

Boletín 1-2000, artículo 2º

Potestad disciplinaria, prescripción e impunidad

Lic. Warner Cascante Salas

...si no hay conocimiento, si no hay aplicación constante de la ley, no puede haber análisis crítico suficiente, experiencia para poder mejorar su preceptos..¹

Lic. Rafael Angel Chinchilla Fallas

Excontralor General de la República.

Desde el siglo XV con la creación jurídico-política de los conceptos de Estado y Administración, hasta el presente año dos mil, la Administración Pública o Burocracia Estatal, entendiéndola en su concepción técnica weberiana² y no peyorativa, ha permitido que se dé el fenómeno que en su momento el tratadista del Derecho Administrativo García de Enterría denominó como la desviación de poder³ categoría que aplicada a los procesos disciplinarios, consiste en calificar a aquel fenómeno de impunidad originado en el uso indebido del poder, al perseguir un fin distinto del que dicen las normas, sea por acción u omisión del deber que impone la normativa.

La Universidad de Costa Rica, ente que a pesar de gozar del mayor grado de autonomía que se concibe en nuestro Ordenamiento Jurídico, forma parte de la Administración Pública y aunque es un claustro universitario y una casa de estudios superiores, no está exenta del fenómeno ya indicado. En este sentido, el presente artículo versará sobre un ejemplo de desviación de poder que consiste en la prescripción por omisión de la acción disciplinaria de la Universidad, para disciplinar o corregir a los funcionarios universitarios que hayan incurrido en faltas laborales.

¹ Asamblea Legislativa. Prólogo a la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 28 de agosto de 1978, titulado "La Contraloría y la vigencia del Derecho".

² Max Weber el gran teórico de la organización social quien dijo que "...la superioridad de la administración burocrática es este: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está acondicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas. Para ampliar esto, Vid, WEBER (Max) Economía y Sociedad. Segunda Edición en español. Octava reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1987, p.175-176.

³ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón) Curso de Derecho Administrativo. Madrid, España. Segunda edición. Editorial Civitas. 1975. p.277. Cabe agregar que nuestra Ley General de la Administración Pública recoge este concepto en su artículo 131.3

1. Potestad disciplinaria y su fundamento jurídico.

Al igual que en el sector privado, en el público, el patrono o su representante, como superior jerárquico, tienen dentro de sus facultades la de ejercer la potestad disciplinaria. Al respecto, el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública indica: Artículo 102. El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:

a “...”

b “...” ...c) Ejercer la potestad disciplinaria

En este sentido, la norma es clara, además de que la doctrina jurídica es pacífica, consistente y congruente con el hecho de que el concepto jurídico de potestad disciplinaria conlleva tanto un poder (como posibilidad o permiso jurídico para actuar), como un deber (en el sentido de una obligación que por mandato legal hay que cumplir y que no es posible eludir o soslayar). Asimismo, ese poder-deber que implica la potestad disciplinaria se complementa con lo que el mismo numeral 102 de la Ley de cita en su inciso b) dispone en cuanto a que el superior jerárquico tiene la potestad de vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos. Cabe destacar que es la Administración Activa, (es decir, los funcionarios que ostenten jefaturas o que sean órganos de dirección, sean Decanos, Jefes administrativos, Directores de Institutos de Investigación, entre otros) la competente para sancionar a los trabajadores de la Institución. Para ello, debe apoyarse en órganos técnicos, sistemas y procedimientos incluyendo el aporte de la Oficina Jurídica y la Oficina de Contraloría.

2. Prescripción de la potestad disciplinaria

Como sabemos, la prescripción es la pérdida de un derecho por el acaecimiento simultáneamente de dos situaciones; una, la falta de acción u omisión, y la otra, el paso del tiempo⁴. Para el caso bajo examen, el Código de Trabajo, que es de aplicación para la Universidad de Costa Rica, regula la materia de plazos de prescripción, en su artículo 603 señala:

Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa

⁴ Vid. PEREZ VARGAS (Víctor) Derecho Privado. San José, Costa Rica. Segunda Edición. Editado por Litografía e Imprenta LIL. S.A. 1991. p. 198. El autor citado refuerza el hecho de que lo que se pierde es el derecho y no la acción ya que esta última, puede ejercitarse aunque no prospere.

para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria. (el subrayado no es del original)⁵

La anterior disposición de carácter legal, impone una obligación de actuación oportuna al patrono o su representante; es decir, a los órganos de dirección que existan al interior de la estructura orgánica de la Institución, sean los Decanos, los Jefes Administrativos, Jefes de Oficinas Administrativas, los Directores de Institutos y Centros de Investigación⁶. De esta manera, es claro que el jefe inmediato es el primer responsable de tomar la decisión de iniciar el proceso disciplinario el cual prescribe en el plazo de un mes. En los casos que implique despido, las autoridades universitarias deberán canalizar el caso oportunamente ante la Rectoría, que en el caso de la Universidad de Costa Rica es el órgano que tiene la potestad de despedir a cualquier trabajador universitario que lo amerite, sea este docente o administrativo, previo cumplimiento del debido proceso.

En este orden de ideas, una vez que el Rector recibe el pronunciamiento de despido por parte de la Junta de Relaciones Laborales (para casos de funcionarios administrativos o docentes interinos) o recibe el pronunciamiento del Órgano Director de Procedimiento Académico (en el caso de los docentes en régimen académico), tiene el plazo de un mes, contado a partir del momento en el que se recibe formalmente el pronunciamiento respectivo, para ordenar el rompimiento del contrato laboral o despido.

En adición a lo anterior, es evidente que el superior jerárquico del trabajador sobre el cual se tomaría la medida disciplinaria, bajo el supuesto de que tenga la íntima convicción de que la falta amerita el despido propuesto, debe servir como agente facilitador del proceso y aportar para el esclarecimiento de la verdad real de los hechos toda aquella información que a su juicio corresponda, así como aquella requerida por la Junta de Relaciones Laborales o un Órgano Director de Procedimiento Docente, según sea el caso, tal y como ya indicamos supra. Asimismo, cabe destacar que mientras una propuesta de despido es de conocimiento del

⁵ Sobre esta norma del Código de Trabajo, hacemos la salvedad que fue reformada parcialmente en cuanto al plazo al establecer el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República Ley 7428 del 7 de setiembre de 1994, publicada en la Gaceta No. 210 del 4 de noviembre del mismo año, un plazo de dos años, plazo que la misma Contraloría a través de su jurisprudencia administrativa ha dicho que es aplicable únicamente en tratándose de faltas en el manejo de Fondos Públicos, en cuanto a lo demás y que nos interesa en este artículo permanece el plazo de un mes.

⁶ Este grupo de jefes intermedios que no son el jerarca supremo pero sí el jefe inmediato de los trabajadores, cuando considere que se debe sancionar al trabajador con una acción que no implique despido, tiene un mes para tomar tal decisión.

órgano colegiado que corresponda, sea la Junta de Relaciones o un Organismo Director de Procedimiento Docente, el plazo de la prescripción se suspende.⁷

3-Responsabilidad por inercia.

Como ya se indicó, la autoridad y responsabilidad para ejercer la potestad disciplinaria, le corresponde al patrono o su representante, lo que implica simultáneamente un poder y deber. Congruente con esa idea, nuestro ordenamiento jurídico sanciona el no cumplimiento de dicha potestad, al tener como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento sancionatorio, el no darle inicio a éste oportunamente o el dejar prescribir la responsabilidad del infractor, sin causa justificada⁸. En este sentido, el eventual incumplimiento de ejercer la potestad disciplinaria por razón de inercia, no ayudaría al buen desempeño de la gestión institucional ni a los jerarcas del sector público costarricense, que aunque no fuere dolosamente, sí colaboraría en gran medida con la impunidad que en forma reiterada se da en las instituciones públicas de Costa Rica, aspecto sobre el cual pretendemos alertar.

⁷ CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO Artículo 24 inciso f). No obstante lo dicho, el tema del plazo de prescripción de los casos que ingresan a la Junta de Relaciones Laborales de la Universidad amerita por sí solo un artículo aparte dado que no hay claridad sobre el plazo máximo que tiene dicho órgano para resolver un caso una vez prorrogado o interrumpida la prescripción de éste.

⁸ LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, artículos 71 y 75 in fine. Cabe subrayar que la falta grave implica suspensión o incluso despido o destitución del cargo.