668, emitió la resolución RH-0058-2021, y procedió a realizar los trámites internos a fin de gestionar el pago del auxilio de cesantía del recurrente. Luego, del estudio del expediente se observa que, de conformidad con la parte dispositiva del voto de mayoría, 2020-016658 de 13:15 del 2 de septiembre del 2020-, el cual señala en sus argumentos de fondo que “... la Sala igualmente entiende la existencia de circunstancias especiales que han motivado en el legislador la adopción de previsiones normativas como la que ahora se conoce, pero que, bajo la formulación normativa empleada, requiere de cierta precisión para determinar la procedencia de su aplicación y, por supuesto, su conformidad constitucional. De tal manera, tal como se ha expuesto, una limitación general, que suspenda el pago de la cesantía a todo aquel que se jubile, y sobre quien exista cualquier tipo de procedimiento administrativo disciplinario, podría valorarse contraria a las previsiones constitucionales sobre la materia, salvo que la misma norma que ahora se conoce, se interprete de manera restrictiva, dado que se está ante una norma de alcance general y sobre un derecho de raigambre constitucional y con efectos también generales. Es por ello que, valorando la motivación del legislador al momento de pronunciar la norma que ahora se conoce, y de manera que se compatibilice dicha fórmula canónica con los presupuestos convencionales, constitucionales, jurisprudenciales y legales vigentes, es criterio de la Sala que la norma en cuestión, debe ser entendida bajo dos criterios particulares. El primero de ellos, requiere precisar en qué momento se entiende que existe un procedimiento disciplinario propiamente dicho, debiendo concluirse que ello sucede una vez que, habiéndose superado incluso la fase de investigación preliminar que procediere, se ha emitido un debido, fundamentado y circunstanciado traslado de cargos, que cumpla con la dimensión constitucional del debido proceso, y que haya sido debidamente notificado al interesado. Es allí, y no antes, donde y cuando se configura y puede afirmarse la existencia de un procedimiento administrativo disciplinario, de tal modo que no basta la existencia de una denuncia o solicitud de apertura de un procedimiento, o incluso, la existencia de un traslado de cargos aún no notificado, para entender que se estaría en presencia del «proceso disciplinario pendiente» que refiere el segundo párrafo del artículo 685 del Código de Trabajo. Tómese en consideración que un debido traslado de cargos, debe encontrarse no sólo plenamente circunstanciado en cuanto a la clara identificación de los hechos a investigar, destacando modo, forma y lugar, o dicho de otro modo, indicando los hechos de forma individualizada, concreta y oportuna, sino también señalar con exactitud el tipo de falta que se imputa, así como la sanción que pudiere llegar a imponerse en caso de acreditarse la falta investigada -ver, entre otras, sentencia 2016-10305-, que, para los efectos de lo señalado en esta sentencia, debe tratarse de una falta grave cuya acreditación pudiere devenir en el despido del servidor, y contener, además, los elementos esenciales de la denominada dimensión constitucional del debido proceso, como la disponibilidad del expediente administrativo, el otorgamiento de audiencia para referirse a los hechos y aportar el materia probatorio que se estime pertinente, la posibilidad del ejercicio de la actividad recursiva y demás, siendo así que en pleno respeto del principio de bilateralidad de la audiencia, este traslado de cargos debe ser debidamente notificado al servidor interesado, para que se pueda entender que se está ante un «proceso disciplinario pendiente». De tal forma, de no cumplirse estos recaudos procesales, sería inválido concluir la existencia de ese «procedimiento disciplinario pendiente» que refiere la norma cuestionada, procedimiento que, según lo ya señalado debe tratarse sobre hechos que pudieren constituir una falta grave sancionable con el despido. En segundo lugar, y en sintonía con las mismas previsiones generales que alcanzan a los derechos del trabajador con motivo de la finalización de la relación laboral, debe entenderse que ese «proceso disciplinario pendiente» -en los términos precisados en el párrafo anterior-, debe versar, necesariamente, sobre hechos que, de llegar a acreditarse, implicaren la imposición de la más gravosa sanción disciplinaria, cual es el despido. De tal manera, tampoco bastaría con que exista un «proceso disciplinario pendiente», incluso cuyo traslado de cargos ya se encuentre notificado debidamente al interesado, sino que ese procedimiento disciplinario, debe versar sobre hechos y situaciones que, en caso de llegar a acreditarse, pudieren haber implicado y determinado la más grave sanción laboral. Es en este sentido de precisión, que debe entenderse la norma que ahora se cuestiona, de manera que sólo bajo la conjunción de estos dos supuestos de particular excepcionalidad, resulta pertinente la suspensión del pago del auxilio de cesantía al momento de la jubilación. De tal manera, la norma cuestionada dista de ser inconstitucional, siempre que el párrafo segundo del artículo 685 del Código de Trabajo, se interprete y aplique de la manera aquí señalada.”, la autoridad recurrida, luego de conocer el recurso de amparo, y teniendo como fundamento jurídico la referida sentencia, -en ese momento al menos en su parte dispositiva y específicamente el voto de mayoría- emitió la resolución RH-0058-2021, ordenando el pago del auxilio de cesantía, el cual, según se encuentra en el Departamento de Contabilidad, a la espera de depósito, y se hará efectivo el 18 de febrero. Esto último según el escrito presentado por la Administración concernida el 12 de febrero del 2021. **En conclusión**, dado que a tenor del voto de mayoría 2020-016658, de 13:15 del 2 de septiembre del 2020, se constata el retraso en el pago de auxilio de cesantía adeudado al recurrente y se verifica la violación a sus derechos fundamentales, así como que esa situación fue enmendada por la Administración concernida con ocasión de la presentación de este amparo, se impone la estimatoria de este recurso, tal como en efecto se hace; no obstante únicamente para efectos de indemnización y de costas, conforme el artículo 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues la recurrida informa que el depósito se hará efectivo el 18 de febrero del 2021.

IV.- Razones distintas del magistrado Rueda Leal. En el *sub examine*, la mayoría de la Sala declara con lugar el recurso de amparo con base en la sentencia n.º 2020016658 de las 13:15 horas de 2 de setiembre de 2020, que en su parte dispositiva resolvió:

“Se declara **sin lugar** la acción, siempre y cuando se interprete el párrafo segundo del artículo 685 del Código de Trabajo en el sentido, que iniciado el procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos, al funcionario **no** se le puede suspender el pago de su cesantía, con la finalidad de acogerse a su jubilación. Asimismo, resulta constitucional que una vez notificado el referido traslado de cargos, al servidor público se le suspenda el pago de cesantía, únicamente en aquellos procedimientos disciplinarios pendientes que puedan conllevar el despido, **no así** en aquellos procedimientos que acarreen una consecuencia menor al mismo, en cuyo caso, la suspensión del pago de la cesantía sería improcedente. El Magistrado Rueda Leal declara sin lugar la acción por razones diferentes, toda vez que considera improcedente la interpretación conforme expuesta por la mayoría. La Magistrada Garro Vargas declara sin lugar la acción por razones diferentes”

Al respecto, tal y como se observa en el texto *supra* citado, mi persona se separó de tal interpretación conforme por considerarla improcedente. En ese sentido, declaré sin lugar la acción con base en los siguientes argumentos:

“Razones diferentes del Magistrado Rueda Leal. Luego de analizar el texto íntegro de la sentencia y la norma cuestionada, respetuosamente no comparto la interpretación expuesta por la Mayoría de la Sala ni tampoco los argumentos que la sustentan.

El numeral 685 del Código de Trabajo indica lo siguiente:

“Artículo 685.- En el caso de haber causa justificada para el despido, los servidores indicados en el artículo inicial de este título no tendrán derecho a las indemnizaciones señaladas, con las excepciones que admitan leyes especiales, reglamentos autónomos de trabajo o acuerdos colectivos concluidos conforme a lo dispuesto en este Código. La causa justificada se calificará y determinará de conformidad con los artículos 81 y 369 de este Código y de acuerdo con lo que sobre el particular dispongan las leyes, relativas a las dependencias del Estado en que laboren dichos servidores, y los reglamentos u otras normas cuando establezcan condiciones más beneficiosas para las personas trabajadoras.

Los procesos disciplinarios pendientes contra un servidor público que renuncie o se jubile deberán continuar y se suspenderá el pago de la cesantía que pudiera corresponderle, la cual solo se hará efectiva cuando se declare la improcedencia del despido sin responsabilidad para la parte empleadora”.

Con vista en lo anterior, debo mencionar que a priori me parece improcedente la interpretación conforme efectuada por la Mayoría de este Tribunal, toda vez que declara sin lugar la acción “siempre y cuando se interprete el párrafo segundo del artículo 685 del Código de Trabajo en el sentido, que iniciado el procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos, al funcionario **no** se le puede suspender el pago de su cesantía, con la finalidad de acogerse a su jubilación”; asimismo, agrega que “resulta constitucional que una vez notificado el referido traslado de cargos, al servidor público se le suspenda el pago de cesantía, únicamente en aquellos procedimientos disciplinarios pendientes que puedan conllevar el despido, **no así** en aquellos procedimientos que acarreen una consecuencia menor al mismo, en cuyo caso, la suspensión del pago de la cesantía sería improcedente”.

En primer lugar, la Mayoría de la Sala, por medio de la interpretación conforme, establece que no aplica la suspensión del pago de la cesantía desde el inicio del procedimiento disciplinario y hasta antes de la notificación del traslado de cargos al funcionario; sin embargo, la redacción del artículo no permite efectuar una interpretación en ese sentido. Además, no existe alguna justificación de relevancia constitucional para crear esa distinción ahí donde la norma no distingue. Más bien, del propio texto de la sentencia pareciera desprenderse que la Mayoría considera la norma inconstitucional por motivos que no se subsanan con la interpretación efectuada.

Además, la Mayoría de este Tribunal también interpreta que hay un único supuesto en el que procede la suspensión del pago de la cesantía, que es cuando el procedimiento disciplinario pendiente pueda conllevar el despido, no así cuando acarree una consecuencia menor; no obstante, el propio artículo contiene disposiciones expresas que determinan que la suspensión solo es factible cuando se atribuya una posible sanción de despido sin responsabilidad de la parte empleadora. Por ello, considero que esta parte de la interpretación está de más.

Ahora, considero que el *quid* del asunto está en analizar si la suspensión del pago de la cesantía es o no contraria a los derechos fundamentales de las personas servidoras públicas jubiladas, tomando en consideración el fin de la norma y los bienes jurídicos que protege.

De previo, es necesario efectuar algunas consideraciones en cuanto al pago de la cesantía y la posible mora en la resolución del procedimiento administrativo dirigido a ventilar si existió o no alguna causal de despido sin responsabilidad patronal.

Al respecto, la Sala ha reconocido de forma pacífica en su abundante jurisprudencia que las prestaciones laborales del sector público, entre ellas el pago de la cesantía, deben cancelarse en un plazo razonable; sin embargo, lo anterior siempre ha partido de que, para el momento en que se acude a la jurisdicción constitucional, este derecho se encuentra plenamente reconocido y no es objeto de discusión.

Por otro lado, la mora en la resolución del procedimiento administrativo encausado a determinar la procedencia o no del despido sin responsabilidad patronal de una persona funcionaria que acoge a su jubilación, eventualmente podría llegar a tener alguna incidencia en el pago de la cesantía. De ahí que este también deba dilucidarse dentro de un plazo razonable.

Partiendo de lo anterior, en caso de que exista un atraso desproporcionado tanto en el pago de la cesantía como en el procedimiento administrativo referido *supra*, la parte interesada se encuentra facultada para accionar los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para su pronta resolución.

En adición, estimo que, en el marco del numeral 685 del Código de Trabajo, no es correcto partir de que el derecho a la cesantía nació automáticamente con la jubilación ni tampoco hablar del término retención de la cesantía, pues como ya se mencionó esta no ha sido reconocida plenamente sino que está condicionada a que en un procedimiento administrativo se declare expresamente **“la improcedencia del despido sin responsabilidad para la parte empleadora”**. A contrario sensu, si se determina que la persona jubilada incurrió en una causal de despido sin responsabilidad patronal con ocasión de un procedimiento iniciado mientras todavía era funcionaria, no tendría derecho al pago de la cesantía. En virtud de ello, carece de sentido referirse a la protección que el ordenamiento jurídico nacional e internacional que podría tener la cesantía, pues su pago resulta totalmente improcedente ante un despido con causa justificada y este es el supuesto que contempla el artículo de marras. No está de más recordar el numeral 192 de nuestra Carta Magna contempla expresamente la posibilidad de remover a una persona servidora pública por causales justificadas de despido, lo cual tiene como consecuencia evidente el no reconocimiento de la cesantía.

Asimismo, el artículo 685 del Código de Trabajo establece que la suspensión del pago de la cesantía resulta factible solo en procedimientos administrativos pendientes al momento de la jubilación. No se trata entonces una potestad ilimitada del patrono sobre sus ex funcionarios o ex funcionarias, sino de reconocer la prerrogativa que ostenta la parte empleadora para investigar y determinar faltas acaecidas durante la relación de empleo. De hecho, la Sala ha reconocido en su jurisprudencia que la potestad sancionatoria no se extingue por la terminación de la relación laboral, tal y como lo indicó en la sentencia n.º 2014017437 de las 9:40 horas de 24 de octubre de 2014:

“IV.- SOBRE LA POTESTAD DISCIPLINARIA CONTRA UN FUNCIONARIO JUBILADO. En particular sobre el ejercicio del régimen disciplinario contra un exfuncionario esta Sala se pronunció en sentencia n.º 2005-08738 de las 15:14 horas del 5 de julio de 2005. «Según lo expresado en el escrito de interposición, la inconformidad del recurrente radica en la vigencia de un procedimiento disciplinario (nº17-04) incoado en contra de la amparada, manteniéndose vivo este procedimiento aún después de que fue despedida desde el 04 de octubre del 2004, por lo que considera violado el artículo 192 de la Constitución Política. Al respecto, esta Sala comprueba por un lado que el proceso a que alude el recurrente fue iniciado el 13 de setiembre del 2004, es decir, antes del despido, por lo que cuando se inició todavía existía una relación de subordinación; por otro lado de todas formas aunque la potestad disciplinaria no se puede ejercer contra un ex-empleado, sí podría surgir de un procedimiento tal las bases para exigir cualquier otro tipo de responsabilidad, como la civil y finalmente como no corresponde a esta jurisdicción determinar o declarar fenecido un procedimiento administrativo iniciado, ni se observa con ello una violación de derechos constitucionales -pues a lo sumo se estaría frente a un problema procesal o de relevancia legal- lo procedente es declarar sin lugar el recurso planteado como en efecto se hace» (se agregó el subrayado).

De manera específica, sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria contra un funcionario judicial jubilado, se pronunció en sentencia n.º 2006-07882 de las 15:35 horas del 31 de mayo de 2006, en los siguientes términos:

« **Sobre el hecho de que el recurrente se haya jubilado durante la tramitación de la investigación.** Ha quedado acreditado que el procedimiento sancionatorio contra el amparado se inició cuando aún era funcionario judicial (informes a folios 19 y 26) y que, al momento de dictarse el acto final mediante el cual el Tribunal de la Inspección Judicial dispuso la sanción, el recurrente ya se había jubilado (id.). La potestad sancionatoria no decae por el hecho de que finalice la relación laboral» (se agregó el subrayado).

De lo expuesto se desprende que es legítimo abrir un procedimiento disciplinario mientras subsista la relación de subordinación y es también legítimo continuar su trámite aunque la relación de subordinación desaparezca. Al contrario, una vez que esta finalice, no resulta válido abrir el procedimiento disciplinario”.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el artículo 685 del Código de Trabajo abarca incluso los procedimientos cuya fase de investigación preliminar hayan iniciado durante la relación de empleo, por cuanto el párrafo segundo de ese numeral hace referencia de manera amplia y general a los procesos disciplinarios. Caso contrario, cualquier funcionario que se entere que tiene una investigación previa en su contra podría buscar evadir sus responsabilidades jubilarse antes de que le notifiquen el inicio formal del procedimiento.

En el sentido anterior, la norma cuestionada evita situaciones perversas como lo serían las solicitudes de pensión precipitadas que tengan como único propósito evadir las consecuencias de la comisión de alguna falta que sea causa justa de despido, o bien, obtener un beneficio económico (cesantía) al que no tendría derecho. En todo caso, la persona funcionaria tiene la posibilidad de demostrar plenamente en el procedimiento administrativo que no incurrió en alguna falta que amerite el despido sin responsabilidad para la parte patronal e, incluso, posteriormente puede llevar el asunto a la vía jurisdiccional en caso de que no comparta lo resuelto en sede administrativa.

Precisamente, la suspensión del trámite de pago de la cesantía ante una eventual incorrección de una persona funcionaria que se acogió a la jubilación mientras se llevaba a cabo un procedimiento en su contra, no es más que una disposición sumamente razonable, que contribuye a la rendición de cuentas, la transparencia, la reducción de la impunidad, la lucha contra la corrupción y el manejo adecuado de fondos públicos. Además, quienes ocupan un puesto público, al ser parte de una relación de sujeción especial, deben ajustarse a normas y procedimientos mucho más rigurosos, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias, civiles y penales que puedan tener por la comisión de faltas o hechos ilícitos.

En relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, la Sala, ha mantenido uniforme jurisprudencia desde la resolución n.º 1264-95 de las 15:33 horas de 7 de marzo de 1995, en la que indicó:

“III. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. La responsabilidad disciplinaria presupone un poder disciplinario de la Administración. El vinculum iuris que se da entre la Administración Pública y el agente o servidor público implica necesariamente una serie de deberes y derechos, de manera que la transgresión a los primeros determina la responsabilidad del empleado, la cual es regulada o disciplinada distintamente por el derecho objetivo según sea la naturaleza jurídica de la responsabilidad. La transgresión a un deber puede ser ocasionada por una acción u omisión, que producen efectos dañosos para la Administración (interna) o para los administrados o terceros extraños a la relación de empleo público (externa), hechos u omisiones que tienen relevancia en cuanto la infracción consiste en el incumplimiento de un deber de la función o del empleo, que en consecuencia causan responsabilidad y su correlativa sanción. La transgresión de un deber no tiene siempre efectos unívocos, ya que puede consistir en la violación de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias, o puede configurar un delito (derecho penal), o puede implicar el resarcimiento patrimonial del daño causado. Esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria o administrativa, la penal y la civil o patrimonial. Estas responsabilidades no son excluyentes, por lo que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del servidor puede generar los tres tipos de responsabilidad, y por lo tanto, tres tipos diferentes de sanciones. Aquí los principios de “non bis in idem” o “noter in idem” son inaplicables por cuanto se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio; las tres responsabilidades tienen finalidades específicas e inconfundibles, por lo que el clásico principio sería violado únicamente en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie. Así, por sentencia número 3484-94, de las doce horas del ocho de julio del año pasado, esta Sala consideró:

“Ahora bien, si bien es cierto, que existe independencia entre el procedimiento administrativo sancionatorio y el juzgamiento de los hechos en la vía penal, no puede interpretarse, sin contrariar el derecho al debido proceso y el principio del “non bis in idem”, que si se juzga un hecho en la vía penal y el imputado resulta absuelto, pueda ser disciplinariamente sancionado en la vía administrativa por los mismo hechos. Se reconoce que uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración es su subordinación a la Autoridad Judicial. De haber colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación de la administración, se debe resolver en favor de la primera. De este mismo principio se deriva la necesidad de que se respete la cosa juzgada. Al respecto dijo el Tribunal

Constitucional Español, en sentencia número 77 del tres de octubre de mil novecientos ochenta y tres:

"El principio non bis in idem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuanto actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquellos hayan realizado, ..."

No obstante que los tres tipos de responsabilidades tienen estructuras diversas, las sanciones de las tres tienen un objetivo común, el de mantener y asegurar en forma preventiva y represiva el funcionamiento normal del servicio público, obligando directa o indirectamente a los funcionarios y empleados al cumplimiento de todos sus deberes funcionales. Así, los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, se aplica en virtud de la diversidad de las normas jurídicas que la regulan; la penal tiene su fuente principal en el Código de la materia represiva y en las leyes especiales, pudiendo afirmarse la unidad y sistematización de los hechos delictivos, así como el procedimiento para el enjuiciamiento de sus autores; la responsabilidad civil está disciplinada por las disposiciones pertinentes del Código Civil; en cambio, la responsabilidad administrativa está sujeta a una variedad de ordenamientos carentes de unidad y sistemantización. De lo que se ha comentado, se puede concluir que, las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la administración, origina la responsabilidad disciplinaria, por cuanto la falta disciplinaria entraña un desajuste del empleado a su función, afectando la propia esencia de la ordenación administrativa: sin perjuicio de las responsabilidades penal y civil, todo con la salvedad que en relación a los hechos se señaló con anterioridad. Por ello, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función que se le tiene encomendada. Así, el derecho disciplinario presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica, más para castigar, para corregir, e incluso educar al infractor de la norma, de ahí el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias". En igual sentido los votos 2003-375, 2004-10083, 2006-18180, 2010-005376, 2014017661, 2019012152, 2020009995, entre otros.

Por ello, las herramientas que procuren la investigación de faltas o ilícitos cometidos por personas servidoras del Estado que se encontraban activas al momento de los hechos y prevengan además algún pago indebido de fondos públicos, tienen una sólida legitimidad constitucional que solo puede ser derribada por argumentos que evidencien alguna afectación significativa a los derechos fundamentales de las personas, lo cual no ocurre en el caso concreto.

A mayor abundamiento, la lucha contra la corrupción ha sido un tema de particular trascendencia en las últimas décadas y, por esa razón, a nivel internacional se han emitido una serie de normas que abordan el tema.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en Costa Rica por medio de la ley n.º 7670 de 17 de abril de 1997, estableció en su artículo II como propósito promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. De igual manera, en el numeral VI enumeró una lista de actos de corrupción:

"Artículo VI

Actos de corrupción

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella."

Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada en Costa Rica mediante la ley n.º 8557 de 29 de noviembre de 2006, indicó en su prefacio que la corrupción da pie a violaciones de los derechos humanos. También refirió en su artículo 1, que dos de sus finalidades son: promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Sobre estos dos convenios, la Sala, en la sentencia n.º 2008-18564 de las 14:44 horas de 17 de diciembre de 2008, dispuso:

"(...) A partir de la suscripción de tales instrumentos internacionales, surge la obligación del Estado Costarricense de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción, lo cual, no es más que la consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia, la responsabilidad y la legalidad en el ejercicio de la función pública, como una condición necesaria para el debido funcionamiento y consolidación del sistema democrático..."

De igual forma, los Objetivos de Desarrollo Sostenible forman parte de un compromiso internacional firmado por Costa Rica, el cual se debe cumplir para el 2030. En lo que interesa, el objetivo n.º 16 "Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas"

específicamente en la meta n.º 5 indica que se debe reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. A mayor abundamiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante resolución 1/18 de 2 de marzo de 2018, indicó que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad. Además, en esa oportunidad refirió que la resolución 1/17 que publicó el año anterior consignó: “La lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos”. En adición, también mencionó que la Carta Democrática Interamericana establece como principios fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

En lo que interesa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución 1/18 antedicha, dispuso:

“(…)

3. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

a) En su Resolución 1/17 relativa al tema corrupción, la CIDH **“reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos.”** En dicha resolución, referida principalmente a Guatemala, la CIDH estableció:

“En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la Comisión observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, **sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia.** De igual modo, señaló que la **corrupción**, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, **representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona.** Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país”.

b) **La corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad.** (...)

c) La administración de activos incautados provenientes de hechos de corrupción debe incorporar un enfoque de derechos económicos, sociales y culturales, de manera tal que se debe contemplar la reparación de derechos de las personas que fueron afectadas por esos delitos.

e) Con base en lo anterior, y a los efectos de abordar este eje fundamental la CIDH emite las siguientes recomendaciones a los Estados:

i. **Adoptar políticas públicas decididas y mecanismos efectivos para erradicar la corrupción, los que deben incorporar que incluyan de manera integral y transversal un enfoque integral de derechos humanos en todas sus etapas, incluyendo en su diseño y planificación, en la implementación de las mismas y en su evaluación.**

ii. **En las políticas y programas sociales, se debe fortalecer y generar mecanismos de transparencia activa y acceso a la información oportuna y adecuada.**

iii. **Generar mecanismos jurídicos, legales y de política pública que permitan establecer claramente el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los DESCAs de las personas y colectivos, especialmente de quienes viven en la pobreza o pobreza extrema, como de aquellos históricamente discriminados.**

(...)

4. Cooperación internacional

a) **Tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, destacan que se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente dicho fenómeno, y reafirman la importancia de la cooperación entre Estados para que su acción sea efectiva, incluyendo la asistencia técnica para que los Estados estén en mejores condiciones de poder prevenir y combatir eficazmente la corrupción.**

b) La CIDH reconoce la labor que ha desarrollado el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

(...): (El destacado no es original).

Es decir, como la corrupción afecta la disponibilidad de fondos públicos, de forma colateral, se perjudica la adecuada tutela de derechos humanos, puesto que el Estado pierde recursos para garantizar el efectivo goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

De ahí que el Estado costarricense está en la obligación no solo de aplicar instrumentos jurídicos dirigidos a la prevención de la corrupción, sino también de implementar mecanismos de transparencia y control efectivo de sus recursos.

Asimismo, con ocasión del ejercicio de un cargo público, los funcionarios deben ajustarse a un estatuto de severas limitaciones fundadas en motivos de probidad, a diferencia de quienes laboran para el sector privado. Esto es razonable, dado que se trata de una exigencia fundada en razones éticas, que la sociedad impone a quienes prestan servicios en la función pública.

En nuestro país, la ley n.º 8422 de 29 de octubre de 2004 denominada “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública”, plasmó el deber de probidad de los funcionarios públicos:

“Artículo 3º- **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 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.

Artículo 4º- **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.”

Al respecto, la Sala, mediante sentencia n.º 2008-18564 de las 14:44 horas de 17 de diciembre de 2008, avaló la constitucionalidad del numeral 3 de la ley n.º 8422 y se refirió al deber de probidad en general, de la siguiente manera:

“ **VI.- EL DEBER DE PROBIDAD Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.** Como derivación de la normativa mencionada, se ha incluido en ésta el llamado deber de probidad, el cual, está definido en el artículo 3º de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (...):

(...)

Del contenido propio del artículo, la Sala no encuentra inconstitucional alguna, pues siguiendo un lineamiento que corresponde al régimen de ética mencionado, el concepto de probidad establecido en la norma, si bien es amplio, responde a principios ya establecidos para la función pública, sea, a través de la imposición de una pauta de comportamiento, la rectitud en el desempeño de las funciones públicas atribuidas. Este Tribunal Constitucional en la sentencia No. 2001-09685 de las 11:34 horas del 26 de septiembre de 2001, se refirió a la constitucionalidad del inciso 6 del artículo 10 de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados, norma en la que se insertó el concepto de probidad. En dicho voto se dispuso lo siguiente:

“(…) El accionante considera que es inconstitucional la utilización de los términos ‘probidad’ y ‘honradez’, por no implicar una descripción clara y precisa de la conducta sancionable. Según la Real Academia Española, por ‘probidad’, es sinónimo de rectitud o integridad; y por ‘honradez’, se entiende la calidad de honrado, lo cual implica que procede con rectitud en el ánimo e integridad en el obrar; en virtud de lo cual, es un principio general que todas las labores que impliquen el ejercicio de la profesión, en este caso del derecho, deben ser ejecutadas o realizadas con la mayor rectitud, integridad y honradez. Obviamente no se describen conductas particulares, pero ello no hace inconstitucional la norma, toda vez que resulta imposible para la ley determinar todas y cada una de las posibles faltas a estos deberes (honradez y probidad), por cuanto las posibilidades de su infracción son infinitas (...).”

Así las cosas, el deber de probidad, como se ha indicado, no puede per se, considerársele inconstitucional, ya que, se trata de un concepto jurídico indeterminado inherente al servicio y la función pública. Por esto, si tal y como lo expresa la propia acepción de la Real Academia, la rectitud o integridad es parte integral de lo que se espera de un servidor público en ejercicio de sus funciones, aún los legisladores estarían sujetos a este concepto, sin que por ello, se pueda indicar afectación propia al desempeño de sus funciones. Este Tribunal estima que el deber de probidad intrínseco a la función pública, no puede considerarse una “autocensura”, en el tanto, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, tal y como se ha dicho, la rectitud o integridad no se aparta de la idea general del servicio público y la función pública.” (Parte del destacado no es original).

En desarrollo de tales principios, la Ley General de Control Interno también dispone en el artículo 8, que la administración debe establecer un sistema de control interno, el cual consiste en una serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Para tales efectos, el artículo 10 dispone, que es responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar el efectivo funcionamiento del sistema de control interno. Por ello, según lo establecido en el numeral 13 incisos d) y e), el jerarca y los titulares subordinados tienen los siguientes deberes:

“d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”

Específicamente, el numeral 15.b) ii de esa misma ley, también dispone como deber del jerarca y los titulares subordinados; la protección y conservación de todos los activos institucionales.

Por las consideraciones expuestas, no considero que la norma sea inconstitucional, sino que responde a los lineamientos nacionales e internacionales dirigidos referidos supra.

Ergo, declaro sin lugar la acción en todos sus extremos ”.

Ahora, aun cuando disienta del criterio de la mayoría en cuanto a la hermenéutica del numeral 685 del Código de Trabajo, lo cierto es que la interpretación conforme de la mayoría de Sala, en tanto sentencia, resulta vinculante erga omnes, por lo que toda autoridad está obligada a aplicarla.



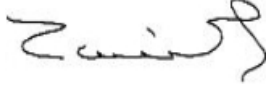
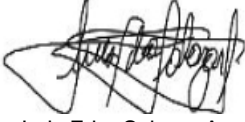
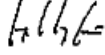


Ergo, como la autoridad recurrida, durante la tramitación de este recurso, ajustó su actuar a lo dispuesto por la mayoría en la sentencia n.º 2020016658 de 13:15 horas de 2 de septiembre de 2020, lo procedente es estimar el amparo en los términos del numeral 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con la respectiva condenatoria en costas, daños y perjuicios por tratarse de una situación patrimonial.

Al respecto, es criterio de mayoría de esta Sala que cuando la declaratoria con lugar de un recurso de amparo obedezca a la aplicación del primer párrafo del artículo 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sea, porque habiéndose notificado la resolución de curso del amparo se revoque, suspenda o detenga la actuación impugnada, dicha estimatoria lo debe ser sin especial condena en daños y perjuicios. Sin embargo, bajo una mejor ponderación y como tesis de excepción, debe señalarse que cuanto el recurso de amparo verse de forma concreta sobre una situación patrimonial directa y estrictamente relacionada con la protección de derechos pecuniarios –sea la omisión de pago del salario o de las prestaciones que por derecho le corresponda a la persona interesada- sí procede la plena aplicación de la estimatoria del recurso de amparo, incluso con la correspondiente condena en costas, daños y perjuicios, por cuanto dicha condenatoria se erige en garantía de que lo adeudado podrá ser honrado por la administración –de oficio o a gestión de parte- con la debida actualización o indexación que corresponda fijar en el ámbito de la legalidad ordinaria, en el correspondiente proceso de ejecución de la sentencia constitucional estimatoria. En virtud de lo expuesto, deviene procedente la condenatoria en costas, daños y perjuicios.

V.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE . Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se declara CON lugar el recurso. Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. El magistrado Rueda Leal da razones distintas. Comuníquese.-

	 Fernando Castillo V. Presidente	
 Paul Rueda L.		 Nancy Hernández L.
 Luis Fdo. Salazar A.		 Jorge Araya G.
 Anamari Garro V.		 Ileana Sánchez N.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --

RQLS5PQ7P9Y61

RQLS5PQ7P9Y61

EXPEDIENTE N° 21-000439-0007-CO

Teléfonos: 2549-1500 / 800-SALA-4TA (800-7252-482). Fax: 2295-3712 / 2549-1633. Dirección electrónica: www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional. Dirección: (Sabana Sur, Calle Morenos, 100 mts. Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro). Recepción de asuntos de grupos vulnerables: Edificio Corte Suprema de Justicia, San José, Distrito Catedral, Barrio González Lahmann, calles 19 y 21, avenidas 8 y 6

