



ASESORIA JURIDICA

Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

AJ-008-2018

12 de enero de 2018

Asunto: Solicitud de criterio legal sobre las faltas de mera constatación.

Ref: Oficio número DAF-057-17 del 12 de diciembre del 2017.

1

Señor
Rolando Bolaños Garita
Dirección Administrativa Financiera
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad

Estimado señor:

Con la aprobación del Director a.i. de la Asesoría Jurídica, se atiende el oficio número DAF-057-17 del 12 de diciembre del 2017, recibido el 13 de ese mismo mes, mediante el cual, se solicita criterio legal respecto a las faltas de mera constatación.

Previo a evacuar sus consultas, resulta conveniente indicarle que es política de esta Asesoría Jurídica, no pronunciarse sobre casos concretos o particulares, sino orientar la respuesta según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento del Principio de Legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, ha de indicarse que la consulta planteada será abordada desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables en la materia específica y con ello evitar suplantar a la administración activa, a quien compete aplicar lo que en Derecho corresponde en el caso particular.

Sobre el tema de las faltas de mera constatación, la jurisprudencia ha sufrido diversas etapas y transformaciones a lo largo de la historia. Para ello, es importante señalar que el autor Alfonso Chacón Mata, construye cuatro tendencias basadas en la jurisprudencia, sobre este tipo de faltas¹.

Una primera tendencia se desarrolla entre los años 1994 y 2002, en la cual no se consideraba necesario cumplir con el debido proceso para corroborar las faltas de mera constatación. Es así, como la sentencia número 4059-94 de las quince horas

¹ Ver Chacón Mata Alfonso. (2015). El Debido Proceso en el Empleo Público. Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A., páginas 274 -295.



ASESORIA JURIDICA

Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

cuarenta y dos minutos del cinco de agosto de mil novecientos noventa y cuatro de la Sala Constitucional señala:

“En reiteradas ocasiones esta Sala ha dicho que en cumplimiento del debido proceso establecido en el artículo 39 constitucional, el pretendido autor de un hecho que le puede deparar una sanción debe tener oportunidad efectiva de ejercer su derecho de defensa para lo cual es indispensable que se le otorgue audiencia desde el inicio mismo del procedimiento disciplinario y se le haga una clara imputación de los hechos y pruebas existentes en su contra para que el sancionable pueda conocer de qué se le acusa concretamente. Pero cuando como en este caso cuando los hechos son directamente constatables dado que con el solo examen del registro de asistencia se comprueben los mismos, no hay ningún debido proceso que cumplir y puede la Administración imponer directamente la sanción, ya que de lo contrario sería llevar al debido proceso a extremos absurdos, ya que casos como en la especie no hay nada que probar, pues la Administración puede comprobar la ausencia o en su caso las llegadas tardías en que incurra un funcionario, con un simple examen del registro de control de asistencia que al efecto se lleve”.(El subrayado no pertenece al original).

Una segunda tendencia, que se desarrolla del año 2002 al año 2007, plantea un cambio al determinar la realización del debido proceso en las faltas de mera constatación, si la normativa del régimen al que pertenece el funcionario, así lo establece. La sentencia 8693-2002 de las diez horas con once minutos del seis de setiembre del dos mil dos, de la Sala Constitucional indica:

“Considera la Sala que lleva razón el recurrente en su alegato y que en consecuencia, se ha lesionado su derecho al debido proceso y a la defensa. Consta en el expediente que al recurrente se le impuso una sanción de suspensión sin goce de salario por dos días laborables, pero también se desprende que, previo a la imposición de esa sanción, no se le dio oportunidad de defenderse y ello, de una u otra forma, pudo haber incidido en la sanción que posteriormente se aplicó...Por su parte, al observarse los principios sentados en esta materia por el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento, se observa que ambos instrumentos normativos son garantes de los principios del debido proceso y derecho de defensa...Así las cosas, en el caso concreto se constata que no se le brindó esa oportunidad de defensa al recurrente previo a la imposición de la sanción a pesar de que, como se ha indicado, la normativa expresamente establece la obligación de respetar el debido proceso y el derecho de defensa antes de dictar sanción de suspensión sin goce de salario en el Instituto Nacional de Aprendizaje”. (El subrayado no pertenece al original).

La tercera tendencia, que se desarrolla del año 2010 al año 2012, modifica el criterio anterior, realizando una variación jurisprudencial sobre las faltas de mera constatación, bajo un análisis completamente garantista del debido proceso,



ASESORIA JURIDICA

Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

independientemente de la falta cometida por el funcionario y la sanción que se deba atribuir. Lo anterior, se determina en la sentencia número 11495-2010 de las dieciséis horas y cincuenta y dos minutos del treinta de junio del dos mil diez de la Sala Constitucional, que establece:

“En forma reiterada, la posición mayoritaria de la Sala había sostenido que en aquellos casos en los que los funcionarios públicos cometan faltas que sean catalogadas como de mera constatación, la Administración no se encuentra obligada a llevar a cabo un procedimiento conforme las reglas del debido proceso (ver así, a manera de ejemplo, los Votos Nos. 7890-10, 4097-08). Con base en ese criterio, se rechazaban de plano o se declaraban sin lugar los procesos de amparo en los que se alegaba la inobservancia del debido proceso para sancionar a un servidor por la comisión de una falta como las de comentario. No obstante, a partir de una mejor ponderación y a la luz del caso concreto, este Tribunal considera oportuno revisar y variar ese criterio en dos supuestos particulares: cuando por incurrir en una falta de “mera constatación”, se sanciona al funcionario con el despido o con una suspensión laboral...”

El ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de los jefes de un ente u órgano administrativo, tiene repercusiones o consecuencias jurídicas muy graves en la esfera del funcionario público sometido a la misma. Toda potestad administrativa requiere, para su regularidad y validez, de un procedimiento administrativo previo, sobre todo si el acto final que resulta de su ejercicio resulta afflictivo o gravoso para el administrado destinatario de ésta, sea que se encuentre sometido a una relación de sujeción general o especial. Ese iter procedimental está concebido para garantizarle al administrado una resolución administrativa que respete el debido proceso, el derecho de defensa, el contradictorio o la bilateralidad de la audiencia y, por consiguiente, tiene una profunda raigambre constitucional en los ordinales 39 y 41 de la Constitución Política. El procedimiento administrativo es un requisito o elemento constitutivo de carácter formal del acto administrativo final, cuya ausencia o inobservancia determina, ineluctablemente, la invalidez o nulidad más grave al contrariar el bloque de constitucionalidad (derechos al debido proceso y la defensa), sobre el particular, el ordinal 216 de la Ley General de la Administración Pública estipula, con meridiana claridad, que “La Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento...”. En tratándose del Derecho Administrativo Disciplinario, la Ley General de la Administración Pública manda a los órganos y entes administrativos a observar, indefectiblemente, el procedimiento ordinario cuando este conduzca “...a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualquiera otra de similar gravedad”. Es inherente al procedimiento ordinario la realización de una comparecencia oral y privada en la que el administrado que es parte interesada tenga la oportunidad de formular alegaciones, ofrecer prueba y emitir conclusiones (artículos 309 y 317 de la Ley General de la Administración Pública), sobre todo



ASESORIA JURIDICA

Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

cuando “...la decisión final pueda causar daños graves” a alguna o a todas las partes interesadas (artículo 218 ibidem). Incluso, en los supuestos de faltas de “mera constatación” es preciso que el órgano o ente administrativo competente observe y sustancie un procedimiento administrativo que, en tal caso, debe ser el sumario previsto y normado en los ordinales 320 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, el cual se caracteriza por su naturaleza concentrada y temporalmente reducida, al no haber una comparecencia oral y privada, extremo que no exime a la respectiva administración pública de comprobar exhaustiva, fiel y completamente la verdad real de la falta o hecho imputado y de otorgar una audiencia para conclusiones (artículos 321, 322 y 324 ibidem)”. (El subrayado no pertenece al original).

Finalmente, se desarrolla una última tendencia desde el año 2012 a la actualidad, en la cual, se realiza nuevamente un giro a lo señalado supra, y se establece la aplicación del debido proceso en faltas de mera constatación que imponen la suspensión del funcionario, si supera los ocho días, y el despido.

La sentencia 14378-2012 de las once horas cuarenta minutos del doce de octubre de dos mil doce de la Sala Constitucional indica:

“Este Tribunal, por mayoría, y bajo una mejor ponderación, considera que en las faltas de mera constatación, cuando no estamos en presencia de una suspensión superior a ocho días o un despido, casos en los que están de por medio los derechos fundamentales al trabajo y al salario – en el supuesto de este último ante una afectación significativa-, no es necesario dar el debido proceso. Ergo, como en reiteradas ocasiones este Tribunal ha señalado, en aquellos casos en los que los funcionarios públicos cometan faltas que sean catalogadas como de mera constatación, la Administración no se encuentra obligada a llevar a cabo un procedimiento conforme las reglas del debido proceso... Pero hay una razón práctica para continuar con la postura de la no exigibilidad del debido proceso en estos casos, y que, actuar en sentido contrario, implicaría cargar a la Administración de procedimientos administrativos sancionatorios en asuntos donde está debidamente acreditada la falta, lo que los hace innecesarios; estaríamos burocratizando una Administración de por sí ya burocratizada. No así en los dos supuestos a que hemos hecho referencia supra, donde, dada la gravedad de la sanción, razones de justicia y equidad imponen darle la oportunidad al funcionario para que ejerza su defensa y la Administración, con base en criterios de conveniencia, lógica y justicia, valore la prueba de descargo que él aporta”. (El subrayado no pertenece al original).

De acuerdo a lo anteriormente señalado, y bajo la tendencia que actualmente establece la jurisprudencia, es la Administración Activa quien debe analizar y determinar el tipo de falta que comete el funcionario, y a partir de ello, ejecutar las sanciones y procedimientos correspondientes, en caso de que procedan.



ASESORIA JURIDICA

Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

Por otro lado, con respecto a la consulta planteada sobre si el criterio AJ-1601-2004 del 3 de diciembre de 2004 se mantiene incólume, según lo indicado supra y a la luz de la reconsideración que se determinó en la jurisprudencia, el criterio mencionado anteriormente resulta ineficaz en la actualidad, siendo que el mismo, respondió a una consulta en tiempo y espacio específicos.

5

En espera de haber atendido sus consultas con la amplitud que el ejercicio de su cargo requiera, atentamente,

Original firmado [Licda. Engie Vargas Calderón

Licda. Engie Vargas Calderón
Asesoría Jurídica

EVC/AMRR