

“Encendamos juntos la luz”

San José, viernes 27 de enero de 2023
DAJ-C-0010-01-2023

Señora
MSc. Alejandra Gutiérrez Vargas
Directora Regional
Dirección Regional de Educación de Heredia
Presente

Asunto: Atención de consulta planteada mediante oficio N.º DREH-0466-2022

Estimada señora

Me dirijo a usted con ocasión de saludarle. En atención a la gestión solicitada mediante el oficio de cita, se le ha asignado el número de expediente DAJ-DCAJ-EXP-2048-2022 y la referencia 6534.

I. Objeto de la consulta

Se solicita la emisión de un criterio jurídico en relación a la siguiente interrogante:

“...es procedente legalmente que no se tramite una denuncia en razón de que una persona denunciada se someta a una incapacidad?”

II. Cumplimiento de lo dispuesto mediante la directriz N.º DM-776-06-2018

En atención a las disposiciones relativas al cumplimiento de requisitos para la obtención de un criterio jurídico por parte de esta Dirección, según el Decreto Ejecutivo N.º 38170-MEP “Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública”, así como la Directriz N.º DM-776-06-2018, revisados los atestados

Paseo Colón, San José. Av. 1, calle 24, edificio Torre Mercedes piso 10.
Correo electrónico: asuntosjuridicos@mep.go.cr

“Encendamos juntos la luz”

correspondientes a la presente consulta, se determina que la misma cumple a cabalidad; particularmente, en relación al aporte de la opinión jurídica, la misma consta mediante el oficio N.º DREH-0452-2022 del 15 de diciembre del 2022.

En relación al contenido de la opinión jurídica aportada, en la misma se manifiesta no encontrar fundamento jurídico que justifique el no tramitar una denuncia con motivo de encontrarse una de las partes en periodo de incapacidad, lo cual es fundamentado mediante lo señalado en la resolución de la Sala Constitucional N.º 2003-03169 del 25 de abril del 2003; asimismo, considerando el cumplimiento de los principios de celeridad e impulso procesal por parte de la Administración durante la gestión de los procedimientos administrativos que correspondan.

III. Análisis de la consulta

El contexto de la consulta está supeditado a aspectos propios en materia de derecho administrativo y la función pública, por lo que esta Dirección recurre la jurisprudencia que han emitido las autoridades superiores con competencia para pronunciarse al respecto.

En primera instancia, se define el concepto de incapacidad, que de acuerdo con el *Reglamento del Seguro Social de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social*, N.º 7082, la incapacidad es concebida como aquel “...Período de reposo ordenado por médicos de la Caja o autorizados por ésta, al asegurado directo activo asalariado que no esté en posibilidad de trabajar por pérdida temporal de las facultades o aptitudes para el desempeño de las labores habituales u otras compatibles con ésta...”. En igual sentido, el *“Reglamento para el otorgamiento de licencias e incapacidades a los beneficiarios del seguro de salud y reforma reglamento del Seguro de Salud el interior*

“Encendamos juntos la luz”

del Trabajo, el Seguro, invalidez y muerte, el afiliación, Instructivo pago prestaciones, etc” N.º 8712, mediante el artículo 5 establece:

“Artículo 5º-Del objetivo del otorgamiento de una incapacidad. La incapacidad es una orden de reposo, dada por un médico u odontólogo de la Caja Costarricense de Seguro Social o de servicios médicos u odontológicos autorizados por la Caja. Se le otorga al asegurado(a) activo(a), que ha perdido temporalmente las facultades o aptitudes para el desempeño de las labores habituales u otras compatibles a ésta. La incapacidad del asegurado(a) activo(a) implica forzosamente un período de reposo, por lo cual el trabajador incapacitado está imposibilitado para laborar, ya sea en sus labores habituales o bien cualquier otras labores o actividades, salvo actividades físicas o recreativas que el médico u odontólogo señale que son necesarias para su recuperación. De esta forma, la incapacidad otorgada al asegurado(a) activo(a) representa la obligación de cumplir a cabalidad las órdenes emanadas del médico u odontólogo, pues de ello deviene la posibilidad de recuperar, dentro del período de incapacidad, las facultades y/o aptitudes temporalmente perdidas, siempre con el objeto que el asegurado (a) activo (a) se reincorpore a sus labores habituales, por lo cual el asegurado (a) activo (a) queda imposibilitado para realizar lo estipulado en el artículo 14º de este Reglamento. (...)

El acto de otorgar una incapacidad o licencia, además de su significado como parte del tratamiento médico o de una especial protección social a favor del asegurado(a) activo(a), tiene implicaciones de orden médico, administrativo, laboral, legal, penal, financiero, social y ético.

La suspensión temporal del contrato de trabajo generada por el otorgamiento de una incapacidad es responsabilidad del profesional que la otorga y del asegurado(a) activo(a) que la recibe.”

“Encendamos juntos la luz”

Sobre las estipulaciones manifestadas mediante el artículo 14 a las que hace referencia el anterior enunciado sobre la inhabilitación del servidor, este indica:

Artículo 14.-De la inhabilitación por la incapacidad y las licencias. El asegurado activo (a) incapacitado (a), en función del reposo prescrito, como parte de su tratamiento, queda imposibilitado durante las 24 (veinticuatro) horas del día de su incapacidad para el desempeño de cualquier tipo de actividad remunerada y no remunerada, pública o privada, tanto en su horario ordinario, como fuera de él, lo mismo que actividades académicas, físicas o recreativas que interfiera con la recomendación médica, así como viajes dentro y fuera del país, y cualquier otra actividad no señalada que ponga en peligro la recuperación de la salud del asegurado(a) activo(a).

Se exceptúan de lo anterior: a) lo casos que, de acuerdo con el criterio del profesional que extiende la incapacidad, recomiende realizar alguna actividad física o recreativa como parte del tratamiento, lo cual debe quedar anotado y justificado en el expediente clínico, indicando el tiempo y el tipo de actividad que requiere el asegurado para su recuperación, durante su período de incapacidad y que no ponga en peligro su salud y b) lo estipulado en el artículo 16º del presente Reglamento.

En el caso de las licencias por maternidad la inhabilitación solo le permitirá a la asegurada activa realizar las labores domésticas compatibles con su estado. En caso de que se demuestre que se dedica a otros trabajos remunerados el subsidio podrá suspenderse a instancia del patrono o de la misma Caja Costarricense de Seguro Social...”

De lo anterior se extrae que la incapacidad de la persona funcionaria responde a que esta se desprenda de sus funciones laborales cuando haya sufrido una pérdida temporal de sus facultades o aptitudes para el desempeño de las mismas, con el objeto

“Encendamos juntos la luz”

de cumplir un periodo de reposo dispuesto por el médico u odontólogo con las recomendaciones y particularidades que el profesional en salud considere que conlleve a su recuperación.

Como bien refiere la norma anterior, las incapacidades tienen implicaciones de índole laboral y legal, como es el caso de los funcionarios que son sometidos a un procedimiento administrativo disciplinario al momento de encontrarse incapacitados, circunstancia que ha sido analizada por las autoridades jurisdiccionales. Al respecto la resolución N.º 2015001806 de las 14:30 del 10 de febrero del 2015, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, señala:

“...debe recordarse que el hecho que la relación de servicio de un funcionario público esté suspendida en virtud de una incapacidad para el trabajo legalmente acordada, no tiene la virtud de enervar la potestad que tiene la Administración para separarlo del cargo conforme a la ley, ni la de suspender los efectos de los pronunciamientos dictados por los órganos competentes en virtud del ejercicio de la citada potestad, pues afirmar lo contrario implicaría reconocer una limitación a esa facultad que ni la Constitución, ni la ley establecen...”.

En esta misma línea, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante la resolución N.º 2021-000063 dictada a las 09:55 horas del 15 de enero del 2021, indicó:

“...Es claro que no existe ninguna prohibición para notificar a un funcionario que esté incapacitado, pues por esa condición no pierde su condición de trabajador, solo que está justificado para no estar laborando mientras dura la condición de incapacitado. La incapacidad suspende temporalmente la relación laboral, y lo único que no debe realizar el trabajador es prestar sus servicios, pero dado que se trata de una condición temporal y que el trabajador se reincorporará a sus labores, el trámite de los procedimientos administrativos disciplinarios puede

“Encendamos juntos la luz”

continuar, e incluso tomar la decisión de despedirlo, tal y como lo dijo la Sala Constitucional en el voto antes citado...”

Además de lo anterior, la Administración debe considerar que en la tramitación de un procedimiento administrativo disciplinario, se deben atender las garantías procesales que brindan amparo al administrado, asegurando un procedimiento que no genere indefensión al servidor ni se violenten sus derechos fundamentales; dentro de estos principios se encuentra el derecho de defensa resguardado por el artículo 39 de la Constitución Política. Sobre el particular, mediante la resolución N.º 2011006879 de las 11:45 horas del 27 de mayo del 2011¹, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia manifestó:

“...“Esta Sala ha señalado los elementos del derecho al debido proceso legal, (ver especialmente la opinión consultiva nº1739-92), aplicables a cualquier procedimiento sancionatorio o que pueda tener por resultado la pérdida de derechos subjetivos. La Administración debe, en atención al derecho de defensa del administrado: a) Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se imputan; b) P. el acceso irrestricto al expediente administrativo; c) C. un plazo razonable para la preparación de su defensa; d) C. la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; e) Fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento; f) Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria.” (sentencia#5469-95 de las 18:03 horas del 4 de octubre de 1995).

¹ Reiterada mediante la resolución de la Sala Constitucional N° 01375 – 2013 de las nueve horas con treinta minutos del 29 de Noviembre del 2013 y citada en la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo Sección VII N° 00053 – 2014 de las diez horas con quince minutos del 23 de Junio del 2014.

“Encendamos juntos la luz”

Consecuentemente, en los procedimientos que instaure la Administración, debe concederle al afectado de manera preceptiva su derecho al debido proceso, en los términos de los artículos 39 y 41 constitucionales....”

En la misma resolución se analiza el argumento de una presunta transgresión por tramitar un procedimiento sin la presencia del funcionario en argumento de encontrarse incapacitado, a lo que la Sala indica:

“...Analizado el informe rendido y la prueba documental aportada, a criterio de este Tribunal que son de recibo los argumentos de la Autoridad recurrida en cuanto a que como no existe constancia médica que señale que la incapacidad fuera de tal gravedad que pudiese impedirle al accionante comparecer a ese acto del procedimiento procedió a realizarla en la hora y fecha señalada. Parte este Tribunal de que la incapacidad para el trabajo no implica imposibilidad de presentarse a un acto procedimental como una comparecencia administrativa, salvo que los hechos que originaron la incapacidad involucren un impedimento físico que impida la movilidad de la persona, o uno de índole psiquiátrico, que impida su capacidad de comprensión. Así las cosas, el que la comparecencia oral se haya realizado, no limita ni lesiona el derecho de defensa ni el debido proceso...”

De esta manera, si bien la Administración tiene el deber de garantizar un procedimiento administrativo disciplinario atendiendo los principios procesales que amparan al funcionario de manera que no se genere una indefensión en su perjuicio, lo cierto es que en caso de encontrarse el funcionario incapacitado en alguna de las etapas del procedimiento, debe considerarse lo indicado por el profesional en salud competente en la incapacidad respectiva y si dicha situación médica es de tal gravedad que pudiese impedirle al accionante comparecer y someterse al procedimiento, ya sea por razones

“Encendamos juntos la luz”

de incapacidad física o mental, caso contrario, no hay impedimento legal para dar trámite conforme con la normativa que regula la instauración del procedimiento administrativo que corresponda.

IV. Conclusión

En atención a la consulta planteada, esta Dirección concluye:

No existe impedimento legal para incoar un procedimiento administrativo disciplinario contra una persona funcionaria que se encuentre incapacitada, a menos que la Administración pueda determinar de la incapacidad extendida por el especialista en salud competente -según la norma citada-, que el padecimiento del funcionario involucra una incapacidad física o psiquiátrica, al grado de imposibilitar la realización del procedimiento administrativo brindando las garantías procesales reconocidas en favor del funcionario accionado.

Cordialmente,

Daniel Alejandro Jurado Laurentín
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

Copia:

 Archivo/consecutivo.

Realizado por: Alexandra Rojas Quirós, Asesora Legal.

Revisado por: Fernando Sanabria Porras, Jefe Área de Consulta.

Aprobado por: María Gabriela Vega Díaz, Jefe, Departamento de Consulta y Asesoría Jurídica

V.B.: Mario Alberto López Benavides, Subdirector de Asuntos Jurídicos

Paseo Colón, San José. Av. 1, calle 24, edificio Torre Mercedes piso 10.
Correo electrónico: asuntosjuridicos@mep.go.cr