

Exp: 96-000287-0177-CA

RES: 000962-F-2005

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José a las diez horas quince minutos del catorce de diciembre del dos mil cinco.

Proceso ordinario establecido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, por **JULIO ALFARO UGALDE**, técnico en operaciones aduaneras 1, vecino de Alajuela, contra el "**ESTADO**", representado por el procurador 2, Luis Diego Flores Zúñiga, abogado, y contra **NANCY JIMÉNEZ BARAHONA**, licenciada en Contaduría Pública. Figura como apoderado especial judicial del actor, el licenciado Douglas Alvarado Castro, soltero, abogado. Las personas físicas son mayores de edad y con las salvedades hechas casados, vecinos de San José.

RESULTANDO

1°.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, el actor estableció demanda ordinaria cuya cuantía se fijó en la suma de un millón quinientos mil colones, a fin de que en sentencia se declare: "... a). Se declare la nulidad del acto administrativo emitido por el Ministerio de Hacienda, mediante el oficio DPL-0791-96-02, de fecha 29 de agosto de 1996, cuyo contenido principal es el despido sin responsabilidad por parte del Estado de mi representado. Todo ello por cuanto dicho acto es nulo por razones de legalidad, consecuencia de violación de normas tanto procesales como sustantivas del derecho administrativo. b).- Se ordene la reinstalación en las mismas condiciones imperantes al momento del despido injustificado, restableciéndose al suscrito en el goce de todos sus derechos y de los derechos inherentes al puesto que desempeñaba y estaría desempeñando. c).- Que al anularse los actos administrativos recurridos se reconozca en favor del actor la existencia de una situación jurídica individualizada que merece ser compensada mediante condenatoria

contra el Estado al pago de los daños y perjuicios sufridos por el suscrito, reconociéndoseme todos los derechos que me corresponden. Dentro de dicha remuneración se deberá incluir tanto el daño moral como los salarios dejados de percibir desde el momento de la separación de mi puesto hasta mi debida reinstalación, lo que incluye no sólo los salarios, sino todos los pluses salariales inherentes a mi condición de funcionario público y que el Ministerio de Hacienda reconoce a sus demás empleados. d).- Así mismo, sobre las sumas que la sentencia ordene, deberá ordenarse el pago de un interés legal, mismo que debe aprobarse desde el momento en que debió efectuarse el pago y hasta su efectivo pago. e).- Se ordene en sentencia el pago de los daños y perjuicios que se me han ocasionado, los cuales serán liquidados en etapa de ejecución. f).- Se condene al Estado al pago de ambas costas personales y procesales."

- **2º.-** Los demandados contestaron negativamente. El Estado opuso las excepciones de acto consentido, presentación extemporánea de la demanda, defectos formales en los escritos de interposición y formalización que impiden verter criterio en cuanto al fondo, falta de derecho y la genérica de sine actione agit. Las tres primeras excepciones fueron resueltas interlocutoriamente. La codemandada opuso las defensas de falta de derecho y la genérica de sine actione agit.
- **3°.-** El juez, Iván Tiffer Vargas, en sentencia No. 1046-2003 de las 13 horas 30 minutos del 16 de diciembre del 2003, **resolvió:** "Por todo lo anteriormente expuesto y citas de ley, se resuelve: se declara con lugar la presente demanda de Julio Alfaro Ugalde contra el Estado, se rechazan las excepciones de falta de derecho, falta de legitimación y falta de intereses (sic) comprensivas de la sine actione agit interpuestas por el representante del Estado. Se declara la nulidad del acto de despido del señor Julio Alfaro Ugalde, el acto administrativo DPL-0790-96-02 del veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y seis del Ministerio de Hacienda, así como todos los actos anteriores y preparatorios de este, cuyo contenido principal sea el despido del actor sin responsabilidad por parte del Estado. Se ordena la reinstalación del actor en el puesto que ocupaba y en las mismas condiciones que tenía en el momento de su despido. Se condena al Estado al pago de los daños y perjuicios causados con los actos que aquí se

anulan. Se declara sin lugar la presente demanda con relación a la demandada Nancy Jiménez Barahona por existir una falta de derecho que se traduce en una falta de legitimación pasiva en su caso. Son ambas costas de esta acción a cargo del Estado."

- **4°.-** El representante estatal apeló y el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, integrada por los jueces Sonia Ferrero Aymerich, Cristina Víquez Cerdas y Hubert Fernández Argüello, en sentencia No. 355-2004 dictada a las 11 horas del 23 de julio del 2004, **dispuso:** "Se confirma la sentencia apelada, con la aclaración de que en caso de no poder ejecutarse la reinstalación, se produce un supuesto de convertibilidad de la pretensión, sea en daños y perjuicios."
- **5°.-** El personero estatal formuló recurso de casación por el fondo. Invoca conculcados los artículos 23, 62 inciso c) y 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 156, 290, 317 inciso 1), 330, 332, 351, 353 y 354 del Código Procesal Civil, y 81 incisos d), h), i), l) del Código de Trabajo, 7 inciso b) y c), 31 inciso d) del Reglamento Interior de Trabajo del Ministerio de Hacienda, 2 del Decreto Ejecutivo n°20847-MP, 39 inciso a), 43 inciso e), 44, 190 inciso a) del Estatuto del Servicio Civil, 27 y 50 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, 3 inciso o), 16, 18 y 19 de la Sección 5.09 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento (CAUCA y RECAUCA) en concordancia con el 113 de la Ley General de la Administración Pública y la resolución número 00724-2000 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.
 - **6°.-** En los procedimientos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado Rivas Loáiciga CONSIDERANDO

I.- El 11 de febrero de 1994, una mercadería importada por Universal Corporación, fue redestinada (guía no. 558) de la Aduana de Limón a la Aduana Multimodal. El 25 de febrero de 1994, al descargarse en la Agencia Aduanal del Este, el Departamento de Investigaciones Técnicas Aduaneras (DITA) decomisó 11 bultos, según consta en acta de secuestro 94-063. Esto fue consignado en la guía, con la orden

de que el aforo se debía realizar en conjunto con esa dependencia. El 2 de marzo de 1994, el señor Julio Alfaro Ugalde, laboraba para el Ministerio de Hacienda, en la Sección de Aceptación de la Aduana Multimodal, nombrado como Técnico Uno en Aduanas y cumplía las funciones de aceptador. En funciones de su cargo, dio trámite a la guía de redestino número 558 y la documentación adjunta. El señor Claudio Murillo Carvajal (aforador), sin avisar a los funcionarios del DITA, procedió a aforar la mercadería decomisada. A ambos funcionarios, se les abrió procedimiento administrativo, donde se consideró habían cometido falta grave en sus funciones, asimismo responsabilidad como aceptador y aforador, respectivamente, y fueron cesados de sus cargos. Por lo expresado, el servidor Julio Alfaro Ugalde, quien laboró en ese Ministerio desde el 1º de mayo de 1977 hasta el 16 de septiembre de 1996, interpuso este proceso, contra el ente patronal y posteriormente lo amplió contra la funcionaria Nancy Patricia Jiménez Barahona, que ocupaba en ese momento su plaza. Pretende la nulidad del acto administrativo de despido número DPL-079-96-06, el reconocimiento de su situación jurídica individualizada, la reinstalación en su puesto, el pago de daño moral, así como los daños y perjuicios, salarios dejados de percibir, pluses salariales pagados a los empleados públicos del Ministerio de Hacienda e intereses legales. En esencia, considera, cumplió con sus funciones, limitadas al chequeo de la documentación, su fechado y el traslado para su aforo. Por otra parte, expresa, el sello puesto por el DITA no limitaba su labor, sino que estaba relacionado con la función del aforador. El Estado contestó negativamente y opuso las defensas previas de acto consentido, presentación extemporánea de la demanda, defectos formales en los escritos de interposición y formalización, las cuales interlocutoriamente, fueron declaradas sin lugar. Asimismo, la representación estatal formuló las defensas de falta de derecho y la expresión genérica de sine actione agit. La co-demandada Nancy Jiménez Barahona también contestó de forma negativa oponiendo las excepciones de falta de personería pasiva, falta de derecho y la expresión genérica de sine actione agit. El Juzgado resolvió: "...se declara con lugar la presente demanda de Julio Alfaro Ugalde contra el Estado, se rechazan las excepciones de falta de derecho, falta de legitimación y falta de intereses (sic) comprensivas de la sine actione agit interpuestas por el representante del Estado. Se declara la nulidad del acto de despido del señor Julio Alfaro Ugalde, el acto administrativo DPL-0790-96-02 del veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y seis del Ministerio de Hacienda, así como todos los actos que sean anteriores y preparatorios de este, cuyo contenido principal sea el despido del actor sin responsabilidad por parte del Estado. Se ordena la reinstalación del actor en el puesto que ocupaba y en las mismas condiciones que tenía al momento de su despido. Se condena al Estado al pago de los daños y perjuicios causados con los actos que aquí se anulan. Se declara sin lugar la presente demanda con relación a la demandada Nancy Jiménez Barahona por existir una falta de derecho que se traduce en una falta de legitimación pasiva en su caso. Son ambas costas de esta acción a cargo del Estado.". El Tribunal confirmó la sentencia, pero la aclaró agregando, que en caso de no ser posible la reinstalación, se produciría un supuesto de convertibilidad de la pretensión en daños y perjuicios a favor del demandante.

II.- Inconforme, el representante estatal recurre, invocando cuatro motivos de fondo, los cuales conforme a la técnica del recurso de casación se reordenan de la forma que sigue. Primero: señala, el Tribunal aplica indebidamente los artículos 330, 332, 351, 353 y 354, todos del Código Procesal Civil, pues el testimonio es inadmisible, cuando existe prueba por escrito y; porque sólo los hechos puros y simples pueden ser probados mediante testigos. Recrimina, el ad quem basándose en la deposición de una testigo, concluye que las funciones del actor no comprendían la coordinación con el aforador, dejando de lado que se trataba de una situación irregular. Asevera, se omitió verificar la existencia del Decreto No 20847-MP, publicado en la Gaceta No 228 del 28 de noviembre de 1991. La disposición reglamentaria se contrapone al testimonio, pues de la primera se evidencia que los deberes del actor no se limitaban expresamente a lo dicho por la testigo, porque ante situaciones irregulares como la del caso en análisis, mandaba al funcionario coordinar con sus compañeros. No obstante, el demandante no le puso la mayor atención, aceptando la póliza sin recelo ni prevención, pese a la advertencia expresa que tenía anotada. Así, resulta infringido el numeral 98 inciso 4)

del Código Procesal Civil, porque el juzgador está obligado a conocer la ley y aplicarla. Reitera, que en el fallo con la apreciación indebida de la prueba testimonial se deducen funciones limitadas y aisladas del servidor, ignorando la existencia de una falta grave en sus labores, lo cual justifica el despido. Segundo: acusa error de derecho, en su criterio, en la sentencia del ad quem se tiene por probado con fundamento en una prueba testimonial, la no promulgación de un manual descriptivo de funciones, sin ningún sustento en el Ordenamiento Jurídico. Aduce, que al declarar la testigo Carole Quesada Rodríguez sobre la inexistencia del manual, ese testimonio es sobre un hecho jurídico. Hace notar, que a la fecha de los hechos, regía el Decreto No 24847-MP, publicado en La Gaceta del jueves 28 de noviembre de 1991, que describía las funciones y obligaciones del técnico de aduana uno, por lo que los juzgadores de segunda instancia debieron revocar la sentencia del a quo. Sin embargo, repite el error del Juzgado, al señalar que no existe manual de funciones para el puesto ocupado por el actor en aquel momento. Agrega, que el Decreto es claro y conduce a hacer patente la errónea afirmación del ad quem, al señalar que lo único establecido sobre la labor del aceptador se encuentra en la normativa del Convenio Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento. De ahí, que se deje de aplicar el manual descriptivo de funciones, conllevando un error de derecho al otorgarle valor a la prueba, infringiéndose el numeral 98 inciso 4) del Código Procesal Civil. **Tercero:** expresa, el Estado ha sostenido que la demanda es improcedente, al demostrarse que el servidor actuó con negligencia y descuido al momento de realizar las labores que desempeñaba como aceptador en la Aduana Multimodal, por dar trámite normal a documentos que evidenciaban la existencia de irregularidades. Considera, ante esa situación debía haber informado de inmediato, tomado las previsiones del caso junto con el aforador, con más razón tomando en cuenta que se encontraban en el mismo lugar y coordinar para que el aforo y desalmacenaje se realizara estando presentes los funcionarios del DITA. Recrimina, de conformidad con las funciones que le asigna el manual descriptivo de clases, no puede el Tribunal sostener que las labores estaban limitadas a la aceptación de la póliza y que no era su deber coordinar con el aforador,

por ser distintos los momentos de la aceptación y el aforo. Todo lo contrario, asegura, le imponía la obligación de coordinar con sus compañeros de trabajo, informar de toda irregularidad, ejecutar todas aquellas otras tareas propias de la especialidad y la responsabilidad era evaluada mediante la apreciación de los resultados obtenidos. Así, los juzgadores de segunda instancia tenían el deber legal y jurisdiccional de considerar dicha norma al momento de determinar las funciones y responsabilidades del servidor Julio Alfaro Ugalde. Reitera, que de la valoración correcta del Decreto de anterior cita, la responsabilidad del actor era la de coordinar con el aforador y velar por el cumplimiento de la normativa aplicable según sus funciones, pero aquél lo obvió, con resultados perjudiciales para los intereses de la Administración. Por otra parte, alega desaplicada la normativa que regula las funciones del técnico de aduana 1, así como las contenidas en los preceptos 27 y 39 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, artículo 81 incisos d), h), i) y l) del Código de Trabajo, numerales 7 incisos b) y c), y 31 inciso d) del Reglamento Interior de Trabajo del Ministerio de Hacienda, ordinal 2 del Decreto Ejecutivo No 20847-MP, normas 3 inciso o), 16 y 19 de la Sección 5.09 del CAUCA, en concordancia con el precepto 113 de la Ley General de la Administración Pública y la resolución No 724-2000 de 14 horas 50 minutos del 26 de julio del 2000, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Cuarto: aduce, que al ejecutante se le concedieron daños y perjuicios con infracción de las normas 103, 23 y 62 inciso c) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; artículos 156, 290 y 317 inciso 1 del Código Procesal Civil, porque el Tribunal aplicó la convertibilidad de la acción, sin fundamentarse en norma alguna. Recrimina, esa figura no tiene asidero en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Asimismo, que en los ordinales 56, 60 y 61 de la Ley citada, se establecen los términos en que debe dictarse la sentencia, limitada a resolver dentro de las pretensiones de las partes (ordinal 24 ibídem), lo cual no hizo.

III.- Primero: la parte recurrente no lleva razón en sus aseveraciones. El testimonio de Carole Quesada Rodríguez fue utilizado entre otras cosas, y en lo que es de interés para tener por acreditado, en el año 1994 las funciones de aceptador no

estaban determinadas en un manual de puestos. Lo cual no se desvirtúa con la existencia del Decreto No 20847-MP, publicado en La Gaceta del 28 de noviembre de 1991. Donde en forma general se refiere al Técnico de Aduana 1, señalando, en lo conducente: "Naturaleza del Trabajo: Ejecución de labores del proceso aduanero de alguna dificultad. Tareas: Realiza labores de trámite aduanero de alguna dificultad tales como: chequeo de mercadería; aceptación de pólizas y otras de similar naturaleza." (las negritas no son del original). En ningún momento, como lo pretende el casacionista, hace alusión precisa a las funciones del aceptador y tampoco a la necesidad de que coordinara directamente sus labores con el aforador. Sobre este último particular, estipula: "Asiste a reuniones con superiores o compañeros con el fin de coordinar actividades, mejorar métodos y procedimientos de trabajo, actualizar conocimientos, analizar problemas que se presentan en el desarrollo de las labores, proponer cambios, ajustes y soluciones diversas. (lo resaltado no corresponde a su original). Es claro, las únicas funciones de coordinación a que hace alusión son genéricas en aras de mejorar el servicio. En consecuencia, de las disposiciones del Decreto, no resulta factible concluir que en una situación como la analizada, el señor Julio Alfaro Ugalde en labores propias de su cargo de aceptador debía coordinar con el aforador (estando presente o teniéndole que advertir lo que constaba por escrito). Por otra parte, como lo señaló el fallo recurrido esas funciones se encuentran estipuladas en el CAUCA y su Reglamento. El primer cuerpo normativo, sobre el particular estipula: "ARTÍCULO 87.- La póliza deberá aceptarse si se presenta con todos los documentos exigibles, formulados conforme a este Código y los reglamentos..." Artículo 89.- La póliza de importación se considera aceptada desde la fecha de su firma por el funcionario aduanero autorizado. La aceptación de la póliza constituye la prueba fehaciente de haberse solicitado el aforo de la mercancía y deja sujeto al consignatario a las obligaciones legales y reglamentarias que le correspondan. Una vez aceptada la póliza no podrá ser anulada ni modificada por el solicitante. El RECAUCA, dispone: "Sección 5.09- Aceptación de la póliza. El funcionario aduanero autorizado para el efecto, fechará y decretará con su firma la aceptación de la póliza, previo cotejo de las

copias con su original y confrontación de los datos de los documentos con sus copias respectivas...". Como se observa, en estas quedan claramente establecidas y delimitadas las labores y deberes del aceptador. Por ende, no se aprecia tenga razón el recurrente en sus afirmaciones. Su función se circunscribía a cotejar los documentos originales con las copias correspondientes, si se encontraban en regla lo pertinente era que los fechara y le diera la aceptación. No se establece que una situación como la del caso en estudio lo imposibilitara a realizarla y menos que estuviera obligado a comunicarse directamente con el aforador ni a tener que comparecer en forma conjunta al acto del aforo. De ahí, lo pertinente es desestimar este motivo.

IV.- Segundo: valga precisar, lo dicho por el Tribunal fue que no existía un manual de puestos, que describiera las labores del aceptador. Carole Quesada Rodríguez en su declaración, al respecto señaló: "Las funciones del aceptador en el noventa y cuatro no estaban en un manual de puestos." (folio 226). En el considerando anterior, se constató que en efecto el Decreto No 24847-MP, no contenía una descripción específica de las funciones para ese cargo. Por ende, el testimonio no es desacertado. Como lo señala la sentencia recurrida las funciones desplegadas por el demandante se ajustan a las disposiciones del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (artículos 87 y 89) y su Reglamento (Sección 5.09). Estas son las que de forma clara y detallada estipulan las funciones que realiza el servidor encargado de aceptar la póliza. Nótese, se trata de dar trámite a un documento de importación, que en este caso, era acompañado por la leyenda "ver aforo con el DITA", de ahí, para que ello fuera posible era indispensable diligenciarla, limitándose su labor a la de fechar y decretar con su firma la aceptación (precisamente lo que hizo el señor Julio Alfaro Ugalde). El proceso de apertura de los bultos y revisión de la mercadería correspondía de forma exclusiva al aforador, quien en esta ocasión debió haberlo hecho de manera conjunta con el DITA. Por lo expuesto el agravio debe rechazarse.

V.- <u>Tercero:</u> el representante estatal afirma que el actor tenía la obligación (de conformidad con las disposiciones del Decreto No 20847-MP) de coordinar con el aforador, y que por no hacerlo su conducta fue negligente. En el considerando III, se

transcribió lo estipulado en el citado Decreto, sobre la coordinación que debían realizar los técnicos de aduana 1 (entre los que se encuentra el aceptador), la cual se circunscribe a reuniones con superiores o compañeros, a fin de mejorar métodos y procedimientos de trabajo (entre otros). En consecuencia, no es posible afirmar, que el señor Julio Alfaro Ugalde tenía el deber de comunicarse con el aforador con el propósito de informarle de lo que había consignado por escrito el DITA y tampoco participar en las labores de aforo. Como se ha venido exponiendo, son dos labores completamente independientes. El demandante cumple con la suya al sellar y firmar la póliza. De existir algún tipo de obligación que éste incumpliera, debió probarse la existencia de alguna norma expresa, acuerdo o circular en ese sentido, lo cual no se hizo. De lo expuesto, es notorio no actuó con negligencia, se condujo con apego a las disposiciones del CAUCA y su Reglamento, que son los que establecen sus funciones. Por ende, resulta oportuno desestimar la presente inconformidad.

VI.- Cuarto: el representante estatal reprocha se haya convertido la pretensión en daños y perjuicios sin existir norma que lo sustente. Sin embargo, por las razones que se dirán, no lleva razón. El Tribunal luego de confirmar la sentencia del a quo, agregó que de no poder ejecutarse la reinstalación se daría un caso de convertibilidad. Así, el ad quem marca la forma en que podría ejecutarse el fallo. En casos como el presente en que se pide anular un acto de despido, resulta lógico que de prosperar la demanda, con la consecuente reinstalación, la persona nombrada en la plaza sea afectada. En la especie, se trajo al proceso a la señora Nancy Jiménez Barahona, pero no era la que ocupaba el cargo del que se había cesado al actor. Ello implica, un tercero se encuentra nombrado en ese puesto, y por la forma en que se resuelve la controversia, se vería posiblemente perjudicado (litis consorcio pasivo). Así, ésta se constituye en un medio que permite salvaguardar los intereses del funcionario no traído al proceso, y, que derivó sus derechos del acto impugnado, como de cumplir con lo establecido en la sentencia, no propiamente al reincorporarse, pero sí mediante la conversión en daños y perjuicios. La Sala, considera, lo expuesto, encuentra su fundamento por vía de integración normativa de los siguientes cánones: Artículo 700

del Código Civil: "Toda obligación de hacer que exige indispensablemente la acción del deudor, lo mismo que la obligación de no hacer, se convierte en indemnización de daños y perjuicios en caso de falta de cumplimiento. El inciso c), numeral 1. del precepto 149 de la Ley General de la Administración Pública, señala: "c) Cumplimiento forzoso, cuando la obligación sea personalísima, de dar, de hacer o de tolerar o no hacer, con la alternativa de convertirla en daños y perjuicios a prudencial criterio de la Administración...". El inciso b) del ordinal 62 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, estipula: "... reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para su pleno restablecimiento y reconocimiento..." (las negritas no pertenecen a sus originales). De estos, es factible derivar el principio general que da cabida a la convertibilidad, la cual establece que cuando se está ante una obligación de hacer o no hacer, imposible de cumplir se transforma en una de daños y perjuicios. Precisamente, por el impedimento material de poder efectuarse. Al respecto cabe agregar, resulta aplicable en este caso el derecho al resarcimiento pleno en favor del servidor, consagrado en el ordinal 41 de la Constitución Política, lo que conlleva el deber de analizar la situación, desde la posición del perjudicado, en el tanto no tiene porque soportar la lesión. En el presente caso, en la etapa de ejecución de la sentencia podría suceder que la Administración no pueda reinstalar al actor en su puesto, por estarlo ocupando una persona no traída al proceso. En razón del fallo del Tribunal, queda abierta la posibilidad de indemnizarlo, cancelándole daños y perjuicios causados por su no reinstalación. En consecuencia, el fallo prevé una eventualidad, con el objetivo de proteger la situación jurídica individualizada de un tercero, que como se dijo habría obtenido su derecho del acto anulado y sin participación en el litigio.

VII.- Con base en lo expuesto no se han dado las violaciones acusadas por el promovente, procederá declarar sin lugar el recurso e imponer sus costas al casacionista (artículo 611 del Código Procesal Civil).

Por tanto:

Se declara sin lugar el recurso con sus costas a cargo de la parte que lo

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román Solís Zelaya

Óscar Eduardo González Camacho Carmenmaría Escoto Fernández

NSOTO