

DAJ-AE-126-12
13 de julio de 2012

Señor
Ángel Erick Bonilla Chávez
Secretario de Alianzas y Relaciones
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Salud y la Seguridad Social
SINTRASAS
Presente

Estimado señor:

Se recibió en esta Dirección su nota el 3 de febrero del año en curso, mediante la cual consulta si el artículo 147 de la Normativa Institucional Laboral vigente de la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS) es concordante con el artículo 603 del Código de Trabajo.

Al respecto se le indica que los funcionarios de la CCSS son empleados públicos, de acuerdo con los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, y por ende les cubren todas las disposiciones que se encuentran vigentes para los servidores de la Administración Pública y aquellas dispuestas específicamente para el personal sujeto a la carrera administrativa dentro de dicha Institución.

Por otra parte, de conformidad con los artículos 3 de la Ley Orgánica y 20 inciso c) del Reglamento de Reorganización y Racionalización, ambos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en relación con el 129 de la Ley General de la Administración Pública, esta Dirección sólo es competente para atender y resolver consultas que se refieran a la aplicación de la legislación social o sobre la interpretación de las leyes de trabajo, seguridad y bienestar social y demás disposiciones conexas, que formulen las autoridades nacionales, las organizaciones de empresarios y trabajadores y las personas particulares.

No obstante lo anterior, por tener su consulta relación con la aplicación del Código de Trabajo, se procederá a darle una respuesta en términos generales.

En primer lugar, es conveniente establecer la diferencia entre la prescripción del derecho de sancionar, del cual habla el artículo 603 del Código de Trabajo y la caducidad del procedimiento administrativo, del cual habla el artículo 147 de la Normativa de Relaciones Laborales.

I. De la potestad sancionatoria.

Como parte del Poder de Dirección del patrono se encuentra su potestad sancionatoria, la cual de conformidad con lo dicho por el tratadista Carlos Carro Zúñiga, debe ajustarse a varios principios, a saber:

a) **El Principio de Causalidad:** Desde su significación objetiva, “*alude a la exigencia de que se de una relación de causa a efecto entre los hechos constitutivos de la falta y el acto jurídico del despido. Es necesario que la decisión de la empresa de ponerle término al contrato de trabajo por medio del despido justificado, sea una consecuencia inmediata y directa.*”¹ Esa relación objetiva debe coincidir con la relación subjetiva, para que se aplique el despido o la sanción, de lo contrario, podría suceder que el patrono decida despedir al trabajador en razón de un interés particular.

b) **El Principio de Proporcionalidad:** Entre el hecho infractor (falta) y la medida disciplinaria, siempre debe darse una correlación de entidad, es decir, que es importante que opere una equitativa correspondencia entre la gravedad de las faltas y la magnitud de la sanción. En este sentido debe tenerse cuidado al calificar una falta como grave, o bien determinar si es una falta leve sancionable de distinto modo; por lo que deben evaluarse cuidadosamente las circunstancias y particularidades de cada falta.

c) **El Principio de Actualidad:** por este principio se entiende que el despido no puede fundamentarse en causas pasadas, sino que la falta debe ser contemporánea.

II. De la prescripción de las sanciones.

En términos generales, la prescripción debe entenderse como uno de los modos de extinción de las obligaciones, el cual, para que opere, basta únicamente el transcurso de determinado tiempo, sin que el titular del derecho lo haya reclamado, ejerciendo la respectiva acción.

En ese sentido, Juan Raso Delgue, citado por el Tribunal de Trabajo, Sección IV, ha señalado que “*la prescripción es un modo de extinción de relaciones jurídicas que se basa en la inacción del sujeto activo de dicha relación. Como la acción no se ejerce durante determinado tiempo por parte de quien puede hacerlo, la pretensión se pierde para su titular.*” (*Nuevo régimen de prescripción de las acciones laborales, Montevideo, Editorial y Librería Jurídica Amalio M. Fernández, primera edición, 1998, p. 9*)²

¹ CARRO Zúñiga, Carlos. “Las Justas Causas del Despido en el Código de Trabajo y Jurisprudencia de Costa Rica.” Primera Edición. San José. Editorial Juritexto. 1992. Pág. 11.

² Tribunal de Trabajo, Sección IV, Sentencia número 47-2008 de las 18:35 horas del 21 de enero de 2008.

Directamente relacionado con el Principio de Actualidad desarrollado, el Código de Trabajo dispone un plazo dentro del cual el patrono puede proceder con la sanción, pues de no hacerlo dentro del tiempo establecido, la falta prescribirá y no podrá ser sancionable.

En este sentido, el artículo 603 del Código de cita establece:

“Artículo 603.- Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria.”

Respecto de este tema la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado:

““El numeral 603 del Código de Trabajo dispone: “Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la suspensión o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección”. Es claro que, en toda relación de trabajo, la parte empleadora goza del poder de dirección respecto de la actividad que se desarrolla. Ese poder va acompañado de la consecuyente y necesaria potestad disciplinaria, que busca lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio se encuentra íntimamente ligado con el principio de actualidad, lo cual significa que, la sanción impuesta, en un determinado momento, debe ser correlativa al tiempo de la comisión de la falta; lo anterior con la finalidad de lograr una seguridad jurídica, en el sentido de que, el trabajador tenga conocimiento que su infracción, ha de ser sancionada en un período determinado.”³

De la norma y la sentencia citadas se puede afirmar que para garantizar la actualidad de la sanción, ésta se debe imponer como máximo dentro del mes siguiente al que se cometió la infracción o desde que el patrono tuvo conocimiento de su existencia.

Una vez claro el plazo de prescripción de aplicación de las sanciones corresponde determinar el momento en que se inicia a computar este plazo de prescripción. En este sentido ha sido reiterada la jurisprudencia emanada por la Sala Segunda, en el sentido de que mientras esté en trámite la investigación, el plazo de prescripción no corre; sino hasta que el resultado de la pesquisa es puesto en conocimiento del funcionario (a) u órgano competente para resolver; a saber:

³ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Voto número 36-2003, 9:50 del 5 de febrero de 2003.

“Esta Sala ha reiterado que, en el caso de entidades, que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento de investigación –tal y como acaece en el presente asunto- ese plazo de un mes, se iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente para resolver. (Al respecto, pueden verse, entre otros, los Votos N°s. 143 de las 10:00 horas del 31 de mayo, 150 de las 15:10 horas del 2 de junio, 334, de las 10:40 horas del 27 de octubre, todos de 1999; 214 de las 10:40 horas del 14 de febrero del 2000 y; 359, de las 16:00 horas del 29 de junio del 2001).”⁴

En este mismo sentido, la misma Sala ha dispuesto:

“En repetidas ocasiones, esta Sala ha señalado que, tratándose de instituciones públicas o de dependencias del Estado, en las cuales es necesario realizar un procedimiento administrativo para poder determinar la existencia de una falta y, por consiguiente, para fundamentar un despido disciplinario, el término de la prescripción - un mes-, al que hace referencia el numeral 603 del Código de Trabajo, debe computarse a partir del momento en que el resultado de la información levantada por los órganos intermedios se hace del conocimiento de la persona o del órgano competente para tomar la decisión respectiva. Hasta ese momento la parte patronal, puede ejercer, efectivamente, su potestad. En este sentido y en lo que interesa, en el voto No. 40, de las 9:30 horas del 25 de mayo de 1998, claramente se indicó que “Es cierto, como lo alega el recurrente que el artículo 603 del Código de Trabajo se refiere a plazo [sic] dentro del cual los patronos pueden despedir a sus trabajadores, sin quedar expuestos a una prescripción, y que esa disposición legal señala como arranque el día en que fueron conocidos los hechos que pueden dar lugar a la corrección disciplinaria; y es cierto también que no existe norma en ese Código, sobre la fecha en que comienza a correr el plazo de la prescripción en el caso de que, en tratándose [sic] de ciertas instituciones públicas, deba levantarse, previo al despido, una información. Pero a esas razones debe indicarse que es por jurisprudencia [...], que los tribunales han sentado el principio, de que, en tratándose [sic] del Estado o de alguna de sus instituciones, el término de un mes para que prescriba el derecho y la acción para despedir [...] no se computa a partir del día en que se conocieron los

⁴ Ídem.

hechos, sino desde que, ordenada la respectiva información, esta se pone en conocimiento del funcionario o entidad llamada a ejercer la acción disciplinaria.” (Al respecto, pueden verse, entre otras, las sentencias Nos. 192, de las 9:20 horas del 14 de agosto de 1992; 310, de las 15:05 horas del 9 de diciembre de 1993; 274, de las 14:50 horas del 30 de agosto de 1995; 202, de las 16:05 horas del 3 de julio de 1996; 67, de las 15:00 horas del 16 de abril; 117, de las 15:40 horas, del 11 de junio; 175, de las 14:40 horas, del 20 de agosto; estas últimas de 1.997; 25, de las 15:00 horas, del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas, del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas, del 16 de octubre, todas de 1.998 y, de 1.999, los números 143, de las 10:00 horas, del 31 de mayo y 150, de las 15:10 horas, del 2 de junio).”⁵

De las anteriores citas se colige que en caso de existir un procedimiento interno de investigación, o un proceso administrativo, el plazo de prescripción regulado en el artículo 603 del Código de Trabajo, no empezaría a correr desde la comisión de la falta ni desde que el patrono tuvo conocimiento de esta, sino desde que termina dicha investigación y se pone en conocimiento de su resultado al funcionario y a quien deba aplicar la sanción.

No obstante lo anterior, debe tenerse claro que lo dicho por la jurisprudencia de la Sala Segunda sea un permiso para que los procedimientos de investigación se demoren indefinidamente, pues esto afectaría la seguridad jurídica de los trabajadores, en este sentido la Procuraduría General de la República ha dispuesto:

“Ahora bien, aquel plazo extintivo se interrumpe por la iniciación del procedimiento sancionador con conocimiento del interesado; entendiéndose por tal, no la designación del órgano director que instruirá el procedimiento administrativo, sino cuando aquél decreta su inicio y lo notifica debidamente a la parte investigada; lo cual reafirma que la Administración no cuenta con un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, sino que debe contar con el plazo de un mes para incoar la investigación de los hechos endilgados al funcionario, una vez que tenga conocimiento calificado de los mismos, ya sea por un informe interno –que podría ser de la Auditoría o producto de una investigación preliminar- o por denuncia formal de un tercero.

Aún habiéndose producido la interrupción aludida con el inicio del procedimiento disciplinario en los términos referidos, es factible que durante la tramitación del expediente administrativo opere la caducidad del procedimiento administrativo (art. 340 LGAP) o incluso

⁵ Op. Cit., Voto número 46-2001 de las 9:00 horas del 23 de enero de 2001.

la prescripción de la potestad sancionadora, si éste permanece paralizado injustificadamente por causa no imputable al funcionario inculpado.

Y una vez finalizada la instrucción del procedimiento disciplinario por el órgano director designado al efecto, y desde el momento en que el expediente llega a manos del funcionario u órgano competente para imponer la sanción respectiva, y éste se encuentra en posición de decidir, y por ende, de ejercer de manera efectiva su potestad disciplinaria, el plazo de prescripción vuelve a correr; lo que implica, necesariamente, que la sanción disciplinaria debe ser impuesta por la entidad patronal dentro de aquél plazo.”⁶

Aunado a lo anterior, el Dictamen citado expone:

“... la prescripción de la potestad sancionadora administrativa no puede ocurrir durante la tramitación de una investigación preliminar, pues en esa fase previa que “strictu sensu” no forma parte del procedimiento administrativo, ni siquiera puede comenzar a computarse aquel plazo prescriptivo, ya que la entidad patronal no tiene todavía un conocimiento cierto, preciso y por demás, calificado de los hechos que pudieran dar lugar eventualmente a la imposición de una corrección disciplinaria y, por ende, no ha cumplido aún con la exigencia cualificada de incoar un procedimiento formal al respecto; dicho conocimiento es el que constituye el “dies a quo” de aquel plazo extintivo (Véanse también los dictámenes C-044-2010 de 19 de marzo de 2010, C-022-2010 de 25 de enero de 2010. Así como el dictamen C-388-2007 de 6 de noviembre de 2007).”

En conclusión, al existir dentro de la CCSS un procedimiento de investigación previa a la aplicación de las distintas sanciones disciplinarias, el plazo de prescripción del artículo 603 del Código de Trabajo, no puede empezar a transcurrir desde la comisión del hecho o desde que el patrono tuvo conocimiento de la falta, pues esto podría acarrear la sanción de un funcionario al que no se le haya demostrado fehacientemente su responsabilidad. Razón por la cual, durante la tramitación de dicha investigación no debe empezar a correr el plazo de prescripción, el cual deberá empezar a computarse a partir del momento en que la investigación finaliza y se pone su resultado en conocimiento del funcionario y de quien deba ejecutar la sanción.

⁶ Procuraduría General de la República, Dictamen número C-205-2010 del 4 de octubre de 2010.

III. De la caducidad del procedimiento administrativo.

Según se señaló en el apartado anterior, el procedimiento administrativo no se puede extender indefinidamente, sino que debe ajustarse a plazos delimitados que den seguridad jurídica a los trabajadores.

Es en este sentido, es que resulta de aplicación el artículo 147 de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS que cita en su consulta. Dicho artículo dispone:

“Artículo 147. De la Caducidad:

1. Cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses en virtud de causa, imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya iniciado, de oficio o por denuncia, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339 de la Ley General de la Administración Pública.

2. No procederá la caducidad del procedimiento iniciado a gestión de parte, cuando el interesado haya dejado de gestionar por haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para dictar el acto final.

3. La caducidad del procedimiento administrativo no extingue el derecho de las partes; pero los procedimientos se tienen por no seguidos, para los efectos de interrumpir la prescripción.”

Se colige de la anterior norma, que se produce la caducidad del procedimiento administrativo, en caso de que durante su tramitación, éste se paralice por más de seis meses por causas atribuibles al interesado que lo promovió o a la Administración que lo haya iniciado.

Es decir, se trata de un hecho jurídico dentro del procedimiento que se justifica como un medio de evitar la prolongación excesiva de los procedimientos, en aras de la seguridad jurídica, así como en la necesidad de garantizar la continuidad y eficiencia de la actividad administrativa.

Para que opere, según lo establece la norma aludida, la caducidad requiere de varios elementos. En un primer término, que el asunto haya ingresado en un estado de abandono procesal, esto es, una inactividad. Segundo, que dicho estancamiento sea producto de causas imputables al administrado, cuando haya iniciado a gestión de parte, o bien de la Administración, si fue instaurado de oficio. Tercero, que ese estado se haya mantenido por un espacio de al menos seis meses.

Al respecto, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

*"En primer término, se puede observar que la norma recién transcrita se encuentra redactada en forma imperativa, es decir, no regula una facultad; por el contrario, una vez cumplidos los presupuestos de hecho en ella contenidos, la consecuencia deviene en obligatoria para el órgano encargado de la tramitación. Esto implica que sus efectos se producen de pleno derecho, y por ende su reconocimiento tiene efectos meramente declarativos, no constitutivos. Vale aclarar que lo anterior no debe ser interpretado como una pérdida de competencia –la cual es, por definición, irrenunciable, intransmisible e imprescriptible según el numeral 66 LGAP-, sino, únicamente, como la imposibilidad de continuar con la tramitación del procedimiento específico en el que se produjo la inercia."*⁷

IV. De la concordancia entre el artículo 147 de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS y el artículo 603 del Código de Trabajo.

Según se desprende de lo dicho en los apartados anteriores, la caducidad y la prescripción son institutos jurídicos independientes y diferentes entre sí. Uno, regula el plazo que tiene la parte patronal para establecer una sanción para el trabajador que ha cometido una falta; mientras que el otro, regula una sanción para el caso de que un procedimiento administrativo, tendiente a establecer la responsabilidad de uno o más trabajadores en la comisión de una falta, sea dejado en abandono.

Es decir, no se puede establecer una concordancia entre el artículo 147 de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS con el artículo 603 del Código de Trabajo, pues regulan supuestos diferentes.

Atentamente,

Licda. Adriana Quesada Hernández
ASESORA

AQH/lsr
Ampo 19A)

⁷ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Voto número 654-2011, de las 9:05 a.m. del 9 de junio de 2011.