

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO**

**LEY QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN DE SALARIOS DE FUNCIONARIOS  
PÚBLICOS QUE COMETEN DELITOS DE CORRUPCIÓN**

**EXPEDIENTE N°. 22.869**

**DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME**

**29 DE MARZO, 2023**

**PRIMERA LEGISLATURA  
Del 1º de mayo de 2022 - 30 de abril 2023**

**SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS  
Del 1º de febrero del 2023 al 30 de abril de 2023**

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII  
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

## DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME

Los suscritos legisladores, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico, rendimos el presente dictamen negativo unánime al proyecto de ley tramitado bajo el expediente N.º 22.869, **LEY QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN DE SALARIOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE COMETEN DELITOS DE CORRUPCIÓN**, con base en los siguientes aspectos:

### I. RESUMEN EJECUTIVO

La iniciativa de ley propone la suspensión del salario de un trabajador público investigado en causa penal por delitos de corrupción y cuando dentro de esta se dicte una medida cautelar que impida la prestación de las tareas propias de la relación de empleo.

En su exposición de motivos, la propuesta de ley señala que la idea surge a partir de dos procesos de investigación que han recibido una amplia difusión en los medios de comunicación, como los casos “Cochinilla” y “Diamante”, y justifica que la suspensión del salario es una medida cautelar, cuya naturaleza es ser una herramienta procesal que el ordenamiento jurídico le otorga a las autoridades ya sea judiciales o administrativas, para que garanticen la efectividad del ejercicio de la potestad sancionatoria.

Se indica en el proyecto de ley que, en los últimos años, a la luz de posibles casos de corrupción en la función pública, se ha impuesto la tesis de la suspensión sin goce salarial para los funcionarios públicos investigados, tesis que, según la propuesta, ha sido reiterada por los tribunales penales, los dictámenes de la

Procuraduría General de la República, las opiniones jurídicas de la Contraloría General de la República y los órganos y jefes administrativos.

El proyecto de ley se compone de un artículo único en el que se propone una reforma al Artículo 78 del Código de Trabajo para que se lea de la siguiente forma:

**Artículo 78-**

Es también causa de suspensión del contrato de trabajo, sin responsabilidad para el patrono ni para el trabajador, el arresto que alguna autoridad judicial o administrativa le imponga a este, o la prisión preventiva, u otras medidas cautelares que impidan su presencia en el lugar de trabajo que en su contra se decreta, siempre que sean seguidas de sentencia absolutoria.

La suspensión debida a cualquiera de las circunstancias anteriores implicará la suspensión sin goce de salario por el tiempo que se aplique la medida cautelar.

Es obligación del trabajador dar aviso al patrono de la causa que le impide asistir al trabajo, dentro de los tres días siguientes; y reanudar su trabajo dentro de los dos días siguientes a aquél en que cesaron dichas circunstancias. Si no lo hiciera se dará por terminado el contrato, sin que ninguna de las partes incurra en responsabilidad.

A solicitud del trabajador el jefe de la cárcel o la autoridad judicial le extenderá las constancias necesarias, dentro de las siguientes cuatro horas posteriores a la determinación de la medida, para la prueba de los extremos a que se refiere el párrafo anterior.

**II. ANTECEDENTES**

Esta propuesta legislativa fue presentada el 11 de enero de 2022 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 19 de enero de 2022, iniciativa de la señora Franggi Nicolás. Su plazo ordinario expira el 03 de abril de 2023.

- Su plazo cuatrienal expira el 11 de enero de 2026.

Se le da trámite en la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico.

Se aprueba en la sesión ordinaria N° 20 del jueves 10 de marzo de 2022 consultar el expediente a las siguientes instituciones:

- Procuraduría General de la República (PGR).
- Contraloría General de la República (CGR).
- Poder Judicial
- Ministerio Público
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Justicia y Paz
- Ministerio de Hacienda
- Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)

No hay informe de Departamento Estudios, Referencias Y Servicios Técnicos.

### **III. RESPUESTAS A CONSULTAS REALIZADAS**

Este proyecto de ley fue consultado a las instituciones mencionadas en el acápite II de este informe y ellas aportaron sus criterios respecto al proyecto de ley en discusión, los cuales se relacionan en la tabla número 1.

#### **Tabla N. 1**

**Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico: posición de los entes consultados frente al proyecto de ley expediente N.º 22.869, LEY QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN DE SALARIOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE COMETEN DELITOS DE CORRUPCIÓN**

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
<p><b>Procuraduría General de la República</b></p> <p>PGR-OJ-049-2022</p> <p>18/03/2022</p>	<p>La PGR estima que el proyecto de ley consultado no presenta mayores inconvenientes a nivel jurídico que no puedan ser solventados con una adecuada técnica legislativa, salvo los aspectos puntualmente señalados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupa lo exiguo del plazo de 4 horas ahora introducido para que el jefe de la cárcel o la autoridad judicial, a solicitud del trabajador, extienda constancias para dar aviso al patrono de la causa que le impide asistir al trabajo, máxime cuando el trabajador tiene 3 días para dar el aviso.</li> <li>• Debiera valorarse la necesidad o no de considerar dentro de la reforma propuesta lo dispuesto por el ordinal 41 inciso d) del Estatuto de Servicio Civil, que aludimos anteriormente en cita 1 a pie de página; máxime cuando la denominada Ley Marco de Empleo—Ley No. 10159—recientemente aprobada, en su artículo 20 inciso d), resulta ayuna e inespecífica al respecto, pese a que ordena el establecimiento de un único procedimiento administrativo de despido en todas las dependencias bajo su ámbito de aplicación, y a que mantiene en algunos aspectos normativos de aquel otro procedimiento disciplinario especial y propio del régimen estatutario.</li> <li>• Queda abierta la posibilidad de que la persona trabajadora pueda seguir realizando sus labores en la modalidad de teletrabajo; y por lo tanto, habría continuidad laboral, y por lo tanto, el derecho</li> </ul>

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	<p>a seguir recibiendo su remuneración salarial; por lo que este aspecto debe de contemplarse también al momento de discutir la reforma propuesta en Comisión y/o el Plenario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta postura de que si no se está en capacidad de poder desempeñar las labores en virtud de una orden judicial, no se debe percibir salario, es compartida por la Dirección Jurídica de este Ministerio.</li> <li>• Ministerio ve con buenos ojos toda iniciativa tendiente a salvaguardar el erario, y exigir actuar con rectitud, probidad y honradez a quienes laboramos en la Administración Pública.</li> </ul>
<p><b>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</b></p> <p>MTSS-DMT-OF-336-2022</p> <p>02/05/2022</p>	<p>Revisado el articulado del proyecto, no se observan disposiciones que afecten negativamente, o varíen aspectos dentro del ámbito de competencia otorgadas por ley a este Ministerio y sus dependencias. No se le asignan nuevas funciones a las que ya cuenta por ley, ni se le imponen cargas financieras para la implementación de la propuesta legislativa.</p> <p>Sin embargo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe congruencia entre el título del proyecto, y el contenido de la norma, ya que en el texto propuesto no se especifica que la disposición de suspensión de salario sea dirigida tan sólo a las personas funcionarias públicas contra quien se sigue una causa penal por delitos de corrupción, sino que, por tratarse de una reforma al Código de Trabajo, esta resultaría de aplicación para todas las personas trabajadoras, del sector público y privado.</li> </ul>
<p><b>Ministerio de Justicia y Paz</b></p> <p>Mjp-dm-247-2022</p>	<p>El Ministerio no tiene ninguna objeción ni observación sobre el proyecto en consulta.</p>

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
24/03/2022	
<b>Instituto Costarricense sobre Drogas</b>  AI-018-2022  15/03/2022	<p>El proyecto de ley pretende la adición del párrafo primero en donde se agrega como causal para la suspensión del contrato de trabajo otras medidas cautelares que impongan al trabajador. Con ello, se puede aplicar la suspensión del contrato de trabajo en los supuestos de la aplicación de otro tipo medidas cautelares que no necesariamente sea la prisión preventiva.</p> <p>Solo el hecho de incurrir en una causal de suspensión del contrato de trabajo faculta la suspensión sin goce de salario por el tiempo que rige la medida cautelar.</p> <p>La propuesta de reforma al numeral 78, es procedente la aplicación de la supresión de la contraprestación salarial, cuando el trabajador se encuentre con una suspensión en su contrato de trabajo, con motivo de la aplicación de una medida cautelar (sin que necesariamente sea producto de arresto o prisión preventiva, como lo dispone la norma actual), lo anterior en razón de que al estar aplicando la suspensión de dicho contrato laboral, es improcedente la prestación personal del servicio y correlativamente en el pago de la remuneración por parte del patrono.</p> <p>No se opone al proyecto de ley.</p>
	<p>Debe destacarse que el título de este proyecto es: "Ley que permite la suspensión de salarios de funcionarios públicos que cometen delitos de corrupción", pero en el contenido del articulado propuesto no se encuentra ninguna referencia a funcionarios públicos como sujetos</p>

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
<p data-bbox="115 457 446 531"><b>Fiscalía General de la República</b></p> <p data-bbox="191 569 370 596">FGR 244-2022</p> <p data-bbox="212 632 349 659">30/03/2022</p>	<p data-bbox="500 352 1536 548">destinatarios de la norma, sino que se refiere a “trabajadores” en general, por lo cual no puede concluirse que las normas propuestas sean exclusivas para el ámbito de trabajadores y trabajadoras de la función pública.</p> <p data-bbox="500 625 1536 1150">Esto implica una disfunción entre el título (que se supone contiene la visión teleológica del contenido normativo) y el contenido normativo del proyecto (que debería guardar correspondencia con lo propuesto en el título), de tal forma que, si lo que se pretende es regular el ámbito de la función pública y sus relaciones laborales, deberán hacerse los correctivos necesarios para que las normas cumplan con su fin de protección. De otro modo, si lo que se quiere es regular la suspensión de salarios y beneficios para cualquier tipo de personas trabajadoras en el país, entonces debe variarse el título del proyecto, para que sea inclusivo de la generalidad y no de un grupo específico de trabajadores.</p> <p data-bbox="500 1178 1536 1591">En el mismo sentido, siendo que el título se limita a la suspensión de salarios en relación con delitos de corrupción, se observa la misma disfunción entre título y contenido normativo, porque el proyecto propuesto no contiene ninguna norma que se refiera a los delitos expresos de corrupción, ni indica qué debe entenderse por “delitos de corrupción”, ni cuáles son esos “delitos de corrupción”, ni cuáles leyes los contienen, por lo cual crea una anomia no admisible en lo que se refiere al ámbito de aplicación de la normativa propuesta en el proyecto.</p> <p data-bbox="500 1619 1536 1759">El contenido normativo del proyecto ni se refiere a funcionarios públicos, ni se refiere a delitos “de corrupción”, por lo cual se deberán hacer los ajustes y precisiones correspondientes para superar ese escollo.</p>



<b>CONSULTA</b>	<b>SEÑALAMIENTOS</b>
	<p>Proyecto puede resultar una herramienta muy importante para superar el estado de anomia en relación con la falta de norma expresa que regule concreta y precisamente si se paga o no el salario en los casos en que precede una medida cautelar dictada por una autoridad judicial o administrativa, pero en el estado en que se encuentra tanto el título como el contenido normativo de este proyecto, no es viable para regular el ámbito de la realidad nacional que se propone atender.</p> <p>El proyecto propuesto tiene disfunciones entre su título y el contenido con que pretende normar un sector de la realidad nacional, pues en las normas de su contenido no se prevé que el destinatario sea el funcionario público, ni se describe qué se entenderá por “delitos de corrupción”, ni fundamenta por qué no se debería aplicar esas normas a otras tipologías delictivas si todas comparten la misma posibilidad de que se les dicte una cautelar, ni explica por qué solo es aplicable a funcionarios públicos y no a trabajadores privados, cuando ambos grupos comparten también la misma posibilidad de que se les dicte una medida cautelar. Con tales indistinciones, el proyecto afecta el principio de igualdad de todas las personas ante la ley, en este caso ante la ley penal o la ley administrativa que ordena una medida cautelar; e igualmente afecta dicho principio igualitario en cuanto al trato que recibe el funcionario público en relación con el trabajador privado, siendo ambos trabajadores, y en relación con la igualdad de trato que merecen todos los imputados, sin que importe el tipo de delito que se les impute.</p>
<b>Corte Suprema de Justicia</b>  070-P-2022	No evacua el fondo de la consulta de la Comisión. Devuelve sin pronunciamiento la consulta porque el texto del proyecto no se refiere a organización o funcionamiento de la Corte.

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
18/03/2022	
<b>Contraloría General de la República</b>  DFOE-CAP-2840  26/10/2022	No consta respuesta a la consulta.

Fuente: Construcción a partir de las respuestas a las consultas del expediente No. 22.869.

Tabla N.2

**LEY QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN DE SALARIOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE COMETEN DELITOS DE CORRUPCIÓN.**

TEXTO VIGENTE ART. 78 CODIGO DE TRABAJO	TEXTO BASE PROYECTO DE LEY 22.869
<p>Artículo 78.-</p> <p>Es también causa de suspensión del contrato de trabajo, sin responsabilidad para el patrono ni para el trabajador, el arresto que alguna autoridad judicial o administrativa le imponga a éste, o la prisión preventiva que en su contra se decrete, siempre que sea seguida de sentencia absolutoria.</p> <p>Es obligación del trabajador dar aviso al patrono de la causa que le impide asistir al trabajo, dentro de los tres días siguientes <del>a aquél en que comenzó su arresto o prisión</del>; y reanudar su trabajo dentro de los dos días siguientes a aquél en que cesaron dichas circunstancias. Si no lo hiciera se</p>	<p><b>ARTÍCULO ÚNICO-</b> Se reforman los actuales párrafos primero, segundo y tercero y se adiciona un nuevo párrafo segundo al artículo 78 del Código de Trabajo, Ley N.º 2, de 27 de agosto de 1943, cuyo texto dirá:</p> <p>Artículo 78-</p> <p>Es también causa de suspensión del contrato de trabajo, sin responsabilidad para el patrono ni para el trabajador, el arresto que alguna autoridad judicial o administrativa le imponga a este, o la prisión preventiva, <b>u otras medidas cautelares que impidan su presencia en el lugar de trabajo</b> que en su contra se decrete, siempre que sean seguidas de sentencia absolutoria.</p> <p><b>**La suspensión debida a cualquiera de las circunstancias anteriores implicará la suspensión sin goce de salario por el tiempo que se aplique la medida cautelar.</b></p> <p>Es obligación del trabajador dar aviso al patrono de la causa que le impide asistir al trabajo, dentro de los tres días siguientes; y reanudar su trabajo dentro de los dos días siguientes a aquél en que cesaron dichas circunstancias. Si no lo hiciera se dará por terminado el</p>

<p>dará por terminado el contrato, sin que ninguna de las partes incurra en responsabilidad.</p> <p>A solicitud del trabajador el Jefe de la Cárcel le extenderá las constancias necesarias para la prueba de los extremos a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p><i>(Nota de Sinalevi: El artículo 2° de la ley N° 305 del 15 de diciembre de 1948, establece que los patronos no podrán hacer uso, en perjuicio de los trabajadores, de la facultad que les otorgan los artículos 76, 78 y 81, inciso G), del Código de Trabajo)</i></p>	<p>contrato, sin que ninguna de las partes incurra en responsabilidad.</p> <p>A solicitud del trabajador el jefe de la cárcel <b>o la autoridad judicial</b> le extenderá las constancias necesarias, <b>dentro de las siguientes cuatro horas posteriores a la determinación de la medida</b>, para la prueba de los extremos a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Rige a partir de su publicación.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### IV. ANÁLISIS DE FONDO DEL PROYECTO

La iniciativa de ley, de acuerdo con su exposición de motivos, surge de dos casos de presunta corrupción que, en su momento, recibieron una profusa difusión en medios de comunicación colectiva costarricenses. Esos casos fueron los denominados como “Cochinilla” y “Diamante”, en los que la investigación del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) determinó la presunta participación en supuestos actos de corrupción de funcionarios públicos.

A la luz de esos hechos, el proyecto propone la reforma del Artículo 78 del Código de Trabajo para suspender el contrato de trabajo y la remuneración que reciben las personas, sin responsabilidad para el patrono, cuando el trabajador o la trabajadora sean objeto del arresto por parte de alguna autoridad, judicial o administrativa, o la prisión preventiva, u otras medidas cautelares que impidan su presencia en el lugar de trabajo. Es así como la nueva redacción del artículo sugiere que la suspensión del empleado o la empleada por cualquiera de las circunstancias anteriores “implicará la

suspensión sin goce de salario por el tiempo que se aplique la medida cautelar”.

De igual manera, la reforma impone al trabajador o trabajadora la obligación de dar aviso al patrono de la causa que le impide asistir a trabajar, trámite que deberá cumplir dentro de los tres días siguientes, y reanudar su trabajo dentro de los dos días siguientes a aquel en que cesaron dichas circunstancias, bajo el apercibimiento de que, en caso de no cumplir con dicha gestión, se dará por terminado su contrato laboral sin responsabilidad para ninguna de las partes.

Durante el trámite de la iniciativa en la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico, las señoras y señores diputados aprobaron pedir el criterio de varias instituciones sobre el fondo del proyecto de ley.

Una de ellas, el Ministerio Público, hizo señalamientos que, según criterio de esta subcomisión, son de atención inmediata para subsanar la propuesta de ley.

Para esa institución, el proyecto de ley no es suficiente para atender ni resolver la problemática real existente a nivel nacional. Esto, porque el texto, en la nueva redacción propuesta para el artículo 78 del Código de Trabajo, no aclara a cuáles trabajadores se refiere como destinatarios de la norma, ni cuál es el ámbito total de aplicación de la norma.

“Tal falencia se desprende de la imprecisión contenida en el proyecto, al procurar aplicar a funcionarios públicos una causal de impago, cuando dicha causal podría ser aplicada, por razones de lógica jurídica y conveniencia nacional, a todo tipo de trabajadores, incluidos privados y, además, a todo

tipo de delitos, no solo a los ‘de corrupción’”, se lee en el primer párrafo de la página número 9 del oficio N°. FGR 244-2022, del 30 de marzo de 2022 (Ministerio Público 30 de marzo, 2022).

El órgano desarrolla en ese mismo documento su criterio sobre porqué existe una incongruencia entre el título y el contenido del proyecto en relación con el ámbito de aplicación de la norma.

Al respecto, el Ministerio Público destaca que en el texto del proyecto no se encuentra ninguna referencia al título de este “Ley que permite la suspensión de salarios de funcionarios públicos que cometen delitos de corrupción”, y detalla que en el cuerpo del texto no hay ninguna referencia a funcionarios públicos como sujetos destinatarios de la norma.

“(…) sino que (el proyecto) se refiere a ‘trabajadores’ en general, por lo cual no puede concluirse que las normas propuestas sean exclusivas para el ámbito de trabajadores y trabajadoras de la función pública”, estima la Fiscalía General de la República.

Esto, según su pronunciamiento, implica que exista una disfunción entre el título y el contenido normativo del proyecto de ley, pues no hay ninguna correspondencia entre ambos.

“Si lo que se pretende es regular el ámbito de la función pública y sus relaciones laborales, deberán hacerse los correctivos necesarios para que las normas cumplan con su fin de protección”, subraya el pronunciamiento.

Otra alternativa, según la misma fuente, es que se varíe el título del proyecto si lo que se pretende en la propuesta es regular la suspensión de salarios y beneficios para cualquier tipo de persona trabajadora, y no de un grupo

específico de trabajadores, en este caso el de los funcionarios públicos.

Es necesario recalcar que el Artículo 33 de la Constitución Política tutela el principio de igualdad ante la Ley, constituyendo uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema democrático.

*Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.*

*(Así reformado por el artículo 1 de la Ley No. 7880 de 27 de mayo de 1999)*

El Ministerio Público señala los mismos problemas en su criterio con respecto a la disfunción que se crea entre el título y el contenido del proyecto en cuanto al tipo de delito que se sancionaría, en este caso de corrupción.

Esto porque el proyecto no contiene ninguna referencia a los delitos expresos de corrupción que pretende que se regulen, ni detalla qué debe entenderse por delitos de corrupción, ni cuáles son delitos de corrupción, ni cuáles leyes los contienen.

Debido a esas carencias, de acuerdo con la Fiscalía General de la República, se crea una anomia no admisible en el ámbito de aplicación de la normativa propuesta por el proyecto.

“En conclusión, el contenido normativo del proyecto ni se refiere a funcionarios públicos, ni se refiere a delitos ‘de corrupción’, por lo cual se deberán hacer los ajustes y precisiones correspondientes para superar ese escollo, por ahora determinante para que este proyecto no sea recomendable como Ley de la República”, subraya el Ministerio Público.

No está de más agregar que nuestro país ya cuenta con otras normas que crean un marco legal suficientemente robusto que prevé posibles medidas

cautelares y sancionatorias contra funcionarios públicos y trabajadores en general que se ven involucrados en una investigación por presunta corrupción y esta propuesta de ley de marras debería concordar con esas leyes.

Es el caso de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N°. 8422 que, en su artículo 40 dispone lo siguiente:

*Artículo 40.-Competencia para declarar responsabilidades. Las sanciones previstas en esta Ley serán impuestas por el órgano que ostente la potestad disciplinaria en cada entidad pública, de acuerdo con las reglamentaciones aplicables. La Contraloría General de la República también será competente para tramitar el respectivo procedimiento administrativo y requerir a la entidad respectiva, en forma vinculante, la aplicación de la sanción que determine, cuando el caso verse sobre actuaciones regidas por el ordenamiento jurídico de la Hacienda Pública. Queda a salvo lo dispuesto en el artículo 43 de esta Ley, en cuyo caso la Contraloría General de la República procederá conforme se indica. Toda responsabilidad será declarada según los principios y procedimientos aplicables, con arreglo a los principios establecidos en la Ley General de la Administración Pública y se les asegurarán a las partes las garantías constitucionales relativas al debido proceso y la defensa previa, real y efectiva, sin perjuicio de las medidas cautelares necesarias. En todo caso, la Contraloría General de la República deberá denunciar ante las autoridades judiciales competentes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan considerarse constitutivos de delitos.*

De igual manera, la División Jurídica de la Contraloría General de la

República ha recogido en el oficio No. 14312, del 5 de octubre del 2018, la abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional y de la Sala Segunda sobre el pago del salario a los funcionarios suspendidos por causas penales. Así, las resoluciones establecen lo siguiente con respecto a las y los trabajadores de instituciones públicas sobre quienes se desarrollen investigaciones por presunta corrupción:

N°. 2055-93 de las 15:18 horas del 14 de mayo de 1993, N°. 3736-99 de las 16:06 horas del 19 de mayo de 1999 y N°. 2002-12087 de las 9:36 horas del 20 de diciembre de 2002, dicha Sala externó la posición sustentada en que la prisión preventiva así como otras medidas como el arresto domiciliario, prohibición de acercarse al lugar o específicamente al sitio de trabajo, entre otras; que impliquen la imposibilidad material del funcionario de presentarse a su trabajo, eximen al patrono de la obligación de pagar el salario. Así la referida sentencia N°. 2002-12087, ya citada, externó que:

“Igualmente, conviene tomar en cuenta lo indicado por esta Sala en reiterada jurisprudencia, en cuando a que la prisión preventiva ordenada por los Tribunales Penales en contra de un funcionario público, ocasiona por relación causal la separación del cargo temporalmente y sin goce de salario, por el simple hecho de que la medida cautelar impuesta, impide al trabajador presentarse a laborar, y por ende, la remuneración que recibe por su trabajo también se suspende. El elemento común que existe entre esa medida cautelar impuesta judicialmente, y la suspensión o separación del cargo, también ordenada en sede jurisdiccional, es la imposibilidad del trabajador de presentarse a laborar, lo que como efecto común producirá, según se



explicó, que se suspenda la remuneración que recibe por su trabajo. Evidentemente, el efecto que produce la decisión judicial en ambos casos, es exactamente el mismo”.

Sin embargo, ese Tribunal en sentencia N°. 2004-07781 de las 11:16 horas del 16 de julio de 2004 revirtió el criterio anterior, pues consideró que únicamente la prisión preventiva tenía como consecuencia la suspensión sin goce de salario, mientras que para el caso de las otras medidas cautelares referidas del proceso penal, aunque impidieran materialmente al trabajador asistir a su labor, debían entenderse como una suspensión con goce de sueldo, a menos que el propio Juez Penal dijera lo contrario, por lo que tal Sala refirió al Juez Penal la obligación de pronunciarse sobre un aspecto del resorte exclusivo de la relación laboral, por lo cual se dijo lo siguiente:

“No obstante este Tribunal estima que debe revertir su criterio, en el sentido de que si bien en los casos de que el trabajador tenga prohibido asistir a su lugar de trabajo por orden judicial como medida cautelar, la suspensión puede ser con o sin goce de salario, ello debe ser determinado por la misma autoridad judicial que dicta la medida y no por el patrono. Así las cosas, en aquellos casos en los que la autoridad judicial no haya ordenado que la suspensión laborales (SIC) sin goce de salario, deberá entenderse que es con goce de sueldo. El recurrente no se encuentra en prisión preventiva y siendo que la autoridad judicial no ordenó que la suspensión debía ser sin goce de salario, el Consejo recurrido no podía proceder a agravar la situación del amparado disponiendo que no podía percibir remuneración, a pesar de que se encuentra suspendido como medida cautelar en un proceso en el cual

no se ha demostrado aún su culpabilidad.”

Dicho Tribunal siguió aplicando el nuevo criterio, como se puede constatar mediante sentencias N°. 2007-13286 de las 10:33 horas del 14 de setiembre de 2007, N°. 2008-004273 de las 15:02 horas del 14 de marzo de 2008, confirmándose que si el Juez Penal dicta la suspensión del trabajador, debe aclarar si lo hace con o sin goce de salario, y si lo omite, el patrono podría coordinar con la representación estatal y plantear la respectiva gestión de aclaración y adición de lo resuelto; pero si el Juez Penal no considera necesario para los fines del proceso penal dictar la suspensión, el patrono puede hacerlo administrativo, pero con goce de sueldo.

Nuevamente, por medio de la resolución N°. 2014-003966 de las 16:30 horas del 19 de marzo del 2014, dicha Sala vuelve a retomar el criterio original, reiterando lo dicho en el artículo 78 del Código de Trabajo, en el tanto si existe una razón, ajena a la voluntad de ambas partes, por la cual el trabajador no pueda cumplir con su obligación de ir a trabajar, la relación laboral se suspende, sin responsabilidad para ninguna de ellas, entonces el patrono tampoco está obligado a pagar el salario. El objeto de tal suspensión es la protección al trabajador de un despido sin responsabilidad patronal, que sería la consecuencia normal por su ausencia al trabajo. De lo expuesto, se infiere que si no se paga el salario durante la prisión preventiva, tampoco se debería pagar durante el plazo de otra medida cautelar que también impida al trabajador asistir a su trabajo, aunque no necesariamente esté privado de libertad.

De seguido la Sala realiza algunas precisiones en torno a la sentencia No.

2004- 07781 (y la jurisprudencia posterior de esta Sala), mencionando que el patrono no podía agravar la situación del trabajador si la medida cautelar, diferente a la prisión preventiva, no le permitiera acercarse a su lugar de trabajo; sin embargo, bajo esa misma consideración, tampoco se debería suspender el pago durante la prisión, puesto que, obviamente, también se agrava la situación del trabajador. Por lo que considera que se presenta un error al considerar que el Juez Penal impone una sanción administrativa, cuando en realidad lo que hace es imponer medidas cautelares en aras de proteger los fines del proceso penal. Al respecto, de la referida sentencia copiamos el siguiente extracto:

“Ahora bien, el Tribunal impuso al recurrente la prohibición de comunicarse con los testigos y estos, precisamente, son personas con quien él como guarda de seguridad, interactúa, a diario, en el edificio de los Tribunales de Golfito; en consecuencia, sí hay una razón, ajena a la voluntad del patrono, por la cual el recurrente no puede, materialmente, reincorporarse a su lugar de trabajo. La decisión del Consejo Superior no nace de su propia voluntad, sino que se deriva de las medidas cautelares dictadas en sede penal. En suma, el trabajador no puede asistir al trabajo en virtud de medidas cautelares dispuestas en su contra, por lo que no hay obligación del patrono de pagar el salario.”

Mediante resoluciones N° 06924–2018 de fecha 27 de abril del 2018, N° 2018006365 de las 9:20 horas del 20 de abril de 2018, N° 2017-418 de las 9:15 horas del 13 de enero de 2017, N° 2017-8748 de las 9:15 horas del 13 de junio de 2017, N° 2016-10302 de las 9:15 horas del 22 de julio de 2016,

N° 2016-008533 de las 9:05 horas del 24 de junio de 2016, N° 2016-002231 de las 9:05 horas del 12 de febrero de 2016 y N° 2015-012070 de las 9:20 horas del 27 de noviembre de 2015, esta Sala reiteró el criterio vertido y se pronunció, al respecto, de la siguiente manera:

“En razón de lo anterior, al igual que en las sentencias parcialmente transcritas, como en el caso bajo estudio la medida cautelar de suspensión del cargo a la amparada resulta ajena a la voluntad del patrono - al no presentarse la trabajadora a su lugar de trabajo por existir una medida cautelar en sede penal-, no existe obligación laboral de pagar el salario. En consecuencia, como la suspensión del pago del salario a la amparada, en el caso bajo estudio, se da en las condiciones indicadas, procede desestimar el recurso, como en efecto se dispone.” (Sentencias N° 2016-10302 reiterada en la N° 2017- 418 de las 9:15 horas del 13 de enero de 2017)

En igual sentido la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución N° 00051 – 2018 de las 12:25 horas del 12 de enero del 2018, haciendo referencia al voto número 10239 de las 9:15 horas del 30 de junio de 2017 de la Sala Constitucional que en lo conducente dice:

“...no existe motivo para variar el criterio vertido en las sentencias parcialmente transcritas, cuyas consideraciones ahí contenidas resultan aplicables al supuesto que nos ocupa; lo procedente es ordenar la desestimación del presenta asunto, como en efecto se dispone, toda vez que existe una razón ajena a la voluntad del patrono, por la cual el amparado no puede, materialmente, reincorporarse a su lugar de trabajo. La decisión del Ministerio de Educación Pública no nace de su propia voluntad, sino que se

deriva de las medidas cautelares dictadas en sede penal. De esa manera, como se ha citado, si hay una razón, ajena a la voluntad del trabajador y el patrono, por la cual el trabajador no puede cumplir su obligación, la relación laboral se suspende, como dispone el artículo 78, del Código de Trabajo, sin responsabilidad para ninguna de las partes, de manera que tampoco está el patrono obligado a pagar el salario (...).

A pesar de que el magistrado Cruz Castro y la magistrada Hernández Gutiérrez salvaron el voto en los siguientes términos:

“En este amparo se observa que el recurrente fue suspendido sin goce de sueldo por parte de su patrono, a pesar de que el Juzgado Penal que conoce su caso, no estimó necesario imponer medidas restrictivas de su libertad personal o de circulación que impidieran presentarse a trabajar. Sobre la cuestión, la mayoría entiende que cuando -como en el caso en estudio- existen razones de fuerza mayor que impiden al trabajador ejecutar el trabajo para el que fue contratado, el patrono queda relevado, a su vez, de la obligación de mantener la relación laboral y por ende del deber de pagar el salario que corresponde. Consideramos que en este caso se presenta una situación diversa, porque lo cierto es que el trabajador recurrente no está impedido de cumplir las labores para las que fue contratado, pero en otra ubicación. En ese sentido, si bien se acepta que no resulta apropiado ubicar al recurrente en el mismo sitio en el que precisamente se le acusa de los hechos, no se demuestra que si quiera haya hecho gestiones para ubicar al trabajador suspendido en otro lugar, lo cual es perfectamente factible.”

La misma Sala Segunda concluyó que:

“No obstante dicho criterio no fue el que prevaleció en el fallo constitucional. Como se refirió, el voto de mayoría denegó la tesis de la parte promovente, con un criterio que este otro órgano comparte, toda vez que la medida cautelar de suspensión de labores obedece a una causa ajena a la voluntad de la parte empleadora, quien si no recibe la prestación de servicios, no está obligada a satisfacer la contraprestación, a saber, el pago del salario. En todo caso, como el reclamo en sede laboral, versa sobre el mismo punto que ya fue resuelto por el fondo por la Sala Constitucional, en aplicación del numeral 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, el recurso interpuesto no puede ser acogido.”

En el mismo sentido, se puede ver la resolución N°. 2007-000469 de las 15:10 horas del 25 de julio de 2007, de la Sala Segunda que en lo que interesa dice:

“(…) No obstante, también debe partirse de que esta medida fue contrastada con otra orden proveniente de la jurisdicción penal, como lo fue en su momento la prisión preventiva y, posteriormente, la suspensión expresa en el cargo del funcionario, por lo tanto, de obligatorio acatamiento por provenir de una autoridad judicial. Dicho lo anterior, el análisis debe hacerse en función de estas últimas disposiciones precautorias dictadas en sede penal. En primer lugar, resulta claro que cuando el accionante estuvo detenido preventivamente existió una suspensión de la relación no imputable a la entidad empleadora, por lo que hasta el día en que fue excarcelado no existe discusión sobre la imposibilidad de pago de salario al demandante, bajo el entendido de que posteriormente se dictó sentencia absolutoria (artículo 78

del Código de Trabajo). En segundo término, existió una variación en la medida precautoria que imposibilitó el desarrollo de la relación durante ese periodo, pues en sede penal se le impuso expresamente la suspensión en el puesto que ocupaba en la Dirección General de Migración y Extranjería, lo que impidió la posibilidad de presentarse a laborar. En este último supuesto tampoco se le puede imputar a la Administración el no pago de salarios, dado que existía un motivo suficiente que justificó dicha omisión al no haber prestación efectiva de funciones por parte del servidor por imposición judicial.”

También la Procuraduría General de la República —en adelante PGR—, ha manifestado que uno de los principios básicos del derecho laboral, también aplicable al empleo público, corresponde a la continuidad o permanencia del contrato o relación de trabajo; es decir, la tendencia es a la estabilidad o conservación del mismo, por lo cual, nuestro ordenamiento jurídico contiene manifestaciones expresas de tal principio, haciendo prevalecer su continuidad antes que la ruptura del contrato; en supuestos de licencias, descansos, enfermedades, prórroga o renovación, u otras causas análogas, según lo preceptúa el párrafo segundo del artículo 153 del referido código.

Asimismo, la fijación de causas expresas y taxativas que regulan la suspensión del contrato de trabajo constituye una manifestación del referido principio; pues, por la suspensión se pretende la conservación del contrato antes que su extinción. Admitiéndose entonces que la suspensión, consistente en la paralización de los efectos del contrato de trabajo, puede ser absoluta o relativa, según sea bilateral o unilateral la suspensión de las

obligaciones principales concernidas en este. Y por ello se reconoce que el ordinal 78 del Código de Trabajo prevé también como causal de suspensión el arresto o la prisión preventiva que se imponga al trabajador.

De esta forma dicha PGR, mediante los dictámenes C-62-2013, C-030-2018 y C- 148-2018, ha manifestado:

“Así las cosas, debemos señalar que si bien el Alcalde, los regidores y los síndicos tienen cierta estabilidad en el ejercicio de sus cargos por ser de elección popular, ello no impide que puedan afrontar responsabilidad en los diferentes ámbitos, cuando incurren en actos o prácticas contrarias a las diferentes normas que integran el ordenamiento jurídico.

Incluso aun en el supuesto de que no exista causal determinada por el órgano competente para la cancelación de la credencial, o que no se realice el plebiscito correspondiente para la revocatoria del mandato, ello no exime la posibilidad de imponer responsabilidad de tipo penal por el incumplimiento de deberes, en los términos dispuestos en el artículo 332 del Código Penal.”  
(Sentencia Sala Constitucional N° 8298-2003 de las 8:59 horas del 8 de agosto del 2003 citada en el Dictamen C-148-2018 del 19 de junio del 2018)

“Y en lo que concierne a la presente consulta, se reconoce que el ordinal 78 del Código de Trabajo prevé también como causal de suspensión el arresto o la prisión preventiva que se imponga al trabajador. Efectivamente, la legislación laboral costarricense contempla la suspensión temporal del contrato de trabajo en casos especiales claramente señalados, por causas ajenas a la voluntad de las partes. Entre ellas el arresto que alguna autoridad judicial o administrativa le imponga a este, o la prisión preventiva que en su



contra se decreta, siempre que sea seguida de sentencia absolutoria (art. 78 del Código de Trabajo), (...)” (Dictamen C-62-2013 del 18 de abril del 2013). “Y si bien especialmente la jurisprudencia laboral y constitucional han dicho que el “efecto principal” de la suspensión temporal aludida se observa, por parte del trabajador, en la prestación personal del servicio y correlativamente en el pago de la remuneración por parte del patrono, (...), pues el arresto o la prisión preventiva tienen una gran incidencia dentro de la relación laboral o de empleo público, pues creará un obstáculo insalvable para el cumplimiento de los fines y los medios pactados entre las partes.” (Dictamen C-030-2018 del 5 de febrero del 2018)

Finalmente, nuestro oficio n.º11259 (DJ-1547-2015) del 6 de agosto de 2015 manifestó que:

“En consecuencia, queda claro que la posición actual y vigente de la Sala Constitucional es que no le corresponde el pago de salario a aquel funcionario que le hayan sido impuestas por el juez penal medidas cautelares, aunque no se trate de la privativa de libertad, si con ellas, se le imposibilita asistir al trabajo. Criterio que ha sido ratificado mediante las resoluciones No. 2014- 018987 de las 9:05 horas del 21 de noviembre de 2014 y la No. 2015-000270 de las 09:05 horas del 09 de enero de 2015.”

Al respecto, tal y como se puede apreciar se presenta una línea jurisprudencial univoca entre lo dispuesto por la Sala Constitucional, la Sala Segunda, la PGR y la CGR.

Dicha jurisprudencia le permitió a la Contraloría concluir en el oficio de marras que:

1. Los alcaldes, regidores y síndicos son funcionarios que gozan de estabilidad acentuada en sus cargos debido a que su nombramiento es por elección popular — artículos 162 de la Constitución Política y 12 del Código Municipal—; sin embargo, tal condición no quiere decir que estén exentos de afrontar responsabilidades administrativas, civil, o penal como consecuencia de su gestión.

2. Luego de la extensa jurisprudencia referida —Sala Constitucional, Sala Segunda y PGR—, este Despacho llega a inferir que si existe un impedimento que es ajeno tanto a la voluntad del trabajador como a la del patrono, por el cual el trabajador no puede cumplir su obligación, la relación laboral se suspende, tal y como lo dispone el numeral 78 del Código de Trabajo, sin responsabilidad para ninguna de las partes, de manera que tampoco está el patrono obligado a pagar el salario.

3. También es necesario precisar que si existiera en esa corporación algún funcionario de elección popular —síndicos, regidores y alcaldes— en esta situación, en cumplimiento del debido proceso, es requisito primordial comunicarle y aplicar lo dispuesto por la Sala Constitucional en su amplia jurisprudencia, así como también que ha sido reiterado por la Sala Segunda, la PGR y esta CGR.

## **V. RECOMENDACIONES**

Tomando en cuenta los diferentes razonamientos, a nivel técnico y político-administrativo, de oportunidad y conveniencia planteados en esta iniciativa y descritos anteriormente, los suscritos diputados y diputadas integrantes de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico, rendimos el

presente DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO y recomendamos a las señoras Diputadas y los señores Diputados del Plenario Legislativo el archivo del proyecto de ley denominado LEY QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN DE SALARIOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE COMETEN DELITOS DE CORRUPCIÓN, Expediente N° 22.869.

**Dado en la sala Plena I de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas VII, a los veintinueve días del mes de marzo del año dos mil veintitrés.**

Gloria Navas Montero

Gilberth Jiménez Siles

Horacio Alvarado Bogantes

Dinorah Barquero Barquero

Alexander Barrantes Chacón  
Cruz

Gilberto Arnoldo Campos

Alejandra Larios Trejos

Priscilla Vindas Salazar

Jorge Antonio Rojas López

**Diputados y Diputadas**