

182-27-112-11 **Manten y repar de edificios**
 202-27-112-11 **Gasolina**
 220-27-112-11 **Textiles y vestuarios**
 254-27-112-11 **Produc. metal para la construcción**
 290-27-112-11 **Artículos y gastos para recepciones**

Del programa 181-00 **Servicio exterior:**

142-27-112-11 **Transportes de o para el exterior**
 194-27-112-11 **Misiones especiales**

Título 109 Ministerio de Hacienda

Del programa 110-00 **Administración Central:**

060-27-111-12 **Sobresueldos**
 112-27-112-12 **Información y publicidad**
 132-27-112-12 **Gastos de viaje en el exterior**
 290-27-112-12 **Artículos y gastos para recepción**

Del programa 113-00 **Tesorería Nacional**

290-27-112-12 **Artículos y gastos para recepciones**

Del programa 114-00 **Proveeduría Nacional**

172-27-112-12 **Manten y repar de mobil. y equip de ofic.**

Del programa 116-00 **Dirección General de Informática**

132-27-112-19 **Gastos de viaje en el exterior**
 182-27-112-19 **Manten y repar de edificios**

Del programa **Administración de impuestos directos**

132-27-112-12 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-12 **Transporte de o para el exterior**
 240-27-112-12 **Productos alimenticios**

Del programa 118-00 **Servicio Nacional de Aduanas**

132-27-112-12 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-12 **Transporte de o para el exterior**
 172-27-112-12 **Manten y repar de mobil. y equip de ofic.**

Del programa 121-00 **Presupuesto Nacional**

132-27-112-12 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-12 **Transporte de o para el exterior**
 182-27-112-12 **Mant. y reparación de edificios**
 290-27-112-12 **Artículos y gastos para recepciones**

Título 110 Ministerio de Agricultura y Ganadería

Del programa 170-00 **Dirección Superior y Admin Central:**

112-27-112-40 **Información y publicidad**
 172-27-112-40 **Manten y rep de mobil. y equip. de ofic.**
 174-27-112-40 **Manten y rep de maquin y equipo.**

Título 111 Ministerio de Economía y Comercio

Del programa 210-00 **Administración Superior:**

040-27-111-46 **Dietas**
 112-27-111-46 **Información y Publicidad**

Del programa 212-00 **Dirección Administrativa:**

132-27-112-46 **Gastos de viaje en el exterior**
 134-27-112-46 **Gastos de Viaje dentro del país**
 142-27-112-46 **Transporte de o para el exterior**
 144-27-112-46 **Transporte dentro del país**

Del programa 214-00 **Área de Estadísticas y Censos:**

132-27-112-19 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-19 **Transporte de o para el exterior**

Del programa 217-00 **Área de normas y unidades de medida:**

132-27-112-15 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-15 **Transporte de o para el exterior**

Del programa 219-00 **Promoción de la competencia:**

040-27-112-46 **Dietas**
 112-27-112-46 **Información y publicidad**
 132-27-112-46 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-46 **Transporte de o para el exterior**
 240-27-112-46 **Productos alimenticios**
 290-27-112-46 **Artículos y gastos p/ recepciones**

Del Programa **Defensa Efectiva del Consumidor:**

040-27-111-46 **Dietas**
 112-27-112-46 **Información y publicidad**
 132-27-112-46 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-46 **Transporte de o para el exterior**
 240-27-112-46 **Productos alimenticios**

Del programa 221-00 **Área de protección al Consumidor:**

132-27-112-46 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-46 **Transporte de o para el exterior**

Del programa 222-00 **Área de Fomento Industrial:**

112-27-112-46 **Información y publicidad**
 132-27-112-46 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-46 **Transporte de o para el exterior**
 240-27-112-46 **Productos alimenticios**
 290-27-112-46 **Artículos y gastos p/ recepciones**

Título 112 Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Del programa 305-00 **Transporte Terrestre**

040-27-111-47 **Dietas**

Del programa 315-00 **Auditoría**

070-27-111-10 **Gastos de representación**
 132-27-112-10 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-10 **Transporte de o para el exterior**

Del programa 317-00 **Área de Transportes:**

070-27-111-47 **Gastos de representación**
 132-27-112-47 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-47 **Transporte de o para el exterior**

Del programa 325-00 **Transporte Marítimo:**

132-27-112-47 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-47 **Transporte de o para el exterior**

Título 113 Ministerio de Educación Pública

Del programa 510-00 **Tribunal de la Carrera Docente:**

040-27-111-20 **Dietas**

Título 113 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Del programa 718-00 **Administración Central:**

040-27-111-24 **Dietas**
 144-27-112-24 **Transporte dentro del país**

Del programa 720-00 **Auditoría**

132-27-112-10 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-10 **Transporte de o para el exterior**

Título 126 Ministerio de Comercio Exterior

Del programa 797-00 **Política Comercial, Negociación Asistencia Técnica y Capacitación.**

132-27-112-46 **Gastos de viaje en el exterior**
 142-27-112-46 **Transporte de o para el exterior**
 144-27-112-46 **Transporte dentro del país**
 290-27-112-46 **Artículo y gastos de recepción**

Título 127 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Del programa 860-00 **Administración Central**

060-27-111-10 **Sobresueldos**

Del programa 861-00 **Planificación y coordinación Económica y Social:**

182-27-112-10 **Manten y repar de edificios**

Título 130 Aportes y Subvenciones a las Comunidades

Del programa 91100:

631-27-131-20 **Gastos Administrativos y de operación**

Esta sentencia es declarativa y retroactiva al primero de enero de mil novecientos noventa y siete, fecha de entrada en vigencia de las partidas que se anulan, salvo los derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Comuníquese a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Notifíquese. El Magistrado Piza concurre con el voto pero, además, declara inconstitucional todo el presupuesto.— Luis Paulino Mora M., Presidente.— R. E. Piza E.— Luis Fernando Solano C.— Eduardo Sancho G.— Carlos M. Arguedas R.— Adrián Vargas B.— José Luis Molina Q.

San José, 20 de mayo del 2002.

Gerardo Madriz Piedra,
 Secretario.

1 vez.—(37119)

Res: N° 1764.—San José, a las catorce horas con treinta y siete minutos del veinte de febrero del dos mil dos. Expediente N° 01-000265-0007-CO.

Acción de inconstitucionalidad de la Defensoría de los Habitantes de la República, representada por Sandra Pizsk Feinzilber, mayor, divorciada, politóloga, portador de la cédula de identidad número 1-357-156, vecina de Escazú, entonces titular del cargo de Defensora de los Habitantes de la República, contra la interpretación que realiza tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo número 2235-EP del 14 de febrero de 1972 modificado mediante el Decreto Ejecutivo número 25965-MP-MEP del 10 de marzo de 1997 y el artículo 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública bajo el Decreto número 26180-MEP del 4 de julio de 1997 y publicado en *La Gaceta* número 140 del 22 de julio de 1997. Intervino también en el proceso Farid Beirute Brenes, en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1º—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 10,16 horas del 11 de enero del 2001 (folio 1), el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la interpretación que realiza tanto la Dirección de

Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo número 2235-EP del 14 de febrero de 1972 modificado mediante el Decreto Ejecutivo número 25965-MP-MEP del 10 de marzo de 1997 y el artículo 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública bajo el Decreto número 26180-MEP del 4 de julio de 1997 y publicado en La Gaceta número 140 del 22 de julio de 1997, por considerarlos violatorios al principios de justicia pronta y cumplida consagrado en el artículo 41 constitucional, el principio constitucional de reserva de ley, el artículo 2, 4, 12 y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Ley número 7184 del 18 de julio de 1990, artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y los artículos 5, 13, 69, 104 al 107 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que desarrollan al principio protector de la niñez, consagrado en el artículo 51 constitucional. Alega que según indica el artículo 7 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia número 7476, todo patrono está obligado a informar a sobre las denuncias de hostigamiento sexual que se reciban en su lugar de trabajo, así como el resultado del procedimiento que se realice. Señala que en el caso de instituciones públicas, dicha información deberá remitirse al jerarca o funcionario de la institución de la Defensoría de los Habitantes, a la que corresponde acompañar a las o los denunciante, brindándoles asesoría y seguimiento en la instrucción de la situación denunciada. Señala que a manera de ejemplo, esa Defensoría analizó la resolución del Tribunal de Carrera Docente de las 17,35 del 1° de noviembre del 2000, en la que se conoció la gestión de despido interpuesta por la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública contra un docente ante cargos de acoso sexual, y que conoció la Defensoría de los Habitantes por denuncia interpuesta por las menores Jocelyn Calvo Alvarez, Jacqueline Carvajal Marín y Milca Vargas Masís antes esa instancia administrativa, como órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes, velando porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho, que a su vez debe proporcionar y divulgar los derechos de los habitantes. En el caso en estudio el Departamento de Procedimientos Legales de la Dirección General de Personal, conoció de presuntas irregularidades cometidas por un servidor el 23 de marzo del 2000, momento a partir del cual se inicia una investigación, según se estipula en el artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, reformado mediante el Decreto Ejecutivo número 25965-MP-MEP del 10 de marzo de 1997, en el que se señala un plazo no mayor de tres meses para concluir la investigación disciplinaria. Finalizada ésta, se entiende, se dispone de un mes para dictar el acto o resolución final. De igual forma, el artículo 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, establece que no se podrá exceder de tres meses el plazo para realizar la instrucción, contados a partir de ese momento en el órgano instructor conoce la denuncia. Asimismo, el numeral 27 de ese mismo cuerpo legal, dispone que en el término de un mes, a partir de la conclusión del plazo para realizar la investigación, el órgano instructor remitirá el proyecto de resolución al Director General de Personal, el cual deberá resolver en definitiva siempre dentro de ese mismo plazo. En la resolución de cita, se indica que la Dirección General de Personal tuvo conocimiento de los hechos denunciados desde el 13 de marzo de 2000, sin embargo, no fue sino hasta el 13 de setiembre de ese mismo año que se concluye la etapa de instrucción con la evaluación de las pruebas testimoniales de descargo, superándose el primer plazo anteriormente señalado en el artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, resaltando la resolución, que no es hasta el 27 de octubre del 2000, que es el Tribunal de Carrera Docente recibe el expediente disciplinario del gestionado con su respectiva gestión de despido; por lo que se habrían superado los plazos antes mencionados. De este modo, para el Tribunal de Carrera Docente, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 26 del Reglamento de Carrera Docente y artículos 23 y 27 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, la potestad disciplinaria de la Administración para sancionar que fue alegada por la parte afectada en el caso concreto, razón por lo que procedió a ordenar el archivo de este expediente, señalando en el por tanto de la resolución lo siguiente: a) declarar la caducidad interpuesta por el servidor en la presente causa disciplinaria y, b) devolver el expediente disciplinario número 185-00 al Departamento de Procedimientos Legales de la Dirección General de Personal. En relación con la interpretación impugnada, el entonces Defensor de los Habitantes, Rodrigo Carazo Zeledón, solicitó el 27 de enero de 1997 a la Procuraduría General de la República su criterio legal, con el fin de “determinar si es correcta la interpretación que hacen tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente”, en relación con la aplicación del plazo establecido en dicha normativa. Ante dicha consulta, el entonces Presidente del Tribunal de Carrera Docente, Marvin Matthews, sostuvo en la audiencia conferida que “la jurisprudencia sentada por este tribunal ha acogido la tesis de la caducidad en cuanto al plazo establecido para levantar la respectiva información”. Asimismo indicó que “los plazos y términos, vistos desde la óptica de la Defensoría de los Habitantes y desde el punto de vista del denunciante, asume la característica de un plazo de prescripción. Pero analizado, como debe analizarse, desde la óptica del servidor de la Carrera Docente constituyen

auténticos plazos de caducidad por cuanto, vencidos o superados aquellos, la Administración queda enervada en su actividad frente al caso concreto y específico cuya investigación asumió, es decir, es un punto tocante a la seguridad jurídica de los servidores de la carrera docente, en su derecho fundamental, es lo estatuido para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, según lo ordena el artículo 191 de la Constitución Política y lo consigna el artículo 59 del Estatuto del Servicio Civil. En criterio de la Procuraduría General de la República, dada la naturaleza jurídica y características propias de la caducidad y de la prescripción, estos institutos vienen a restringir derechos y acciones fundamentales de los individuos y desde ese ámbito limitador del quehacer humano, su regulación está reservada por ley. Como lo señala el dictamen, ya esta Sala ha indicado que los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil no pueden ser de aplicación a los servidores de la Administración Pública, por no existir una disposición en la ley estatutaria que autorice el establecimiento de la prescripción (ver la resolución interlocutoria número 280-I-94 y en igual sentido la número 3783-96). De ahí que la Procuraduría General de la República señala, en concordancia con el criterio expresado por la Sala Constitucional en esas sentencias, que el período previsto en el numeral 26 del Reglamento al Estatuto de la Carrera Docente no puede, jurídicamente superado aquel, causar la caducidad o prescripción, toda vez que hay una norma en dicha ley que autorice aplicar ese figuras extintivas de derechos y acciones, al vencerse la etapa preliminar de una investigación, por faltas disciplinarias cometidas por funcionarios docentes. En relación con la reforma introducida mediante el Decreto número 25965-MP-MEP del 10 de marzo de 1997, que viene de forma expresa a regular la prescripción para el plazo trimestral en cuestión, la Procuraduría General de la República indicó, que pese a que el contenido original de la norma reglamentaria en discusión, y del cual parte la consulta, no hacía alusión a ninguno de los dos elementos de análisis (caducidad o prescripción), éstos se aplicaban por la vía interpretativa, lo que a todas luces resulta o resultó ilegal e inconstitucional la técnica jurídica ahí utilizada para el caso en comentario, pues no hay norma en el Estatuto de Servicio Civil que establezca ninguna de las dos figuras del carácter limitador indicado. Actualmente, con la reforma de ese texto reglamentario, se incurre en forma expresa, en el mismo vicio de ilegalidad del apuntado capítulo de las prescripciones del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, ya que estampa la figura de la prescripción en el plazo trimestral tantas veces señalado, sin existir norma en el cuerpo estatutario que así lo permita. Según criterio de la procuradora encargada, tanto de la interpretación hecha del plazo estipulado en el artículo 26 del Reglamento al Estatuto en cuestión como la regulación de la prescripción en su contenido actual, ambas situaciones quebrantan el principio de reserva de ley, pues esa figura restrictiva de derechos, al igual que la caducidad, solamente pueden ser autorizadas por una ley, en este caso por el Estatuto de Servicio Civil. De modo tal que, el reglamento indicado debe limitarse rigurosamente al contexto legal que lo fundamenta, sin poder incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas allí. Refiriéndose al Tribunal de Carrera Docente, la procuradora encargada manifiesta que “No está demás indicar a ese Despacho que la única finalidad que podría tener el período estipulado en el texto de cita y su reforma, así como el que contiene el “Reglamento del Hostigamiento Sexual” antes mencionado, sería para que el Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública o los órganos correspondientes cumplan, durante ese tiempo, con la etapa instructiva, originada por una queja o denuncia, en virtud de supuesta falta grave achacada a un servidor docente, debiéndose pasar el asunto, una vez concluida la investigación preliminar, al Tribunal de Carrera Docente, para lo que proceda. En esos términos, el plazo en cuestión sería de carácter organizativo, so pena de incurrir mas (sic) bien en responsabilidad cualquier funcionario que teniendo a cargo esa instrucción, la traslada al Órgano Colegiado tardíamente y sin justificación alguna, de conformidad especialmente con las directrices comunes que contienen los artículos 225 y 255 de la Ley General de Administración Pública”. Por todo lo anterior, la Procuraduría General de la República concluye que “es del criterio de que no es correcta la interpretación y aplicación que hace tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente, respecto del plazo establecido en el artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente. Lo anterior ya que no existe norma en el Estatuto de Servicio Civil que autorice aplicar la caducidad o prescripción, luego de expirar el término para el cumplimiento de una fase instructiva por queja o denuncia, en materia disciplinaria de los funcionarios docentes.” Agrega el accionante que el análisis que solicita deberá hacerse a la luz de la protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes consagrados tanto en el artículo 51 constitucional, como en la normativa contemplada en la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, referida tanto a materia de acceso a la justicia como a la materia de educación, al verse necesariamente afectado este último derecho ante la denegatoria del primero. Asimismo la protección, cuidado y asistencia especial a los mismos consagrados en la Declaratoria Universal de los Derechos del Humanos de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Constitución Política, la Declaración de los Derechos del Niño y Convención de los Derechos del Niño. Este último instrumento internacional constituye la síntesis más elaborada de la nueva Doctrina de la Protección Integral, sustentada en dos principios fundamentales: la concepción de la persona menor de edad como sujeto activo, pleno de derechos y responsabilidades y, el principio del interés superior del niño, niña y adolescente. Éste último

se ha convertido en la premisa que ineludiblemente han de atender las autoridades administrativas y jurisdiccionales e instituciones públicas y privadas en sus actuaciones y en la toma de decisiones sobre asuntos concernientes a el referido sector de la población. Dicha convención, a su vez, reafirma la aplicación de derechos humanos básicos reconocidos a todas las personas en tratados internacionales, tomando en consideración las necesidades específicas del sector anterior de la población. Por otra parte, la aprobación de dicha convención trajo consigo una serie de compromisos y obligaciones formales frente a la comunidad internacional y especialmente frente a los niños, niñas y adolescentes. Entre éstos destaca el de analizar, revisar y adecuar todo el Ordenamiento Jurídico con el fin de conciliarlo con las nuevas concepciones imperantes y, de ser necesario, aprobar nueva legislación con la finalidad de dar efectividad a los derechos reconocidos en la convención. Como resultado del proceso se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia que empezó a regir el 6 de febrero de 1998, constituyéndose, después de la convención, en la normativa más exhaustiva e integral en la materia, nutriéndose de los dos principios rectores de mención. Dentro de los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional con relación al acceso a la justicia están: el de recibir del juez información clara y precisa sobre el significado de cada una de las actuaciones que se desarrollen en su presencia, así como del contenido y las razones de cada decisión, que todo procedimiento se desarrolle sin demora, en términos sencillos y precisos e, impugnar las decisiones judiciales y administrativas, conforme a lo dispuesto en esa normativa. Agrega el recurrente que para el caso en específico es indispensable tomar como referencia la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por estar en estudio la normativa en materia de acoso sexual y estar de por medio mujeres. En relación con el principio de reserva de ley, invoca lo establecido por la Procuraduría General de la República en su dictamen número C-173-97, por las razones ya citadas. Solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo número 25965-MP-MEP del 10 de marzo de 1997 y de la interpretación que realiza tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente, tanto del artículo 26 antes citado como del artículo 23 del Reglamento para prevenir, investigar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública bajo el Decreto número 26180-MEP del 4 de julio de 1997 y publicado en La Gaceta número 140 del 22 de julio de 1997, al considerarlo como un plazo de caducidad.

2°—A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que viene en su carácter de Defensora de los Habitantes (artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

3°—Por resolución de las 10,15 horas del 27 de setiembre del 2001 (visible a folio 21 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, al Ministerio de Educación Pública y a Tribunal de Carrera Docente.

4°—La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 24 a 36. Señala que la acción tiene por objeto la impugnación de los artículos 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo número 2235-EP del 14 de febrero de 1972 y 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, Decreto Ejecutivo número 26180-MEP del 4 de julio de 1997. En su criterio, el artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia (número 7476 del 3 de febrero de 1995) es el que le da sustento a la normativa impugnada cuestionada a su constitucionalidad. Por otro lado, se impugna también la interpretación que, a través de su jurisprudencia administrativa, ha venido haciendo el Tribunal de Carrera Docente, de que los plazos establecidos en los ordinales transcritos, constituyen auténticos plazos de caducidad, por cuanto una vez superados aquellos, la Administración queda jurídicamente enervada en el ejercicio de su potestad sancionadora frente al caso concreto; lo cual, en todo caso, no es susceptible de ser analizado a través de la acción de inconstitucionalidad, sino que es materia propia del recurso de amparo, como lo expone claramente el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Refiere que la promovente alega la inconstitucionalidad de la siguiente normativa, por los siguientes motivos: artículos 11, 28 y 121 inciso 1, porque considera que tanto la caducidad, como la prescripción, al ser institutos que restringen derechos y acciones de los individuos, deben legitimarse en preceptos de rango de ley; artículo 41, porque estima que al limitarse temporalmente la posibilidad de la Administración de sancionar faltas que suponen hostigamiento sexual, se incumple el principio de justicia pronta y cumplida; artículos 2, 4, 12, y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 3 de la Convención sobre Derechos sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; artículos 5, 13, 69, 104 al 107 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que desarrollan el principio protector de la niñez, consagrado en el artículo 51 constitucional. Sobre la admisibilidad de la acción, invoca la facultad que otorga el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para interponer en forma directa la acción de inconstitucionalidad, no obstante, aclara que dicha potestad no es irrestricta, ya que a pesar de que dicha norma no restablece ninguna limitación, entratándose del Procurador General, el Contralor General, el Fiscal General o el Defensor de los Habitantes, se presupone que cualquier de esos órganos, al momento de formular por la vía directa una acción de inconstitucionalidad, debe estar desenvolviéndose en el ejercicio de las competencias que le son propias y

sólo en esa medida, cada uno de ellos dispondría de la legitimación necesaria para presentarla. Agrega que la Defensoría goza de una esfera de competencias sumamente amplia, pues fue creada para proteger los derechos e intereses de los habitantes de la República, así como para vigilar que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política y demás normas del Ordenamiento Jurídico, por lo que, entendiendo que la acción en estudio ha sido interpuesta para supervisar que el funcionamiento de la Administración Pública, específicamente en que en el combate y castigo del acoso u hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón del sexo, se apegue al principio de legalidad, así como para proteger los derechos e intereses de los habitantes de quienes se vean afectados por dicho flagelo, existe legitimación directa para interponer la acción de inconstitucionalidad. En cuanto a la violación de los artículos 11, 28 y 121 inciso 1) constitucionales, alega que la inconstitucionalidad de los artículos 26 del Reglamento de la Carrera Docente y 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, se fundamenta en que esas normas establecen una prescripción negativa de la potestad sancionadora de la Administración en materia de hostigamiento sexual, al seno del Ministerio de Educación Pública; regulación que es materia reservada a la Ley y no a simples reglamentos. El punto en discusión es si el reglamento puede establecer plazo de caducidad, y en su caso, de prescripción; y si con ello se infringen los principios constitucionales de reserva de ley y jerarquía normativa, por infracción de los límites de la potestad reglamentaria. Para ese órgano asesor es claro que el establecimiento de plazos de caducidad y prescripción es materia de reserva de ley, pues afecta la esfera jurídica del particular por el sólo transcurso del tiempo. No obstante, a su parecer, existe una confusión entre el objeto del control de constitucionalidad y el de legalidad, sustentada principalmente en el hecho de que la Defensoría deja de lado la existencia de una prevención normativa expresa, de rango legal, que fija un plazo de tres meses para que la Administración instruya el procedimiento interno para investigar, y eventualmente sancionar, las denuncias de hostigamiento sexual y, eventualmente sancionar, las denuncias de hostigamiento sexual. Esa norma legal es el artículo 5 párrafo in fine, de la supracitada Ley de Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia (número 7475). Es decir, las normas cuestionadas lo que hacen es reproducir lo que ya existe en la ley, y como es sabido, si es posible para el reglamento reproducir normas legales; lo cual expresa el carácter instrumental de la Administración y de sus productos normativos, respecto del propietario del poder soberano, el cual reside en el Poder Legislativo. En cuanto a lo que interesa, a saber la inconstitucionalidad o no de los artículos impugnados por infracción de la previsión hecha en la Ley número 7476, considera que a lo sumo configuraría una situación de ilegalidad que sólo puede ser indirecta y mediatamente considerada como una violación constitucional; máxime si se considera que no existe norma constitucional que obligue al Estado a seguir determinadas reglas en cuanto a la prescripción de derechos y obligaciones, de tal forma que el problema planteado, al menos en principio, deja de ser un tema de relevancia constitucionalidad. En reiteradas ocasiones, la Sala ha sostenido que el determinar si una norma reglamentaria violenta o excede lo dispuesto en una ley, es un tema de legalidad, cuya corresponde a esta jurisdicción, sino que debe discutirse en la jurisdicción ordinaria de lo contencioso, salvo que se considera que la norma reglamentaria violenta algún otro derecho fundamental. De allí que sea necesario aclarar que si bien es cierto que el eventual conflicto normativo existente configura una situación de mera legalidad, la verdad es que con normas reglamentarias se estaría eventualmente infringiendo un derecho fundamental de los administrados, cual es el contenido en el numeral constitucional, por denegación de justicia. Con respecto a dicho artículo, manifiesta que según el dicho de la Sala, en lo que interesa a la acción de inconstitucionalidad, la frase “ocurrir a las leyes” del mismo, significa que las personas deben solicitar justicia por los medios legales, y como la citada regla del 41 establece que “han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido”, allí se está disponiendo que las leyes deben orientarse a procurar la tutela de los derechos quebrantados, lo cual supone que si los administrados se les debe resolver los diferendos que les interesa, de conformidad con las leyes, todo en amparo de un derecho lesionado, si resultare comprobado el agravio. En virtud de las anteriores manifestaciones, las leyes, y el Ordenamiento Jurídico en general, deben estar orientados a procurar la tutela de lo que a cada uno corresponde o pertenece, tanto en el sentido de regular los derechos individuales como el de establecer el mecanismo formal e idóneo para que las personas tengan acceso a la justicia. Si a través de las disposiciones reglamentarias impugnadas se establecen lo que podría llamarse “obstáculos procesales”, que fuera de toda razón y lógica, sujetan inexorablemente a un plazo de caducidad o prescripción el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en materia de hostigamiento o acoso sexual, como es obvio, con ese excesivo formalismo no sólo se está habilitando un ilegítimo fuero de impunidad, sino que se está prácticamente impidiendo el acceso a la justicia, de parte de los afectados por tan grotescos actos; situación que se agrava si se considera que en su mayoría, por estar en el ámbito de la docencia, las víctimas del acoso podrían ser menores de edad, para con quienes el Estado tiene la obligación ineludible de brindarles protección y cuidado especiales, dada su especial vulnerabilidad (artículo 19 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, artículo 16 de la Convención sobre Derechos del Niño, artículo 51 constitucional, entre otros). Con el instituto de la caducidad, o

prescripción, establecido en las normas reglamentarias cuestionadas, la Administración está ilegítimamente renunciando su potestad sancionadora, y con ello está obstaculizando la garantía constitucional que tienen los administrados de poder tutelar, y de encontrar reparación de sus derechos e intereses ante la Administración. Con lo que se transgrede no sólo ese derecho fundamental de los ciudadanos, sino también se atenta contra uno de los pilares de la democracia, en tanto el sistema pretende que los conflictos que se suscitan en la sociedad, sean resueltos a través de un procedimiento que garantice los principios de justicia, orden, seguridad y paz social. En esa medida, ese órgano asesor estima que los artículos impugnados son inconstitucionales. En cuanto a la errónea interpretación e indebida aplicación de las normas impugnadas por parte del Tribunal de Carrera Docente, señala que la jurisprudencia de la Sala ha sido clara y reiterada en advertir que si la razón por la que se recurre ante una jurisdicción especializada es por aplicación indebida o errónea interpretación de la ley, lo procedente es la formulación de un recurso de amparo y no una acción de inconstitucionalidad. El propio artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su inciso b) dispone que los únicos actos subjetivos de las autoridades públicas posibles de ser revisados mediante acción de inconstitucionalidad, son aquellos que no fueren susceptibles de amparo o hábeas corpus. Por su parte, el artículo 29 del mismo cuerpo normativo, señala que el recurso de amparo procede contra resoluciones o actuaciones y omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas, por lo que siendo ese uno de los puntos objeto de la acción, señala que con base en la normativa antes expuesta, la acción no es admisible y debe rechazarse. Por las razones apuntadas, se concluye que los artículos impugnados son inconstitucionales, porque con ellos la Administración incurre en abierta denegación de justicia.

5°—Según constancia suscrita por María Elena Palma Herrera, Auxiliar Judicial 3B y Gerardo Madriz Piedra, Secretario de la Sala Constitucional (folio 41), del estudio del control de expedientes recibidos del Sistema Jurídico Constitucional, se desprende que tanto el Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera no presentaron escrito o documento alguno a fin de cumplir con la prevención efectuada por resolución de las 10:15 horas del 27 de setiembre del dos mil uno (folio 21).

6°—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 196, 197 y 198 del Boletín Judicial, de los días 11, 12 y 16 de octubre del 2001 (folio 23).

7°—En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado Sancho González.

Considerando:

I.—Objeto de la acción. En la acción se cuestionan el artículo 26 del “Reglamento de la Carrera Docente”, Decreto Ejecutivo número 2235-EP del 14 de febrero de 1972, reformado por el Decreto Ejecutivo 25965-MP-MEP de 10 de marzo de 1997, publicado en *La Gaceta* N° 82 de 30 de abril de 1997 y el artículo 23 del “Reglamento para Prevenir, Investigar y Sancionar el Hostigamiento Sexual en el Ministerio de Educación Pública”, Decreto Ejecutivo número 26180-MEP del 4 de julio de 1997, así como la interpretación que de ellos realizan tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente, en el sentido de que los plazos establecidos en esas normas constituyen auténticos plazos de caducidad, de manera que una vez transcurridos o superados, la Administración queda jurídicamente imposibilitada para el ejercicio de su potestad sancionadora. Se impugnan las normas y la interpretación, por considerarlos violatorios del principio de justicia pronta y cumplida consagrado en el artículo 41 constitucional, del principio constitucional de reserva de ley, y los principios y valores contenidos en los artículos 2, 4, 12 y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Ley número 7184 del 18 de julio de 1990; artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 5, 13, 69, 104 al 107 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que desarrollan al principio protector de la niñez, consagrado en el artículo 51 constitucional.

II.—Legitimación. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en lo que se refiere a la legitimación, sigue, como norma general, el sistema de la vía incidental. Esto significa que para plantear una acción de inconstitucionalidad, se requiere la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado. No obstante, el artículo citado prevé un cierto número de casos de excepción generalmente asociados a determinados supuestos muy calificados, en los que es posible acceder al control de constitucionalidad de manera directa y sin la necesidad del asunto previo. En este contexto, cabe observar que la vía directa generalmente se reserva para sujetos calificados que, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes, están llamados a desarrollar una misión definida de interés público en el esquema del Estado Costarricense. Ahora bien, la Defensora de los Habitantes de la República acude ante esta vía en forma directa, invocando para ello las normas que disciplinan los supuestos dichos en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción

Constitucional. La Sala ya ha declarado en el pasado “...a) que el ordenamiento jurídico le ha otorgado al Defensor de los Habitantes una esfera de competencias sumamente amplia, que no es excluyente de otras competencias constitucionales o legales sobre la materia; b) que le compete supervisar el correcto funcionamiento de la Administración, para contribuir a asegurar su apego al Principio de Legalidad, así como proteger los derechos e intereses de los habitantes y, en esta medida, la ley le brinda todos los mecanismos necesarios para desempeñar esa tarea, sobre todo si como en el caso concreto, el valor de los beneficios que obtienen los trabajadores por las normas de la convención colectiva que se cuestionan, inciden sobre los costos de los combustibles, como ya se dijo; c) que la Defensoría puede acudir a la vía de la acción de inconstitucionalidad, del recurso de amparo, de habeas (sic) corpus y demás acciones que sean necesarias para realizar sus cometidos. Esta es la regla general y en consecuencia, lo que procede, prima facie, es declarar que la Defensoría de los Habitantes, si tiene legitimación para interponer esta acción de inconstitucionalidad” (sentencia N° 2000-7730 de las catorce horas cuarenta y siete minutos del treinta de agosto del 2001). Consecuentemente, estima este Tribunal que las mismas razones concurren en este caso y por ello prima facie procede declarar que la Defensora de los Habitantes de la República está legitimada para interponer esta acción.

III.—Normas impugnadas y fundamentos de los alegatos. Las disposiciones que se impugnan en esta vía, están contenidas en dos Decretos Ejecutivos que, para ser promulgados como reglamentos, el Poder Ejecutivo se fundamentó en el artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia número 7476 del 3 de febrero de 1995. Las normas de cuya constitucionalidad se duda son el artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo 2235-EP del 14 de febrero de 1972, según reforma introducida mediante Decreto Ejecutivo 25965 de 10 de marzo de 1997, publicada en *La Gaceta* 82 del 30 de abril de 1997 y el artículo 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, Decreto Ejecutivo número 26180-MEP del 4 de julio de 1997. Además, se cuestiona la interpretación que de esos artículos realizan, tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente, en el sentido de que los plazos allí establecidos, constituyen auténticos plazos de caducidad, por cuanto una vez superados, la Administración queda jurídicamente imposibilitada para el ejercicio de su potestad sancionadora en el caso concreto. Los artículos reglamentarios que se examinan disponen:

a). Del Reglamento de la Carrera Docente, según reforma indicada:

“Artículo 26.—Cuando existiere queja o denuncia por la presunta comisión de falta grave o de alguna gravedad, contra un servidor docente, según se detalla en los artículos 65 y 66 del Estatuto de Servicio Civil, la Dirección General de Personal mediante el Departamento de Procedimientos Legales, realizará una investigación de los hechos denunciados, que deberá concluirse en un lapso no mayor de tres meses.

El inicio del cómputo del plazo de prescripción señalado en el párrafo anterior, operará a partir del momento en que la Dirección General de Personal tenga conocimiento de la queja o denuncia. Al efecto, se observará el procedimiento establecido en los artículos 59 y siguientes del Estatuto y lo dispuesto en este Reglamento. Concluido el plazo señalado, el Director de Personal, o el Ministro de Educación Pública cuando se trate del cese de funciones, o el servidor interino, dispondrán de un mes para dictar el acto o resolución final que proceda conforme a derecho. La resolución que dicte el Ministro, dará por agotada la vía administrativa.”

b). Del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública:

Plazo para levantar la información disciplinaria. El término dentro del cual se debe realizar la instrucción no podrá exceder de tres meses contados a partir del momento en que el órgano instructor conoce la denuncia”.

Los roces de constitucionalidad entre dicha normativa y la interpretación que de ella hacen la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública y el Tribunal de Carrera Docente y el Derecho de la Constitución alegados por la parte accionante, son los siguientes:

- a) Violación de los artículos 11, 28 y 121 inciso 1 (principio de reserva de ley) de la Constitución Política, porque considera que tanto la caducidad, como la prescripción, al ser institutos que restringen derechos y acciones de los individuos, deben legitimarse en preceptos de rango de ley;
- b) Violación del artículo 41 (derecho a una justicia pronta y cumplida) idem, porque estima que al limitarse temporalmente la posibilidad de la Administración de sancionar faltas que suponen hostigamiento sexual, se incumple el principio de justicia pronta y cumplida;
- c) Violación de los principios contenidos en los artículos 2, 4, 12, y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño;
- d) Violación del artículo 3 de la Convención sobre Derechos sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- e) Violación de los artículos 5, 13, 69, 104 al 107 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que desarrollan el principio protector de la niñez, consagrado en el artículo 51 constitucional.

IV.—Finalidad de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Los dos decretos que contienen las normas impugnadas, de alguna manera, lo que hacen es instrumentalizar el artículo 5 de esta Ley. Disposiciones normativas como las impugnadas son un reflejo o repercusión de la necesidad imperiosa de tratar, prioritariamente, de prevenir el abuso de poder que se esconde en acciones que, como el hostigamiento o acoso sexual, colocan a la persona afectada en una situación de indefensión, a veces sin posibilidad de librar la defensa de sus derechos y libertades en igualdad de condiciones. En el dictamen unánime afirmativo de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, visible a partir del folio 202 del expediente legislativo, se leen los siguientes párrafos:

“El hostigamiento sexual, conducta muy arraigada en nuestra sociedad, constituye un impedimento al desarrollo integral de las personas que los sufren, ya sean hombres o mujeres (...) Es dentro de este contexto del desarrollo humano que se debe entender el problema del hostigamiento sexual como una conducta que viola los derechos del ser humano, por cuanto atenta contra la dignidad y la libertad de las personas y su derecho a la intimidad, al trabajo, a la educación y al desarrollo. El acoso sexual es también una forma de discriminación en razón de sexo, y una expresión de violencia de género.”

“Asimismo, esta ley se basa en:

1. El reconocimiento a la dignidad y el valor de la persona humana, y la igualdad de derechos del hombre y la mujer, contemplados en la declaración de principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
 2. El derecho a la integridad personal, física, psíquica y moral (artículo 5, inciso 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José).
 3. El derecho a la libertad y la seguridad personales (artículo 7, inciso 1 del Pacto de San José).
 4. El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 23 de la Declaración Americana de Derechos Humanos y el Convenio 111 sobre Discriminación, de la Organización Internacional de Trabajo, el cual garantiza la igualdad de trato entre hombres y mujeres, aprobado por Ley Nº 2848 del 26 de octubre de 1961).
 5. La prohibición de tratos degradantes (artículo 5, inciso 2 del Pacto de San José).
 6. El reconocimiento de que la discriminación contra la mujer es incompatible con el respeto al principio de igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana, y constituye un obstáculo al pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer de servir a su país y a la humanidad. Así lo reconoce la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de las Naciones Unidas, de diciembre de 1979, aprobada por Costa Rica mediante Ley Nº 6968 del 2 de octubre de 1984.
 7. El reconocimiento de que la discriminación contra la mujer es injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana (artículo 1, Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1967, y Convención Interamericana de Belem do Para).
 8. El derecho de toda mujer a ser libre de cualquier forma de discriminación (artículo 6, Convención Interamericana de Belem do Para).
- El derecho de la mujer de ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, prejuicios, costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer, que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer (Convención Interamericana de Belem do Para).”

“La Constitución Política establece la igualdad de todas las personas ante la ley y la prohibición de toda discriminación contraria a la dignidad humana (artículo 33), así como la obligación del Estado de impedir que, por causa del empleo, se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad de la persona o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía (artículo 56). El artículo constitucional 71 establece la protección especial para las mujeres y los menores de edad en su trabajo, grupos de la población que, sin duda, sufren mayores riesgos de ser víctimas de hostigamiento. Por último, en el artículo 41 de la Constitución se establece el derecho de toda persona a la reparación de todo daño que haya recibido, mediante el derecho a la justicia pronta, cumplida y en apego a las leyes, disposición general que da sustento a la promulgación de normativa protectora de las víctimas de hostigamiento.”

“Por ello, la presente iniciativa procura dotar al país de legislación que prevenga y sancione el hostigamiento en dos ámbitos específicos: el laboral y en las relaciones de docencia (...) Es muy importante destacar el sentido de equilibrio característico de esta ley, que presenta una serie de garantías procesales encaminadas a brindar la necesaria protección a quienes sufren el hostigamiento y a garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de los acusados (...) No obstante lo anterior, consideramos que esta ley es

muy importante porque viene a destacar la necesidad de combatir el hostigamiento sexual como una conducta censurada por la sociedad. La aprobación del texto propuesto ofrecería un marco claro de acción en contra del hostigamiento y permitiría, con mayor facilidad, sensibilizar a la población sobre el problema, al dar a conocer que su sanción está expresamente prevista por nuestro ordenamiento jurídico y, a la vez, al propiciar medidas de prevención...”

La lectura del expediente legislativo permite conocer, a fondo, cuáles son los propósitos de la Ley, que se ha tramitado como un texto especializado para regular todas las formas de hostigamiento sexual. Es cierto que el Ordenamiento Jurídico dispone una serie de procedimientos e instituciones que, como la de estudio, si bien no puede reponer o restituir las lesiones físicas, morales y psicológicas infringidas, ni los inconvenientes, el enojo, la angustia y el repudio que la persona afectada pueda sentir después de un acto de tal naturaleza en su contra, al menos trata de que el responsable de los hechos sea juzgado por su actuar y sancionado según se determina en la política legislativa plasmada en la Ley. Para nadie es un secreto que en la sociedad actual, operan cambios y giros en las normas que regulan la conducta social con mayor frecuencia e intensidad que en el pasado. Es un hecho que la presencia femenina en los ámbitos de trabajo es cada vez mayor, lo que encuentra explicación, entre otras razones, en que la integración de los grupos familiares tienen origen más variado, con relación al único y tradicional que antes existía y que el aporte económico de las mujeres es hoy día una realidad y necesidad para la mayoría de las familias. Hace apenas unas décadas, la inmensa mayoría de la población económicamente activa estaba conformada, casi en su totalidad, por varones mientras que en la actualidad las mujeres comparten una parte importante de ésta. Ello se traduce en la presencia cada vez mayor del género femenino en el mercado laboral y por tanto el nacimiento de relaciones laborales comunes entre hombres y mujeres, con diversidad de posibilidades de sujeción de uno a otro, lo que de alguna manera promueve la existencia de promesas, amenazas, o exigencias de determinadas conductas de unos a otros, que se manifiestan en comportamientos indeseables que la sociedad ha llegado a calificar como hostigamiento o acoso sexual. El legislador ha interpretado que la posibilidad o periodicidad con que este tipo de atropellos sexuales se presentan es cada vez más frecuente, al existir mayor relación e intercambio entre compañeros de trabajo de distintos sexos; por ello ha establecido mecanismos de control y de sanción de esas conductas. La legislación de este tipo nace, generalmente, como un resabio de la sociedad patriarcal, parcialmente superada, puesto que de alguna manera impera aún, y debido a la preocupación de disminuir o idealmente eliminar la sensación o situación real de vulnerabilidad que genera el elevado índice de acosos sexuales que, sin duda, condicionan marcadamente las vidas de las mujeres. No obstante, este sector de la sociedad no es el único afectado con el acoso y el hostigamiento sexual. Contrario a lo que se pueda creer, existen otros grupos afectados, integrados no sólo por mujeres y hombres mayores de edad sino que, también, es cada vez más frecuente la realidad de los abusos sexuales y hasta la corrupción y prostitución de menores. En consecuencia, es más que obvio que la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia es una reacción del Estado para atacar, razonablemente, este grave problema social. Es por ello que en una edición popular de esta Ley, autorizada por el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia en mil novecientos noventa y cinco, se incluyen a manera de presentación palabras de la Directora Ejecutiva del Centro y de Diputados que impulsaron y aprobaron la Ley, que sacadas de contexto, es importante transcribir. Se expresaron allí manifestaciones como las siguientes:

“La aprobación de esta Ley, en diciembre de 1994, es un hecho histórico en el camino hacia una sociedad costarricense libre de discriminación y violencia por razones de género. El acoso sexual en el trabajo y en los centros educativos ha sido y es una de las manifestaciones más generalizadas de ese tipo de agresión discriminatoria...”

“Consideramos que una legislación como ésta propiciará el proceso de educación sobre el tema del hostigamiento y sus efectos nocivos para la salud y bienestar de las víctimas y, sobre todo, promoverá las medidas de prevención para erradicar este comportamiento socialmente inadecuado e inaceptable...”

“La aprobación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia significa, por lo tanto, un avance importante en la modernización de nuestras garantías sociales, fundamentales para el desarrollo integral de los costarricenses...”

“es un instrumento normativo cuyo fin esencial es la defensa de la dignidad, libertad, intimidad y otros derechos de todo ser humano, en el ámbito laboral y educativo...”

Señalado lo anterior, que conforma el núcleo de los motivos y fines de la Ley, recuérdese que la normativa se implementó para cubrir dos ámbitos: el empleo, es decir las relaciones laborales de todo tipo, y de manera especial, la docencia (artículo 2 de la Ley). Efectivamente, la voluntad del legislador fue incluir en una sola normativa el establecimiento de un procedimiento interno, pero adecuado y efectivo, que permita la tramitación de las denuncias por hostigamiento o acoso sexual, así como para determinar, vía legal y tanto en caso del empleo en general, como en la docencia en especial, de mecanismos idóneos que logren la efectividad y eficiencia de los fines de la ley.

V.—Sobre el principio de reserva de ley. La acción alega violado el principio de reserva de ley y formula su alegato a partir de la interpretación que hacen el Tribunal de Carrera Docente y la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública. Para las autoridades administrativas las disposiciones de los artículos 26 del Reglamento de la Carrera Docente y 23 y 27 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, establecen un sistema según el cual la potestad disciplinaria para sancionar supuestas faltas por hostigamiento sexual, está afectada a la caducidad del proceso, de manera que si el procedimiento no se concluye, imponiendo la sanción cuando proceda, dentro del término de tres meses a que aluden los artículos 23 y 26 mencionados, se ordena el archivo del expediente. Como tesis de principio, sobre el tema de la reserva de ley la jurisprudencia de esta Sala ha sido abundante y coincidente; se afirma que tiene desarrollo legal específico en lo que dispone la Ley General de Administración Pública en los artículos 19 y 124 al señalar, respectivamente, que: “el régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley” y que “los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares”. Nuestra doctrina constitucionalista establece que este principio se inserta en el sistema de libertad que garantiza el artículo 28 constitucional, y de él se desprenden tres reglas de importancia para la acción en estudio. Han dicho los precedentes de la Sala al respecto:

“el artículo 28 de la Constitución Política preserva tres valores fundamentales del Estado de Derecho costarricense: a) el principio de libertad que, en su forma positiva implica el derecho de los particulares a hacer todo aquello que la ley no prohíba y, en la negativa, la prohibición de inquietarlos o perseguirlos por la manifestación de sus opiniones o por acto alguno que no infrinja la ley; b) el principio de reserva de ley, en virtud del cual el régimen de los derechos y libertades fundamentales sólo puede ser regulado por ley en sentido formal y material, no por reglamentos u otros actos normativos de rango inferior; y c) el sistema de la libertad, conforme el cual las acciones privadas que no dañen la moral, el orden público o las buenas costumbres y que no perjudiquen a tercero están fuera de la acción, incluso, de la ley. Esta norma, vista como garantía implica la inexistencia de potestades reglamentarias para restringir la libertad o derechos fundamentales, y la pérdida de las legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones, de ese artículo en su párrafo 2º, el cual crea, así, una verdadera “reserva constitucional” en favor del individuo, a quien garantiza su libertad frente a sus congéneres, pero, sobre todo, frente al poder público. La inmediata consecuencia de esto es que, si bien existe una potestad o competencia del Estado para regular las acciones privadas que sí dañen la moral o el orden público, o perjudiquen los derechos iguales o superiores de terceros; sin embargo, como ya lo había dicho la Corte Plena en el fallo citado, no es cualquier tipo de disposición estatal la que puede limitar esas acciones privadas dentro de las excepciones previstas por dicho artículo 28, sino únicamente las normativas con rango de ley, excluyéndose así, expresamente, los “decretos” o “decretos reglamentarios” dictados por el Poder Ejecutivo, y los “reglamentos autónomos”, dictados por el mismo Poder Ejecutivo o por las entidades descentralizadas para la autorregulación de sus funciones, o servicios, lo mismo que por cualquier otra norma de igual o menor jerarquía” (ver voto de esta Sala número. 635-90 de las 17,00 horas del 14 de noviembre de 1990).

En la acción se alega violado el principio de reserva legal; la Procuraduría General de la República, al examinar el tema en su dictamen emitido con el número C-137-97 de 17 de setiembre de 1997, ante la consulta formulada por la Defensoría de los Habitantes de la República, se pronunció por la incorrecta aplicación de las normas por la administración docente. Su planteamiento fue el siguiente: el artículo 5 de la Ley 7476 señala un término de tres meses para el procedimiento sancionatorio, pero guarda silencio sobre la prescripción y la caducidad. El artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente habla del plazo de prescripción, convirtiendo el término del artículo 5 de la Ley en fatal y lo mismo hace el artículo 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública. El Tribunal de la Carrera Docente y la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública, interpretando las normas reglamentarias, han consolidado una jurisprudencia administrativa, según la cual, el término procesal de los artículos 23 y 26 es de caducidad del poder disciplinario, de manera que una vez vencidos los tres meses, “la administración queda enervada en su actividad frente al caso concreto y específico cuya investigación asumió, es decir, es un punto tocante a la seguridad jurídica de los servidores de la carrera docente, es su derecho fundamental, es lo estatuido para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, según lo ordena el artículo 191 de la Constitución Política”. Sabido es que, como lo afirma la Procuraduría General de la República, en síntesis, tanto la caducidad como la prescripción, al ser institutos jurídicos que afectan derechos y acciones de los individuos, deben legitimarse en preceptos de rango de ley: primero, porque la caducidad significa la extinción de una acción o de un derecho por no haberlos ejercitado dentro del término establecido para ello y la prescripción, la consolidación de una situación jurídica por el transcurso del tiempo, sea convirtiendo un hecho en derecho

o confirmando definitivamente, la renuncia del derecho o acción, su abandono o inactividad; segundo, porque los efectos de ambas instituciones son los de afectar derechos y eso sólo es posible por la vía de la ley formal. En el caso concreto, las disposiciones normativas contenidas en los Decretos impugnados, lo que hacen es instrumentalizar los plazos previamente señalados en la Ley 7476 del 3 de febrero de 1995, específicamente en el párrafo final del artículo 5. Los reglamentos lo único que pueden hacer es repetir la norma contenida en la ley, sin hacer un juicio específico sobre su contenido, en el sentido de calificar si el término de tres meses es de prescripción o de caducidad. En efecto, la ley no le dá tratamiento alguno a tales instituciones jurídicas; simplemente establece el término dentro del procedimiento como una limitación temporal. Los reglamentos, en razón de la subordinación que le deben a las normas de rango superior, no pueden hacer otra cosa que desarrollar lo que ya está en la ley, pero no pueden legislar ex novo. La Procuraduría General de la República, al emitir el dictamen antes citado, se refiere a la sentencia interlocutoria de esta Sala, número **0280-I-94 0** de las catorce horas treinta y tres minutos del siete de junio de mil novecientos noventa y cuatro, en la que se resolvió, por la vía del voto interlocutorio, un asunto similar al que se conoce ahora. Expresó la Sala en la parte considerativa:

I.—De los puntos cuestionados por la Procuraduría General, únicamente se encuentra que no es suficientemente claro en la sentencia, el que se refiere a la posibilidad de la aplicación de la declaratoria de inconstitucionalidad a los servidores públicos protegidos por el Régimen de Servicio Civil, teniendo en cuenta que la normativa que regula esas relaciones prevee sus propios preceptos sobre prescripción en los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil. Sin embargo, en criterio de la Sala, esta regulación es insuficiente para justificar una distinción entre los funcionarios públicos de los trabajadores del sector privado en lo que al instituto de la prescripción se refiere, al menos en el sentido que le da la sentencia N° 5969, donde dicha figura significa la extinción de la posibilidad de ejercicio de derechos fundamentales, cosa que no puede establecerse vía reglamentaria, sin referencia alguna a ley formal. En otras palabras, la Sala ya ha establecido que las limitaciones, y con mucha más razón la extinción, de derechos fundamentales no puede hacerse a través de reglamento autónomo, sobre todo en los términos de la sentencia N° 3550-92 de las 16,00 horas del 24 de noviembre de 1992:

“a) En primer lugar, el principio mismo de “reserva de ley”, del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso restringir los derechos y libertades fundamentales todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su “contenido esencial”; y, c) En tercero, que ni aún en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer.”

De este modo, aunque el Reglamento en cuestión sea ejecutivo en relación con el Estatuto de Servicio Civil en sentido genérico, no existe regulación en este último, es decir con rango de ley formal, de la prescripción de los derechos de los funcionarios públicos. En consecuencia y con base en el artículo 8 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no son de aplicación a los servidores de la Administración, las normas mencionadas del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, sino que éstos deben sujetarse a lo establecido en la sentencia que se aclara.

II.—Debe tenerse en cuenta además, que no existen razones suficientes, como pareciera sostener la representación estatal, para diferenciar la situación de los servidores públicos y la de los trabajadores del sector privado, en lo que al término de la prescripción de sus derechos se refiere. Si bien es cierto los funcionarios de la Administración protegidos por el Estatuto de Servicio Civil, están cubiertos por la garantía de la inamovilidad, ello no significa un aislamiento de toda arbitrariedad del patrono en este caso el Estado, sino que también pueden ser sometidos a las mismas presiones. En todo caso, lo más importante es tener en cuenta que el fundamento de la declaratoria de inconstitucionalidad fue el artículo 74 de la Constitución Política en relación con los plazos cortos de prescripción, aplicables, como se dijo en su momento, a casos de presunción de pago o de abandono y nunca, a razones de orden y seguridad pública, única justificante que podría limitar derechos que tienen el carácter de irrenunciables tanto en el sector privado como en el público y cuya prescripción, por tanto, debe verse referida a términos más amplios. Inclusive, no debe olvidarse el contexto en el que se declaró la inconstitucionalidad, interpuesta por un funcionario público, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De las anteriores razones se deriva la afirmación hecha en la resolución cuya adición se solicita en cuanto indicó: “-

y de esto no hay razón para excluir los servidores públicos, ligados por una relación de derecho público". Por lo tanto, se aclara la sentencia N° 5969, en el sentido de que la inconstitucionalidad allí declarada, es aplicable a los servidores públicos amparados por el Servicio Civil u otros regímenes, a falta de disposiciones con rango de ley formal en contrario que regulen esa materia..."

Según lo que viene dicho, es jurídicamente imposible derivar una prescripción o una caducidad, de una norma reglamentaria o de rango inferior, que no tenga sustento en una norma legal. Así también lo expresó la Sala en la sentencia número 3783-96. En consecuencia, para la Sala resulta evidente que la interpretación que hacen las autoridades docentes y que se traduce en su propia jurisprudencia reiterada y de obligada aplicación a lo interno de los procesos sancionatorios administrativos resulta inconstitucional, por no conformarse con los principios básicos que dirigen y regulan las limitaciones de los derechos fundamentales.

VI.—Los alcances procesales de las normas impugnadas. A partir de lo que se ha dicho en el considerando anterior, queda claro para este Tribunal que sí existe violación del principio de reserva de ley, pero no en los textos de las normas, sino en la interpretación que hacen las autoridades administrativas, como se acusa en la acción de inconstitucionalidad. Ello es así porque la Ley, toda, tiene un sentido unívoco que se puede leer en el artículo 2: "**prohibir y sancionar el acoso u hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón del sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones laborales y de docencia**". Si la causa final de la norma jurídica no se puede alcanzar, resulta más que evidente que existe una patología que se debe analizar, puesto que el desajuste entre lo que la Ley quiere y los resultados efectivos de la aplicación de sus normas, debe tener una explicación, que tiene que buscarse en los propios instrumentos jurídicos. Así, en la Ley 7476, no se expresa absolutamente nada —desde el punto de vista de la prescripción o de la caducidad— en el artículo 5; éste, junto con los artículos 6 y 8, conforman un bloque de deberes y obligaciones para los patronos, sean públicos o privados, de cuyo incumplimiento se ocupa el artículo 10 al disponer:

"**Sanción por incumplimiento.** El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores constituye una falta que se sancionará según su gravedad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 608 y siguientes del Código de Trabajo";

estas disposiciones legales, de naturaleza laboral, conforman el régimen común de las faltas laborales punibles y sus sanciones, lo que evidencia que la inobservancia del plazo de tres meses del artículo 5, solo tiene consecuencias dentro de ese ámbito, por configurar un ilícito que es sancionable. Pero, además, en el artículo 17 existe un nuevo indicio de que el incumplimiento no tiene más consecuencias que favorecer a las víctimas, al establecer como causal para dar por concluido legítimamente el contrato de trabajo, con responsabilidad laboral, cuando ocurre un hostigamiento sexual, pero en el lugar de trabajo no se ha establecido el procedimiento a que alude el artículo 5, o si éste, se incumple. Y lo mismo ocurre en el artículo 18, al disponerse que si se agotan los procedimientos establecidos en el centro de trabajo o no se cumplen por motivos no imputables a las víctimas del acoso sexual, éstas podrán acudir a la jurisdicción laboral, que será la competente para conocer de las demandas. Es por fin el artículo 29 el que se refiere a la prescripción, en los siguientes términos: "**El cómputo, la suspensión, la interrupción y los demás extremos relativos a la prescripción se regirán por lo que se estipula en el Título X del Código de Trabajo**"; de esas normas, a que se hace referencia, se encuentra el artículo 603 que dispone que los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comienza a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria; es decir, la potestad para disciplinar las infracciones de los trabajadores o servidores prescribe en un mes, término que se cuenta a partir de que acaba la investigación y el expediente llega a manos del funcionario competente para imponer la sanción, según lo ha calificado la reiterada jurisprudencia laboral del país. Si empece a todo lo dicho, las autoridades administrativas, en este caso el Tribunal de la Carrera Docente y la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública, han derivado de las normas reglamentarias artículos 23 y 26 impugnados— una caducidad de la facultad legal de sancionar, habrían cometido un grave error jurídico que hace inconstitucional la interpretación, según lo que luego se dirá.

VIII.—La naturaleza del plazo de los tres meses del artículo 5 de la Ley 7476.— En relación con la naturaleza del plazo de tres meses, que se origina en el párrafo final del artículo 5 de la Ley 7476 y se desarrolla después en los dos reglamentos que se examinan en esta acción, es más que evidente, para la Sala, que se trata de un término ordenatorio y no perentorio. Sobre la diferencia de los efectos procesales, entre ambos conceptos, ha expresado la Sala en su sentencia número 03158-94 de las quince horas treinta minutos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cuatro refiriéndose, al entonces artículo 199 del Código de Procedimientos Penales:

"I.—El artículo 199 que se cuestiona dice:

La instrucción deberá concluirse en el término de dos meses a contar de la declaración del imputado. Si resultare insuficiente, el juez solicitará prórroga al Tribunal de Apelación, el que podrá

acordarla hasta por otro tanto, según las causas de la demora y la naturaleza de la investigación. En los casos de suma gravedad y de muy difícil investigación, la prórroga podrá exceder excepcionalmente de dicho plazo, no pudiendo sobrepasar de otros dos meses."

De la lectura de la norma y del mismo escrito de interposición de esta acción resulta evidente que no se infringe ninguna norma o principio constitucional; por el contrario, tiende a tutelar el debido proceso y el principio de justicia pronta y cumplida, al fijar límites temporales para la actuación de los jueces durante la instrucción penal. Carece de sentido que se declare "inaplicable" el cuestionado artículo, como lo solicita el accionante, pues esto implicaría dejar al arbitrio de los jueces la duración del proceso, eliminando los plazos ordenatorios para concluir la fase de instrucción; situación que sí atentaría contra el debido proceso. Es decir, la inconstitucionalidad solicitada no conlleva el establecimiento del plazo que interesa al accionante.

II.—También alega que al no establecer la norma cuestionada sanciones procesales, como el "Recurso de Apelación o la articulación de nulidad" en caso de incumplimiento de los plazos establecidos en el artículo 199 del Código de Procedimientos Penales, se violan los principios del debido proceso, de seguridad, de legalidad y de inocencia. Pretende el accionante que "debe reformarse el mencionado artículo 199 del Código Procesal Penal, a efectos de entrar a regular sanciones procesales y no sólo disciplinar las actuaciones irregulares que se producen en la violación de los términos procesales de la instrucción". Es evidente que la reforma que pretende el accionante no es viable a través de una acción de inconstitucionalidad, sino que se trata de una reforma de política procesal penal que debe plantearse a nivel legislativo. Ahora bien, en cuanto al fondo del asunto, la Sala, en sentencia número 895-91 de las catorce horas veintiséis minutos del ocho de mayo de mil novecientos noventa y uno dijo:

"No obstante ser ordenatorio, el plazo que estipula el artículo 199 del Código de Procedimientos Penales, ello no es una autorización para los jueces encargados de la instrucción de incumplir con su deber de instruir en dos meses, eventualmente en cuatro y excepcionalmente en seis, pues el incumplimiento de esos plazos puede hacerle incurrir en sanciones disciplinarias, sobre todo cuando la parte interesada ha instado pronto despacho, según lo posibilita el artículo 111 del Código citado y en todo caso es obligación del instructor evitar la prolongación de detenciones que contravengan el principio de "pro libertate" establecido en el artículo 265 de dicho Código ..."

Es decir, en caso de que el juez incumpla los términos de la instrucción, puede la parte interesada, solicitar la imposición de las respectivas sanciones disciplinarias y además, en caso de considerar que su derecho fundamental a la libertad están siendo afectados por la actuación del juzgador, puede acudir a la vía del habeas corpus(...)"

Puede notarse con claridad, en la jurisprudencia, cuáles son los efectos procesales de sobrepasar un término ordenatorio. Siempre se podrán dar dos circunstancias identificables por sus consecuencias: a) la imposibilidad material de tramitar un asunto complejo o voluminoso, por más diligencia que el instructor ponga en sus actuaciones, dentro del término fijado al respecto; y b), la imposibilidad real de hacerlo por desidia o abandono del trámite por las omisiones, negligencias o irresponsabilidades de los órganos encargados de impulsar el procedimiento. En el primer caso, no surgen consecuencias administrativas y se puede, optativamente, instar la celeridad del proceso pedir pronto despacho o bien, acudir a las vías alternativas distintas de las administrativas que se señalan en la Ley 7476; en el segundo, debe la administración abrir los expedientes administrativos contra el o los servidores responsables encargados de la instrucción del proceso, para imponer las sanciones que correspondan, según el mérito de la actuado, a la vez que se pueden tomar las medidas procesales correctivas, incluyendo la sustitución del órgano instructor, con el objeto de conducir el procedimiento hasta su total finalización. En esta dimensión, es que la Sala entiende los alcances del párrafo final del artículo 5 de la Ley 7476 y las referencias reglamentarias de los artículos 23 y 26 cuestionados en esta acción. Y el anterior análisis nos conduce, necesariamente, al examen de la razonabilidad de las normas reglamentarias y de los actos administrativos representados en la interpretación de los alcances de esas normas, todo, desde la perspectiva de definir la constitucionalidad de lo actuado. Sobre el tema de la razonabilidad, la Sala ha dicho que se deben tomar en cuenta tres elementos: la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad del acto o disposición jurídica. Un análisis de estos tres elementos fue realizado en la sentencia número 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho en el siguiente sentido:

"(...) IX.—**Sobre el principio constitucional de razonabilidad.** El principio de razonabilidad, surge del llamado "debido proceso sustantivo", es decir, que los actos públicos deben contener un substrato de justicia intrínseca. Cuando de restricción a determinados derechos se trata, esta regla impone el deber de que dicha limitación se encuentre justificada, por una razón de peso suficiente para legitimar su contradicción con el principio general de igualdad.

Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La **necesidad** de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La **idoneidad**, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La **inidoneidad** de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, el **proporcionalidad** nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados. Visto esto, cabe ahora pasar a discutir si la norma del numeral impugnado es razonable desde el punto de vista constitucional, que acaba de ser mencionado.

En otra ocasión, esta Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto del principio de razonabilidad, en los siguientes términos: "Pero aun se dio un paso más en la tradición jurisprudencial angloamericana, al extenderse el concepto del debido proceso a lo que en esa tradición se conoce como debido sustantivo o sustancial substantive due process of law, que, en realidad, aunque no se refiere a ninguna materia procesal, constituyó un ingenioso mecanismo ideado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para afirmar su jurisdicción sobre los Estados federados, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal, pero que entre nosotros, sobre todo a falta de esa necesidad, equivaldría sencillamente al principio de razonabilidad de las leyes y otras normas o actos públicos; o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución.

De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad." (Voto número 1739-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos)

En aplicación de tales precedentes jurisprudenciales, y para realizar el análisis del caso concreto, se debe emprender el examen desde dos perspectivas distintas. En primer lugar, el análisis de la necesidad general de ordenar los plazos procesales y estima este Tribunal que la regulación de los términos del procedimiento es imprescindible, puesto que es esencial proteger y dar seguridad jurídica, a las personas afectadas en su honor y pudor con una acción del tipo que ocupa la materia de la acción, con la existencia de una investigación en su contra; es obvio, que parte del proceso se ocupa del pleno ejercicio de la defensa de los derechos e intereses de las personas involucradas, de manera que se llegue a comprobar lo acontecido, esto es, que se descubra la verdad real, con el fin de que la persona considerada eventualmente agresora, sea convencida de su culpabilidad y se haga responsable de sus actos, y eventualmente, sea reprendido o sancionado, dependiendo de las circunstancias especiales de cada caso y lo que se logre comprobar en los autos. De igual forma es necesario, a efectos de respetar la seguridad jurídica de ambas partes

involucradas en el contradictorio, que la víctima sepa que existe un procedimiento que tiene una duración determinada, para que pueda realizar todas las actuaciones que estime procedentes haciendo valer sus derechos; pero por otro lado, la persona imputada como eventual agresora, debe saber que el proceso no se extenderá ilimitadamente en el tiempo, máxime que en la realidad, desde la sola interposición de la denuncia o queja y dada la naturaleza de la materia involucrada, prácticamente nace a la vida de relación una sanción no jurídica, pero con efectos sociales, por todo el tiempo que el procedimiento dure. Puede sostenerse que el objeto del plazo es que se cumpla con el cometido propuesto por la ley sentido lato a fin de satisfacer la necesidad señalada en la propia norma jurídica. Finalmente, el plazo debe ser proporcional, puesto que debe ser coherente para realizar dentro de él, de la forma más adecuada a los derechos de las partes involucradas, el procedimiento. Todo lo anterior nos conduce a afirmar que si el plazo de tres meses resulta ser insuficiente para una adecuada tramitación de la queja o investigación, especialmente en el caso de la docencia, que se pone como ejemplo, resulta imprescindible examinar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la norma: a) en cuanto a la necesidad, es sentida por las razones apuntadas en el análisis hecho desde la perspectiva general de los términos en los procedimientos; b) sobre la idoneidad, a juicio del Tribunal, en tanto ordenatorio, como se dijo, el término lo es, puesto que según se ha establecido, su terminación no produce los efectos de caducidad que interpreta la administración, con lo cual se satisfacen los fines del proceso; y c) el plazo resulta proporcionado si se lo examina dentro de los objetivos que tuvo en mente el legislador, de sancionar prontamente a los infractores del régimen, y los resultados que se obtienen. Sobre el tema, expresamente, la Sala Constitución ha expresado, entre otras cosas, lo siguiente:

"La razonabilidad implica que el Estado puede limitar o restringir el ejercicio del derecho, pero debe hacerlo en forma tal que la norma jurídica se adecúe en todos sus elementos, con el motivo y el fin que persigue, con el sentido objetivo que se contempla en la Constitución. Quiere ello decir que debe existir una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue, referida a la imperiosa necesidad que la ley satisface al sentido común jurídico de la comunidad, expresado en los valores que consagra la misma Constitución. Indudablemente que el fin que perseguía la disposición no se cumple, en la medida en que por razones prácticas o actuales, legales o no, la Institución designada para cumplirlo alega que no lo puede hacer..."

Siguiendo la línea de lo que se viene exponiendo la Sala, también, en sentencia número 08724-97 (y en el mismo sentido la sentencia 00486-94), resolvió un asunto similar en el que dijo:

"En sentido estricto la razonabilidad equivale a justicia, así, por ejemplo, una ley que establezca prestaciones científicas o técnicamente disparatadas, sería una ley técnicamente irracional o irrazonable, y por ello, sería también jurídicamente irrazonable. En este sentido cabe advertir que no es lo mismo decir que un acto es razonable, a que un acto no es irrazonable, por cuanto la razonabilidad es un punto dentro de una franja de posibilidades u opciones, teniendo un límite hacia arriba y otro hacia abajo, fuera de los cuales la escogencia resulta irrazonable, en razón del exceso o por defecto, respectivamente. Asimismo, la razonabilidad de la norma en cuestión se determina en virtud de que la misma no enerva los mecanismos que garantizan el derecho de defensa, ya que no crea una situación de indefensión a las partes, ni niega u obstaculiza la acción de la justicia, situación que evidentemente se daría si el plazo dispuesto en la norma fuera de tres meses irrazonabilidad por exceso, o de tres horas irrazonabilidad por defecto. En el caso en estudio, esta Sala considera que el plazo de tres días para apelar las resoluciones en los procesos sumarios no resulta irracional, todo lo contrario, es razonable en relación con la naturaleza del proceso dentro del que se fija, y en relación con los otros procesos, y además resulta suficiente para el propósito que se fija, no creando ninguna situación de indefensión para las partes que intervienen en el proceso, como se apuntó anteriormente..."

De lo expresado, es más que lógico entender que la razonabilidad de la norma exige, tratándose de un término procesal, que el mismo sea proporcional en el motivo y el fin que persigue, con el sentido objetivo que se contempla en la Constitución Política. Un defecto en la proporcionalidad de la norma, la haría irrazonable y por ello, inconstitucional. En el presente asunto, lo que se examina es la razonabilidad del plazo para investigar las denuncias e imponer la sanción que jurídicamente sea procedente, en razón del interés superior derivado del objetivo que define claramente la Ley 7476 en su artículo 2. En síntesis, el resultado del examen de razonabilidad de la interpretación administrativa que se impugna, apunta a la existencia de una evidente limitación procesal en perjuicio de las víctimas, de manera que la figura de la caducidad, derivada del examen que se hace, convierte el término de tres meses en brevísimo, de modo que no puede cumplir con la triple condición de ser necesario, idóneo y proporcional. Según se entiende del contenido de la jurisprudencia administrativa, la extensión del término no es suficiente para lograr que los derechos de protección superior de los intereses de las víctimas sean respetados, dejando en completo estado de indefensión a las víctimas del acoso u hostigamiento sexual, de donde resulta que la acción deba acogerse en este extremo, para declarar la inconstitucionalidad de la jurisprudencia administrativa que resulta de la

interpretación que de los artículos 26 del Reglamento de la Carrera Docente y 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, hacen el Tribunal de la Carrera Docente y la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública y concretamente, de la resolución dictada por ese Tribunal a las diecisiete horas treinta y cinco minutos del primero de noviembre del dos mil, todo en los términos que se dirán.

IX.—Sobre el derecho a una justicia pronta y cumplida.—Reiteradamente se ha referido esta Sala a los alcances de los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, que disponen en esencia y para los efectos de esta acción, que “nadie podrá ser sancionado sin previa oportunidad concedida para ejercer la defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad y que en la ley sentido lato se debe encontrar los medios adecuados para obtener reparación de las injurias o daños que se reciban tanto en lo personal, como en la propiedad o intereses morales; y que debe hacerse justicia pronta y cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes”. Del tema ha dicho que es evidente que la duración excesiva y no justificada de los procesos implica una clara violación de los principios contenidos en la conjugación de esos dos artículos, puesto que los reclamos y recursos puestos a conocimiento de la administración de justicia, sea en estrados o en sede administrativa, deben ser resueltos por razones de seguridad jurídica, en plazos razonablemente cortos, lo que no significa la constitucionalización de un derecho a los plazos, sino el derecho de toda persona a que su causa sea resuelta en un término razonable, atendiendo a la complejidad del asunto, la conducta de las partes en el proceso y al comportamiento de la autoridad que tramita y juzga (en este sentido véanse sentencias 05709-98 y 05873-98).—Agrega la jurisprudencia de la Sala, además, que los conflictos que se suscitan en la sociedad deben ser resueltos a través de un procedimiento que garantice los principios de justicia, orden, seguridad y paz social (sentencia 0550-98). Según señala la Procuraduría General de la República en su informe la frase “ocurrir a las leyes”, significa que las personas deben solicitar justicia por los medios legales, y como la citada regla del artículo 41 constitucional establece que “han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido”, allí se está disponiendo que las leyes deben orientarse a procurar la tutela de los derechos quebrantados, lo cual supone que a toda persona se le deben resolver las diferencias suscitadas con otras personas, de conformidad con las leyes y en amparo de su derecho que considera lesionado. Es en virtud de lo anterior que la Sala estima que las leyes, y en general todo el Ordenamiento Jurídico, deben estar orientados a procurar la tutela de lo que a cada uno le corresponde o pertenece, tanto en el sentido de regular los derechos individuales como el de establecer el mecanismo formal e idóneo para que las personas tengan acceso a la justicia. Si la interpretación de los alcances de las normas reglamentarias, recogida en la jurisprudencia administrativa, constituye lo que podría calificarse como un “obstáculo procesal”, que fuera de toda razón y lógica sujeta los fines de la Ley, inexorablemente, a un plazo de caducidad que es extremadamente corto para los motivos y fines que persigue la norma, el ejercicio de la potestad sancionadora, en materia de hostigamiento o acoso sexual resulta ineficaz y es obvio que con el excesivo rigor procesal no sólo se habilita un ilegítimo fuero de impunidad, sino que se está impidiendo el acceso a la justicia de parte de los afectados por tan grotescos actos. Con el instituto de la caducidad establecido por jurisprudencia administrativa y derivada de normas reglamentarias, sin que exista un texto legal que disponga que ese debe ser el resultado jurídico del tema, la Administración Pública está renunciando, ilegítimamente, a ejercer su potestad sancionadora y con ello, obstaculizando la garantía constitucional que tienen las víctimas del acoso u hostigamiento sexual, de poder tutelar sus derechos y encontrar reparación de los daños y perjuicios que se le causen. Junto con los efectos de la impunidad, es evidente que se transgrede no sólo el derecho fundamental de las personas afectadas sino que, también, se atenta contra uno de los pilares de la democracia, en tanto el sistema pretende que los conflictos que se suscitan en la sociedad, sean resueltos a través de un procedimiento que garantice los principios de justicia, orden, seguridad y paz social, como ya quedó dicho, y en la medida que no se alcancen estos fines, la interpretación de los alcances de las normas de rango inferior a la ley, resulta inconstitucional.

VII.—Conclusiones. A partir de los argumentos expuestos en los considerandos que anteceden, arriba esta Sala Constitucional a las siguientes conclusiones básicas: a) que es inconstitucional y por ello se anula del ordenamiento jurídico, la interpretación que se ha constituido en jurisprudencia administrativa y como tal de obligatoria aplicación, dictada por el Tribunal de Carrera Docente y que ha prohiado la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública, en el sentido de que los plazos procesales derivados de los artículos 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo Nº 2235-E.P. del 14 de febrero de 1972, reformado por Decreto Ejecutivo Nº 25965-MP-MEP de 10 de marzo de 1997, y 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, Decreto Ejecutivo Nº 26180-MEP de 4 de julio de 1997, dan contenido a un verdadero término de caducidad, de tal manera que en ese plazo de tres meses, cuya base legal es el párrafo final del artículo 5 de la Ley 7476, debe procesarse la denuncia o queja por acoso u hostigamiento sexual e imponerse la sanción, sin que pueda excederse el término por ningún motivo. Esta inconstitucionalidad se declara por violación del principio de reserva de ley y por ser irrazonable y desproporcionada a los fines de la Ley 7476 de 3 de febrero de 1995; b) como consecuencia de lo declarado en el punto anterior y por las mismas razones, es

inconstitucional y en consecuencia se anula, la resolución del Tribunal de Carrera Docente de las diecisiete horas con treinta y cinco minutos del primero de noviembre del dos mil; c) de igual modo y con fundamento en las mismas razones, es inconstitucional y también se anula del ordenamiento jurídico, del párrafo segundo del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo número 2235-EP del 14 de febrero de 1972, reformado mediante Decreto Ejecutivo Nº 25965-MP-MEP de 10 de marzo de 1997, la oración que dice “El inicio del cómputo del plazo de prescripción señalado en el párrafo anterior, operará a partir del momento en que la Dirección General de Personal tenga conocimiento de la queja o denuncia.”. Los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de esta parte del artículo 26, no deja a los procesos administrativos en los que se investigan presuntas faltas por acoso u hostigamiento sexual, sin prescripción, como podría erróneamente entenderse. En efecto, el propio artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente dispone que en la tramitación de la investigación o queja, se observará el procedimiento establecido en los artículos 59 y siguientes del Estatuto del Servicio Civil, disposiciones que desarrollan el debido proceso y que obligan a terminar los casos a la mayor brevedad posible (artículo 66); y, además, se aplicaría también lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Nº 7476, en el sentido de que el cómputo, la interrupción y los demás extremos relativos a la prescripción se regirán por lo que se estipula en el Título X del Código de Trabajo. **Por tanto,**

Se declara parcialmente con lugar la acción y se declara: a) que es inconstitucional y en consecuencia se anula, la interpretación que se ha constituido en jurisprudencia administrativa y como tal de obligatoria aplicación, dictada por el Tribunal de Carrera Docente y que ha prohiado la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública, en el sentido de que los plazos procesales derivados de los artículos 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo Nº 2235-E.P. del 14 de febrero de 1972, reformado por Decreto Ejecutivo Nº 25965-MP-MEP de 10 de marzo de 1997, y 23 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, Decreto Ejecutivo Nº 26180-MEP de 4 de julio de 1997, dan contenido a un verdadero término de caducidad, de tal manera que en ese plazo de tres meses, cuya base legal es el párrafo final del artículo 5 de la Ley 7476, debe procesarse la denuncia o queja por acoso u hostigamiento sexual e imponerse la sanción, sin que pueda excederse el término por ningún motivo. Esta inconstitucionalidad se declara por violación del principio de reserva de ley y por ser irrazonable y desproporcionada a los fines de la Ley 7476 de 3 de febrero de 1995; b) como consecuencia de lo declarado en el punto anterior y por las mismas razones, es inconstitucional y en consecuencia se anula, la resolución del Tribunal de Carrera Docente de las diecisiete horas con treinta y cinco minutos del primero de noviembre del dos mil; c) de igual modo y con fundamento en las mismas razones, es inconstitucional y también se anula del ordenamiento jurídico, del párrafo segundo del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo número 2235-EP del 14 de febrero de 1972, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 25965-MP-MEP de 10 de marzo de 1997, la oración que dice “El inicio del cómputo del plazo de prescripción señalado en el párrafo anterior, operará a partir del momento en que la Dirección General de Personal tenga conocimiento de la queja o denuncia.” Esta sentencia es declarativa y retroactiva a las fechas de las normas y actos que se anulan sin perjuicio de las situaciones jurídicas consolidadas. Reséñese en el Diario Oficial “La Gaceta” y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Comuníquese a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Notifíquese.—Luis Fernando Solano C., Presidente.—Luis Paulino Mora M.—Eduardo Sancho G.—Carlos M. Arguedas R.—Ana Virginia Calzada M.—Fernando Cruz C.—Susana Castro A.

San José, 20 de mayo del 2002.

Gerardo Madriz Piedra
Secretario

1 vez.—(37120).

JUZGADO NOTARIAL

HACE SABER:

Para su estimable conocimiento y fines consiguientes, me permito comunicarle, que en proceso disciplinario número 01-000122-627-NO, establecido por Archivo Notarial contra el notario Miguel Salazar Gamboa, cédula 1-581-451, este Juzgado mediante sentencia número 00089-02 de las diez horas cuatro minutos del trece de marzo del año en curso, dispuso imponerle la corrección disciplinaria de dos días de suspensión en el ejercicio de sus funciones. Rige ocho días naturales después de la publicación.

San José, 16 de mayo del 2002.

Lic. Juan Federico Echandi Salas,
Juez.

1 vez.—(37263).

Para su estimable conocimiento y fines consiguientes, me permito comunicarle, que en proceso disciplinario número 01-00097-627-NO, establecido por Luz Marina Sánchez Alpizar contra el notario José Manuel Vargas Paniagua, cédula 2-382-542, este Juzgado mediante sentencia número 00088-02 de las siete horas treinta y cinco minutos del trece de