

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

karlaPara ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo

(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INICIO, ÓRGANO DIRECTOR, PLAZOS Y RECURSOS.

RESUMEN: El presente trabajo aborda el tema " El procedimiento Administrativo: Su inicio, órgano director, plazos y recursos." En un primer punto da un abordaje doctrinario, sobre el órgano director del procedimiento, así como los distintos recursos tanto ordinarios como extraordinarios, que se pueden presentar dentro del procedimiento administrativo. El segundo punto es un marco de referencia normativo sobre el procedimiento administrativo. Por último se presenta el desarrollo jurisprudencial que nuestros tribunales han realizado sobre estos temas.

Índice de contenido

1.DOCTRINA.....	2
Órgano director del procedimiento administrativo.....	2
Órgano Director, Instructos y decisor.....	4
Recursos Ordinarios.....	6
Recurso de Apelación.....	6
Recurso de Revocatoria.....	7
Recurso Extraordinario	8
Recurso de revisión.....	8
2.NORMATIVA.....	9
Ley General de la Administración Pública.....	9
De la Iniciación del Procedimiento.....	9
Del Órgano Director.....	12

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

De los plazos y términos.....	18
De los Recursos.....	23
De los Recursos Ordinarios.....	23
Del Recurso de Revisión.....	27
3. JURISPRUDENCIA.....	29
Administración puede iniciar fase preliminar o instructiva con el objeto de determinar si existe mérito o no para iniciar proceso administrativo disciplinario	29
Disconformidad por el dictado del acto de apertura de dicho procedimiento sin que se le efectúe la imputación de los cargos.....	31
Sobre el órgano Director del Proceso.....	33
El Órgano Director.....	33
Designación como instructor a persona ajena a la administración pública	34
Instrucción del procedimiento administrativo debe ser realizada por un órgano director	37
Irregularidad en el nombramiento no quebranta el debido proceso.....	40
Deber del órgano director de instruir el procedimiento administrativo	45
Plazo en el procedimiento Administrativo.....	46
Naturaleza de los procedimientos administrativos y plazos razonables.....	46
Plazos en el procedimiento administrativo.....	52
Recursos.....	57
Recurso administrativo de apelación	58
Alcance jurisprudencial para su interposición dependiendo del funcionario emisor de la resolución que se impugna	72
4. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	76
Inicio del Procedimiento Administrativo.....	76
Órgano Director del Procedimiento	87

1 DOCTRINA

Órgano director del procedimiento administrativo

[JIMÉNEZ BONILLA, Ricardo]¹

La primera propuesta del órgano director del procedimiento administrativo, es la que lo determina como el encargado de llevar adelante la instrucción del procedimiento administrativo. Para fundamentar lo anterior la Procuraduría General de la República lo precisó de la siguiente manera:

"Las partes dentro del procedimiento administrativo son el sujeto administrativo y el sujeto administrado.

Respecto al primero, y siguiendo los lineamientos de la Ley General de la Administración Pública, debemos distinguir entre el órgano director del procedimiento y el órgano decisor. Este último es el que reúne las condiciones necesarias, incluyendo por supuesto la competencia, para resolver por acto final el procedimiento. Por su parte, el órgano director es el encargado de tramitar y excitar el desarrollo del mismo, dictando las providencias que estime necesarias. Este deberá ser nombrado por el competente para emitir el acto final, es decir por el órgano decisor..."

La doctrina nacional encabezada por el Dr. MURILLO estima que el Órgano Director puede definirse como:

"El Órgano Director del procedimiento administrativo es precisamente el

responsable inmediato mismo, el que lo maneja, el que lo preside.

Es el encargado de la fase insíndica, pues su función es de instrucción, sea

de preparación del expediente para su decisión final.

(...)

El Órgano Director es sencillamente el responsable de todo

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

procedimiento; se dará entonces siempre que haya un procedimiento, de cualquier clase que fuere (ordinario, sumario, de alzada, etc.), coincida o no con el titular de la competencia para dictar la resolución final, aunque lo usual es referirse a un Órgano Director del procedimiento, como algo creado especialmente para atender la fase instructoria. "!

Con vista en lo anterior, se deja entrever que el órgano director del procedimiento es el encargado de la instrucción, comprensivo desde el inicio del procedimiento hasta antes de la emisión del acto final.

En este mismo sentido, son varias las tareas que, dentro del término instrucción, son confiadas al órgano director. Pero en la doctrina y la jurisprudencia no se localizan discrepancias, sino por el contrario esta es una temática pacífica. Dentro de ellas se ubican:

"(...)El órgano director cumple una función determinante en el desarrollo del procedimiento. La Ley General de la Administración Pública le atribuye, entre otras, las siguientes competencias: dirige el procedimiento y la comparecencia (314: 1); cuando la comparecencia fuese grabada, con su sola firma puede ser levantada posteriormente el acta respectiva (313); recibe la prueba ofrecida por la parte ausente cuando ello fuere posible (315); resuelve todas las cuestiones previas surgidas durante el curso del procedimiento (227: 1); conserva los objetos presentados susceptibles de desaparición dejando constancia en el acta (270: 6); es disciplinado si por culpa hay retraso en el procedimiento; y si la culpa es grave incurre en responsabilidad civil ante el administrado "

Órgano Director, Intructos y decisor

[JIMÉNEZ BONILLA, Ricardo]²

La Ley General al momento de referirse al Órgano Director lo hace

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

con tres términos diferentes, Director, Instructor y Decisor; sobre esta temática el Dr. SOSTO indicó en una conferencia organizada por la Procuraduría que:

"En la delimitación del concepto del término órgano director, órgano instructor, órgano decisorio, es importante también fijar el significado de los distintos adjetivos que se emplean para calificar al órgano. A continuación cito el significado de varios términos según el Diccionario de la Real Academia Española:

a) Decisorio: virtud de decidir, formar juicio definitivo sobre algo, resolver, tomar determinación sobre algo;

b) Director: que dirige, persona a cuyo cargo está el régimen o dirección de un negocio, cuerpo. Director general: dirección superior de un negocio. El que dispone todo lo relativo a la representación de las obras teatrales.

c) Dirigir es enderezar, llevar rectamente una cosa hacia un término o lugar señalado. Guiar. Encaminar la intención y las operaciones a determinado fin. Gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia. Orientar, guiar, aconsejar.

d) Instructor: que instruye. Instruir es dar a conocer a uno el estado de una cosa, informarle de ella, o comunicarle avisos o reglas de conducta. Formalizar un proceso o expediente conforme a las reglas de derecho y prácticas recibidas.

e) Investigador: que investiga. Investigar es hacer diligencias para descubrir una cosa. Realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia.

j) Conductor: que conduce. Conducir es guiar o dirigir hacia un sitio, un negocio o la actuación de una colectividad.'

No parece desprenderse de lo citado que al órgano director le corresponda única y exclusivamente encaminar el procedimiento hasta antes del dictado de la resolución final; lo anterior, ya que el término dirigir deja entrever más bien una coalición entre la serie concatenada de actos y Ja finalidad que se pretende obtener. Con todo, no aspiro a limitar el estudio de dicha figura

al significado de los vocablos que lo componen, sino que es indispensable además, investigar el modo en que es empleado cada uno de los conceptos predichos dentro de la Ley General.

En otras palabras, según se establece en esta concepción moderna del órgano director del procedimiento administrativo, este se encargará de toda la primera etapa del procedimiento administrativo, es decir desde el inicio hasta la emisión de la resolución o acto administrativo final y con el cual se termina el proceso, salvo que se presenten recursos administrativos.

Recursos Ordinarios

[PALMA GRIJALBA, Zeidy María]³

Recurso de Apelación

“El artículo 343 de la L.G.A.P. estipula que, la apelación, es un recurso administrativo ordinario; su fundamento radica en la existencia misma de la relación jerárquica, una de cuyas manifestaciones es la potestad indiscutible del superior jerárquico, de adoptar todas las medidas que estime conveniente y necesarias para ajustar la conducta del inferior a cánones de legalidad y oportunidad, revocándola, anulándola o reformándola, sea de oficio o en virtud de un recurso administrativo (1). Por ello la posibilidad de interponer un recurso jerárquico siempre existe salvo disposición legal expresa en contrario.

3. Elementos del recurso de apelación

a. Elementos subjetivo

i. Órgano administrativo competente

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

El órgano competente para resolver la apelación es el superior jerárquico del órgano que dictó el acto recurrido.

ii. Recurrente

Puede interponer recurso de apelación todo aquel que posea capacidad y ostente un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado en alguna forma por un acto administrativo.

b. Elemento objetivo

Cabrá recurso de apelación, dentro del procedimiento administrativo sumario, contra los actos emanados de un órgano - distinto e inferior al .jerarca de la entidad respectiva - que rechacen ad portas una petición, denieguen la audiencia para concluir el procedimiento y los que constituyan acto final; y dentro del ordinario, contra aquellos actos que lo inicien, denieguen la comparecencia oral o cualquier prueba y contra los que constituyan acto final o les sean asimilables por imposibilitar la continuación del procedimiento o suspenderlo indefinidamente.

Recurso de Revocatoria

Órgano administrativo competente

Es competente para resolver la revocatoria el mismo órgano que dictó el acto administrativo impugnado.

ii. Recurrente

Para poder interponer recurso de revocatoria se debe poseer capacidad y ostentar un interés legítimo o derecho subjetivo afectado por el acto administrativo, objeto de impugnación.

b. Elemento objetivo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Cabrá recurso de revocatoria, dentro del procedimiento administrativo sumario, contra los actos que emanaren del jerarca y que rechacen ad portas la petición del administrado, le denieguen la audiencia para concluir el procedimiento o constituyan acto final y, dentro del ordinario, contra aquellos actos que lo inicien, que denieguen la comparecencia oral o cualquier prueba y los que constituyan acto final o aquellos que se les asimilen por suspender -indefinidamente o imposibilitar la continuación del procedimiento.

(...)

La revocatoria no requiere una formulación particular ni específica, bastará con que, del contenido del escrito de interposición se deduzca la petición de revisión dirigida al mismo órgano que dictó el acto .

Incluso podrá interponerse, haciéndolo constar así, en el acta de notificación del acto recurrible o, cuando se tratase de la denegación de prueba en la comparecencia oral, establecerse en ese acto

Tiempo

El recurso de revocatoria debe interponerse "dentro del término de tres días, tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos.

Recurso Extraordinario

Recurso de revisión

[ROJAS FRANCO, Enrique]⁴

El recurso de revisión tiene su fundamento en el artículo 42 de la Constitución Política que dice:

"Un mismo Juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho punible.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión".

Ahora bien, ese es un recurso extraordinario y para claridad se transcribe el artículo 353 L.G.A.P., que establece las causas o motivos y el plazo para interponerlos a saber:

"Podrá interponerse recurso de revisión ante el Jefe de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b) cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c) cuando el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

d) cuando el acto se hubiere dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial."

2 NORMATIVA

Ley General de la Administración Pública

De la Iniciación del Procedimiento

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 284.-

El procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, o sólo a instancia de parte cuando así expresa o inequívocamente lo disponga la ley.

Artículo 285.-

1. La petición de la parte deberá contener:

a) Indicación de la oficina a que se dirige;

b) Nombre y apellidos, residencia y lugar para notificaciones de la parte y de quien la representa;

c) La pretensión, con indicación de los daños y perjuicios que se reclamen, y de su estimación, origen y naturaleza;

d) Los motivos o fundamentos de hecho; y

e) Fecha y firma.

2. La ausencia de los requisitos indicados en los numerales b) y c)

obligará al rechazo y archivo de la petición, salvo que se puedan inferir claramente del escrito o de los documentos anexos.

3. La falta de firma producirá necesariamente el rechazo y archivo de la petición.

Artículo 286.-

1. La petición será válida sin autenticaciones aunque no la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

presente la parte, salvo facultad de la Administración de exigir la verificación de la autenticidad por los medios que estime pertinentes.

2. Se tendrán por auténticas las presentaciones hechas personalmente.

Artículo 287.-

1. Todos los demás defectos subsanables de la petición podrán ser corregidos en el plazo que concederá la administración, no mayor de diez días.

2. Igualmente se procederá cuando falten documentos necesarios.

Artículo 288.-

1. La petición deberá presentarse al órgano competente o a cualquier otro subordinado y deberá extenderse recibo, cuya fecha se tendrá como la de presentación.

2. La petición podrá presentarse también por medio de telegrama o carta certificada, en cuyo caso la fecha de presentación será la remisión.

3. Para fijar esta última deberá presentarse abierta la carta y la fecha de recibo por la Oficina Postal será la de remisión, fecha que deberá ponerse mediante sello o por cualquier otro medio auténtico y firmado por el servidor público respectivo, tanto en la nota de recibo como en la carta, previamente a su clausura y envío.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Artículo 289.-

Si desaparece la petición, por extravío, sustracción o destrucción, podrá ser presentada otra dentro de los quince días posteriores a la notificación del hecho.

Artículo 290.-

La parte promotora podrá cambiar o sustituir la petición en el curso del procedimiento sin necesidad de instaurar otro, siempre que lo haga invocando la misma causa, por la que se entenderá el interés legítimo o el derecho subjetivo y los hechos invocados.

Artículo 291.-

Quedará a juicio de la Administración proceder en la forma que a bien tenga cuando se le formule una petición por persona sin derecho subjetivo o interés legítimo en el caso.

Artículo 292.-

1. Toda petición o reclamación mal interpuesta podrá ser tramitada de oficio por la autoridad correspondiente.

2. Sin embargo, la autoridad administrativa no estará sujeta a término para pronunciar su decisión al respecto, ni obligada a hacerlo, salvo en lo que respecta a la inadmisibilidad de la petición o reclamación.

3. La Administración rechazará de plano las peticiones que fueren extemporáneas, impertinentes, o evidentemente improcedentes. La resolución que rechace de plano una petición tendrá los mismos recursos que la resolución final.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Del Órgano Director

Artículo 227.-

1. El órgano director resolverá todas las cuestiones previas surgidas durante el curso del procedimiento, aunque entren en la competencia de otras autoridades administrativas; pero deberá consultarlas a éstas inmediatamente después de surgida la cuestión y el órgano consultado deberá dictaminar en el término de tres días.

2. La resolución sobre cuestiones previas surtirá efecto únicamente dentro del expediente y para los fines del mismo.

De la Abstención y Recusación

CAPITULO UNICO

Artículo 230.-

1. Serán motivos de abstención los mismos de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, además, los que resultan del artículo 102 de la Ley de la Administración Financiera de la República.

2. Los motivos de abstención se aplicarán al órgano director, al de la alzada y a las demás autoridades o funcionarios que intervengan auxiliándolos o asesorándolos en el procedimiento.

3. Sin embargo, cuando los motivos concurren en un miembro de un órgano colegiado, la abstención no se hará extensiva a los demás

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

miembros, salvo casos calificados en que éstos la consideren procedente.

Artículo 231.-

1. La autoridad o funcionario director del procedimiento en quien se dé algún motivo de abstención, pondrá razón de ello y remitirá el expediente al superior de la alzada, quien resolverá dentro de tercer día.

2. Si el superior no acogiere la abstención, devolverá el expediente, para que el funcionario continúe conociendo del mismo.

3. Si la abstención fuere declarada procedente, el superior señalará en el mismo acto al funcionario sustituto, que habrá de ser de la misma jerarquía del funcionario inhibido.

4. Si no hubiere funcionario de igual jerarquía al inhibido, el conocimiento corresponderá al superior inmediato.

Artículo 232.-

1. Cuando el motivo de abstención afectare al órgano de la alzada, se procederá en la forma prevista por el artículo anterior, pero la resolución corresponderá al superior jerárquico respectivo.

2. Si no hubiera superior jerárquico, resolverá el Presidente de la República.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 233.-

En el caso de que el motivo de abstención concorra en el Presidente de la República, éste se excusará y llamará a conocer del asunto al Primer Vicepresidente o, en su caso, al Segundo.

Artículo 234.-

1. Cuando se tratare de un órgano colegiado, el miembro con motivo de abstención se separará del conocimiento del negocio, haciéndolo constar ante el propio órgano a que pertenece.

2. En este caso, la abstención será resuelta por los miembros restantes del órgano colegiado, si los hubiere suficientes para formar quórum; de lo contrario, resolverá el superior del órgano, si lo hubiere, o, en su defecto, el Presidente de la República.

3. Si la abstención se declarare con lugar, conocerá del asunto el mismo órgano colegiado, integrado con suplentes si los tuviere, o con suplentes designados ad hoc por el órgano de nombramiento.

Artículo 235.-

1. Si el motivo de abstención concurre en otros funcionarios, se aplicarán las reglas de los artículos anteriores, en lo que fueren compatibles.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

2. En tales casos, la resolución corresponderá al superior jerárquico del funcionario inhibido.

Artículo 236.-

1. Cuando hubiere motivo de abstención, podrá también recusar al funcionario la parte perjudicada con la respectiva causal.

2. La recusación se planteará por escrito, expresando la causa en que se funde e indicando o acompañando la prueba conducente.

3. El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente si se abstiene o si considera infundada la recusación, y procederá, en todo caso, en la forma ordenada por los artículos anteriores.

4. El superior u órgano llamado a resolver, podrá recabar los informes y ordenar las otras pruebas que considere oportunos dentro del plazo improrrogable de cinco días, y resolverá en la forma y términos señalados en los artículos anteriores.

5. No procederá la recusación del Presidente de la República.

Artículo 237.-

1. La actuación de funcionarios en los que concurran motivos de abstención implicará la invalidez de los actos en que hayan intervenido y, además, dará lugar a responsabilidad.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

2. Cuando los motivos de abstención sean los de impedimento previstos en el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o los del artículo 102 de la Ley de la Administración Financiera de la República, la nulidad será absoluta; en los demás casos será relativa.

3. Los órganos superiores deberán separar del expediente a las personas en quienes concurra algún motivo de abstención susceptible de causar nulidad absoluta de conformidad con el párrafo anterior.

Artículo 238.-

1. Las resoluciones que se dicten en materia de abstención no tendrán recursos alguno.

2. Las que se dicten con motivo de una recusación tendrán los recursos administrativos ordinarios.

3. Lo anterior, sin perjuicio de la potestad del órgano de alzada y de los tribunales, al conocer del acto final, de revisar de oficio o gestión de parte, los motivos de abstención que hubieren podido implicar nulidad absoluta, así como de apreciar discrecionalmente los demás.

Artículo 314.-

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

1. El órgano que dirige el procedimiento será el encargado de dirigir la comparecencia.

2. Si el órgano es colegiado, será dirigido por el Presidente o por el miembro designado al efecto.

De los plazos y términos

De los Términos y Plazos

Artículo 255.-

Los términos y plazos del procedimiento administrativo obligan tanto a la Administración como a los administrados, en lo que respectivamente les concierne.

Artículo 256.-

1. Los plazos por días, para la Administración, incluyen los inhábiles.

2. Los que son para los particulares serán siempre de días hábiles.

3. Los plazos empezarán a partir del día siguiente a la última comunicación de los mismos o del acto impugnado, caso de recurso.

4. En el caso de publicaciones esa fecha inicial será la de la última publicación, excepto que el acto indique otra posterior.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 257.-

El plazo se tendrá por vencido si antes de su vencimiento se cumplen todos los actos para los que estaba destinado.

Artículo 258.-

1. Los plazos de esta ley y de sus reglamentos son improrrogables, sin embargo, los que otorgue la autoridad directora de conformidad con la misma, podrán ser prorrogados por ella hasta en una mitad más si la parte interesada demuestra los motivos que lo aconsejen como conveniente o necesario, si no ha mediado culpa suya y si no hay lesión de intereses o derechos de la contraparte o de tercero.

2. La solicitud de prórroga deberá hacerse antes del vencimiento del plazo, con expresión de motivos y de prueba si fuere del caso.

3. En iguales condiciones cabrá hacer nuevos señalamientos o prórrogas.

4. Queda prohibido hacer de oficio nuevos señalamientos o prórrogas.

Artículo 259.-

1. Los plazos podrán ser suspendidos por fuerza mayor, de oficio o a petición de parte.

2. La alegación de fuerza mayor deberá hacerse dentro de los ocho

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

días siguientes a su cesación, simultáneamente con el acto impedido por aquélla, so pena de perder la posibilidad de realizarlo y de sufrir el rechazo de suspensión solicitada.

3. No será causa de suspensión la que haya servido de motivo a una prórroga o a un nuevo señalamiento.

4. Se reputará fuerza mayor la negativa o el obstáculo opuestos por la Administración al examen del expediente por el administrado, si lo han impedido total o parcialmente, fuera de los casos previstos por el artículo 273. En esta hipótesis se repondrán los términos hasta el momento en que se produjo la negativa o el obstáculo.

5. La solicitud de suspensión no suspende el procedimiento.

6. Si se acoge la solicitud se repondrá el trámite al momento en que se inició la fuerza mayor.

Artículo 260.-

1. Los términos se interrumpirán por la presentación de los recursos fijados por la ley.

2. No importará que el recurso haya sido interpuesto ante autoridad incompetente, en los casos previstos por el artículo 68 de esta ley; ni tampoco que carezca de las autenticaciones, formalidades o especies fiscales necesarias; ni, en general, que padezca cualquier vicio que no produzca su nulidad absoluta, a condición de que se subsanen de conformidad con esta ley.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 261.-

1. El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta Ley.

2. Para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo habrá el término de un mes contado a partir de la presentación del mismo.

3. Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, sea para la interposición de los recursos administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 262.-

Los actos de procedimiento deberán producirse dentro de los siguientes plazos:

- a) Los de mero trámite y la decisión de peticiones de ese carácter, tres días;

- b) Las notificaciones, tres días contados a partir del acto de que se trate o de producidos los hechos que deben darse a conocer;

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

c) Los dictámenes, peritajes, e informes técnicos similares, diez días después de solicitados;

d) Los meros informes administrativos no técnicos, tres días después de solicitados.

Artículo 263.-

1. En el caso de suspensión de plazo por fuerza mayor, o si por cualquiera otra razón el órgano no ha podido realizar los actos o actuaciones previstos, dentro de los plazos señalados por los artículos 261 y 262, deberá comunicarlo a las partes y al superior dando las razones para ello y fijando simultáneamente un nuevo plazo al efecto, que nunca podrá exceder de los ahí indicados.

2. Si ha mediado culpa del servidor en el retardo, cabrá sanción disciplinaria en su contra y, si la culpa es grave, responsabilidad civil ante el administrado tanto del servidor como de la Administración.

Artículo 264.-

1. Aquellos trámites que deban ser cumplidos por los interesados deberán realizarse por éstos en el plazo de diez días, salvo en el caso de que por ley se fije otro.

2. A los interesados que no los cumplieren, podrán declarárseles de oficio o a gestión de parte, sin derecho al correspondiente trámite.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 265.-

1. Los plazos y términos del procedimiento administrativo, destinados a la Administración, podrán ser reducidos o anticipados, respectivamente, por razones de oportunidad o conveniencia, en virtud de resolución que adoptará el director del procedimiento.

2. La resolución que así lo determine tendrá los recursos ordinarios.

3. La reducción de plazos y la anticipación de términos destinados a las partes o terceros sólo podrán ser decretadas por el Poder Ejecutivo, en virtud de razones de urgencia.

De los Recursos

De los Recursos Ordinarios

Artículo 342.-Las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, en los términos de esta ley, por motivos de legalidad o de oportunidad.

Artículo 343.-

Los recursos serán ordinarios o extraordinarios.

Serán ordinarios el de revocatoria o de reposición y el de apelación.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Será extraordinario el de revisión.

Artículo 344.-

1. No cabrán recursos dentro del procedimiento sumario, excepto cuando se trate del rechazo ad portas de la petición, de la denegación de la audiencia para concluir el procedimiento y del acto final.

2. Si el acto recurrible emanare del inferior, cabrá sólo el recurso de apelación; si emanare del jerarca, cabrá el de revocatoria.

3. Cuando se trate del acto final del jerarca, se aplicarán las reglas concernientes al recurso de reposición de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4. La revocatoria o apelación, cuando procedan, se registrarán por las mismas reglas aplicables dentro del procedimiento ordinario.

Artículo 345.-

1. En el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final.

2. La revocatoria contra el acto final del jerarca se registrará por las reglas de la reposición de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

3. Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento.

Artículo 346.-

1. Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.

2. Cuando se trate de la denegación de prueba en la comparecencia podrán establecerse en el acto, en cuyo caso la prueba y razones del recurso podrán ofrecerse ahí o dentro de los plazos respectivos señalados por este artículo.

Artículo 347.-

1. Los recursos podrán también interponerse haciéndolo constar en el acta de la notificación respectiva.

2. Es potestativo usar ambos recursos ordinarios o uno solo de ellos, pero será inadmisibles el que se interponga pasados los términos fijados en el artículo anterior.

3. Si se interponen ambos recursos a la vez, se tramitará la apelación una vez declarada sin lugar la revocatoria.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 348.-

Los recursos no requieren una redacción ni una pretensión especiales y bastará para su correcta formulación que de su texto se infiera claramente la petición de revisión.

Artículo 349.-

1. Los recursos ordinarios deberán interponerse ante el órgano director del procedimiento.

2. Cuando se trate de la apelación, aquél se limitará a emplazar a las partes ante el superior y remitirá el expediente sin admitir ni rechazar el recurso, acompañando un informe sobre las razones del recurso.

Artículo 350.-

1. En el procedimiento administrativo habrá en todos los casos una única instancia de alzada, cualquiera que fuere la procedencia del acto recurrido.

2. El órgano de la alzada será siempre el llamado a agotar la vía administrativa, de conformidad con el artículo 126.

Artículo 351.-

1. Al decidirse el recurso de apelación, se resolverá sobre su admisibilidad y, de ser admisible, se confirmará, modificará o revocará el acto impugnado.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

2. El recurso podrá ser resuelto aun en perjuicio del recurrente cuando se trate de nulidad absoluta.

3. Si existiere algún vicio de forma de los que originan nulidad, se ordenará que se retrotraiga el expediente al momento en que el vicio fue cometido, salvo posibilidad de saneamiento o ratificación.

Artículo 352.-

1. El órgano director deberá resolver el recurso de revocatoria dentro de los ocho días posteriores a su presentación, pero podrá reservar su resolución para el acto final, en cuyo caso deberá comunicarlo así a las partes.

2. El recurso de apelación deberá resolverse dentro de los ocho días posteriores al recibo del expediente.

Del Recurso de Revisión

Artículo 353.-

1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

- a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;
- b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;
- c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y
- d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.

Artículo 354.-

El recurso de revisión deberá interponerse:

- a) En el caso primero del artículo anterior, dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado;
- b) En el caso segundo, dentro de los tres meses contados desde el descubrimiento de los documentos o desde la posibilidad de aportarlos; y
- c) En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de

la sentencia firme que los funde.

Artículo 355.-

Se aplicarán al recurso de revisión las disposiciones relativas a recursos ordinarios en lo que fueren compatibles.

3 JURISPRUDENCIA

Administración puede iniciar fase preliminar o instructiva con el objeto de determinar si existe mérito o no para iniciar proceso administrativo disciplinario

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁵

Sobre el fondo. No lleva razón la recurrente al afirmar que el traslado del que fueron objeto los amparados constituya una sanción, que le fue impuesta sin darles oportunidad de proveer a su defensa, pues se informa bajo juramento y se desprende de la prueba allegada a los autos que la decisión administrativa que impugna sí les fue comunicada oportunamente en forma verbal, y posteriormente por escrito, aparte de que se trata de una medida no definitiva sino de carácter meramente cautelar, pues lo que se pretende es propiciar que la investigación preliminar que se está realizando en torno a una fuga de un privado de libertad, mientras estaba bajo custodia de los amparados (y otros agentes de seguridad) se desarrolle de la manera más efectiva posible. A juicio de la Sala los hechos investigados revisten mucha gravedad

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

y por lo tanto se considera razonable y proporcional la actuación administrativa tomada con carácter de urgencia; por otra parte, al constituir una determinación de carácter meramente preventivo, el órgano competente tiene la potestad de adoptarla de oficio aunque con posterioridad pueda revisar su conveniencia, también de oficio o a instancia de parte afectada, pues por su propia naturaleza jurídica está llamada a desaparecer una vez definida la situación que la motiva. En esa tesitura, no se aprecia ninguna lesión directa o amenaza ilegítima a los derechos fundamentales de los amparados con los hechos que se acusan, considerando que el traslado se ha hecho con respeto de sus derechos laborales, en el contexto de una investigación preliminar y de conformidad con el Reglamento de la Policía Penitenciaria, que contempla la posibilidad de traslado de los miembros de la policía penitenciaria a cualquier centro penitenciario situado en las diferentes zonas del país.

El criterio expuesto ha sido el sostenido por esta Sala, pues se ha considerado legítimo y razonable que en los casos en que se considere la posibilidad de abrir un expediente administrativo contra un servidor, la Administración inicie de previo una fase preliminar o instructiva con el objeto de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso administrativo disciplinario, pero en el cual podría tenerse o no al investigado como parte, dependiendo de los resultados de las pesquisas preliminares. En esas oportunidades, se ha advertido eso sí a las autoridades administrativas que, si posteriormente se inicia un proceso disciplinario en perjuicio del funcionario previamente investigado, los medios probatorios que dieron base a la gestión que se interesa deberán ser evacuados con la necesaria intervención del servidor, con el fin de que se manifieste sobre la procedencia o no de los mismos e incluso, en el caso que se evacue prueba testimonial, tenga la posibilidad de repreguntar a los testigos o de refutar sus afirmaciones.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Con fundamento en las consideraciones realizadas, se torna forzosa la desestimatoria de este recurso y así se procede.

Disconformidad por el dictado del acto de apertura de dicho procedimiento sin que se le efectúe la imputación de los cargos

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁶

Esta Sala en numerosas oportunidades ha analizado los elementos constitutivos del debido proceso, específicamente mediante voto número 15-90 de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del cinco de enero de mil novecientos noventa y en repetidos pronunciamientos subsecuentes, ha dicho que:

"... el derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de 'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' (...) se ha sintetizado así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada." "... el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 ibídem , no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa...".

Y también:

"Esta Sala ha señalado los elementos del derecho al debido proceso legal, (ver especialmente la opinión consultiva nº 1739-92), 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) Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo; c) Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa; d) Concederle 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 número 5469-95, de las dieciocho horas tres minutos del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco)

Acusa el accionante violación al debido proceso en el procedimiento disciplinario instaurado en su contra por el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo de la Caja

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Costarricense del Seguro Social -expediente administrativo 37-05- propiamente alega que no se le ha efectuado la imputación de los cargos. Del informe rendido por el representante de la autoridad recurrida -que se tiene por dado bajo fe de juramento con las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta Jurisdicción- y la prueba aportada para la resolución del asunto ha sido debidamente acreditado que Katherine Madrigal Esteller el diez de marzo del dos mil cinco presentó una denuncia contra Oscar Orozco Villalobos en la Contraloría de Servicios del Área de Salud de Guácimo. Mediante resolución de las trece horas treinta minutos del nueve de junio del dos mil cinco el Centro para la instrucción del Procedimiento Administrativo de la Caja Costarricense del Seguro Social emite resolución de traslado de cargos contra el recurrente en la cuál se le transcribe la denuncia formulada por la menor de edad Madrigal Esteller , se le imputa el haberle faltado el respecto con palabras de carácter sexual y ofrecerle a la menor el pago económico por favores sexuales, documento notificado al accionante a las trece horas cuarenta minutos del trece de junio del años en curso. De lo anterior, la Sala rechaza la lesión a los derecho fundamentales del accionante , dado que se constata que la resolución de traslado de cargos pone en conocimiento al imputado de los hechos de los cuales se le acusa y la prueba documental y testimonial que hace probable su participación en ellos. En consecuencia, lo procedente es declarar sin lugar el recurso.

Sobre el órgano Director del Proceso

El Órgano Director

[Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia]⁷

“II.- En primer término, es necesario recordar que la Ley General de la Administración Pública establece concretamente que la instrucción del procedimiento administrativo, debe ser realizada por un órgano director. Como parte integral del debido proceso, la

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

constitución de un Órgano Director del Procedimiento no violenta los derechos fundamentales del recurrente, ya que será justamente ese Órgano, quien dirigirá las investigaciones para determinar la verdad real de los hechos. El Órgano Director no está sancionando al funcionario, sino que le corresponde realizar las investigaciones del caso, recaudar las pruebas y todo lo que conlleva la instauración de un procedimiento disciplinario. Asimismo, emite una recomendación sobre el asunto y será la autoridad superior respectiva, la que resuelva en definitiva. Por ende, el hecho de que no se haya notificado al amparado, el dictamen emitido por el órgano director, no implica una lesión a su derecho de defensa -como lo alega en este recurso-, ya que tiene la opción de plantear sus argumentos y pruebas de descargo en el propio procedimiento administrativo. En caso de no encontrar reparo a sus alegatos, puede acudir a la vía ordinaria competente, una vez agotada la vía administrativa."

Designación como instructor a persona ajena a la administración pública

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA]⁸

"III.- Fondo: Examinada la pretensión del demandante y aquí inconforme, le queda claro al Tribunal que su pretensión principal persigue la nulidad absoluta de las actuaciones y resoluciones, por tratarse de un caso - en su criterio - de infracción al artículo 35 Constitucional, el cual prohíbe expresamente que en nuestro país las personas sean juzgadas por comisión, tribunal o juez especialmente nombrado para el caso. Pretende la parte asimilar esa prohibición de rango constitucional al hecho de que el miembro unipersonal del órgano director del procedimiento disciplinario instaurado en su contra, no era funcionario de RECOPE (su patrono). Al respecto el a quo desarrolló todo un análisis pormenorizado de doctrina, jurisprudencia de la Sala Constitucional y aporte histórico que motivó la reacción del Constituyente frente a la instauración de los denominados

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Tribunales de Probidad y Sanciones Inmediatas pasada la guerra civil de 1948. Determinó dicho juzgador, que en el caso de marras, lo resuelto en sede administrativa versaba sobre un procedimiento administrativo disciplinario congruente con la simple potestad patronal que le permite ejercer la corrección disciplinaria de sus empleados dentro de una relación laboral. Agregó en lo de interés: "...La designación de un órgano director aún cuando sea por medio de un instructor que no es parte del personal permanente de la respectiva Administración Pública, en este caso una sociedad anónima del estado, no lesiona el principio de juez natural puesto..." Lo anterior coincide plenamente con un voto de la Sala Constitucional, que precisamente resuelve sobre la constitucionalidad del artículo 308 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública: "SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciocho horas doce minutos del veintinueve de setiembre de mil novecientos noventa y tres. Acción de inconstitucionalidad promovida por Leda Carvajal Ledezma, mayor, socióloga, funcionaria del Instituto Mixto de Ayuda Social, vecina de San José, cédula de identidad número 6-106-461, contra los artículos 308 inciso 2) en relación con el 211, 213, 214 inciso 2, 309 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. Resultando: 1. Alega la accionante que la Administración puede abrir expediente administrativo a cualquier funcionario cuando crea que existe motivo para ello, pero lo hace formando tribunales especiales con carácter de jurisdiccionales lo cual a su juicio es contrario a los artículos 35 y 70 de la Constitución Política. 2. El artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, faculta a la Sala a rechazar, aún desde su presentación, cualquier gestión manifiestamente improcedente, si tuviere motivos suficientes, o si se tratare de un asunto similar o igual a uno ya fallado. Redacta el Magistrado Mora Mora; y, Considerando: I. El fondo de este asunto versa sobre si es o no constitucional que existan tribunales especiales en la administración pública con carácter de jurisdiccionales en materia laboral. Es en ese sentido que se impugnan los artículos 308

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

inciso 2) en relación con el 211, 213, 214 inciso 2), 309 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. II. Sobre este tema la Sala en su voto número 1148-90 de las diecisiete horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa, indicó: "... las normas, principios y valores fundamentales de la Constitución establecen claramente que en nuestro ordenamiento jurídico la función jurisdiccional corresponde, en forma exclusiva, al Poder Judicial. En lo que se refiere al artículo 35, éste resulta pertinente de modo parcial: no, en cuanto se limita a prohibir la creación de tribunales especiales para el conocimiento de casos concretos y, por ende, a consagrar el derecho de toda persona a ser juzgada por su juez natural, pero sí, en cuanto garantiza que "nadie puede ser juzgado...sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo con esta Constitución", en la medida en que ésta no autorice, aunque sea implícitamente, la creación de tribunales ajenos al Poder Judicial, y, en concreto, del Servicio Civil, en la forma dispuesta por las normas impugnadas... La creación de "tribunales administrativos", dependientes, como tales, del Poder Ejecutivo, o de la Administración Pública en general, no contradice per se los principios constitucionales expuestos, en la medida en que no basta la denominación de un órgano para determinar su naturaleza o su régimen jurídico; siempre y cuando, eso sí, no se trate, con esa o cualquiera otra denominación, de una verdadera atribución o delegación de funciones jurisdiccionales, reservadas, como se dijo, al Poder Judicial. Así por ejemplo no parece incompatible con la Constitución la existencia del Tribunal Fiscal Administrativo, en la medida en que, si bien se integra y funciona de manera semejante a la de los tribunales de justicia -"tribunales propiamente dichos"-en realidad sólo es un órgano de tutela administrativa o jerárquico impropio respecto de la llamada "Administración tributaria", y sus fallos no tienen otro efecto que el de agotar la vía administrativa, abriendo paso a la acción jurisdiccional propiamente dicha. Con otras palabras, lo que está

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

constitucionalmente vedado es la creación de cualquier tribunal administrativo cuyos fallos tengan o puedan adquirir la impugnabilidad propia de la autoridad de la cosa juzgada jurisdiccional, lo cual, obviamente, no sucede con las del Tribunal Fiscal Administrativo, que sólo cierran la vía administrativa y abren la judicial, en concreto la del llamado proceso "contencioso tributario o impositivo". III. En el caso concreto, la accionante fue sometida a un proceso administrativo en aplicación de las normas impugnadas, procedimiento que a juicio de la Sala y conforme ya lo ha dicho en su jurisprudencia vinculante, no puede tener el carácter de cosa juzgada, de tal forma que el fallo que se dicte no puede tener otro carácter que el de agotar la vía administrativa, para que si la parte perjudicada lo estima pertinente, acuda a la judicial, que si es la que, como se explicó supra, tiene la potestad constitucional de juzgar. Lo que está constitucionalmente vedado es la creación de cualquier tribunal administrativo cuyos fallos tengan o puedan adquirir la impugnabilidad propia de la autoridad de la cosa juzgada jurisdiccional, y a la luz del voto citado, es claro que ningún tribunal de la administración pública lo tiene, estando facultado el administrado a discutir cualquier resolución que se dicte, ante los tribunales de justicia. Es ese y no otro el sentido que a la luz del voto 1148-90 tienen las normas impugnadas. Por tanto: Se rechaza por el fondo esta acción." (ver voto N° 4781-93 de 18 horas 12 minutos del 29 de setiembre de 1993. El destacado y subrayado es propio y no del texto original). Por lo anterior, en cuanto al extremo examinado no existe posibilidad de reparo alguno a la decisión ampliamente fundamentada del juzgador de instancia. "

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Instrucción del procedimiento administrativo debe ser realizada por un órgano director

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁹

Del escrito de interposición del recurso de amparo y de la prueba documental aportada al expediente, se demuestra que mediante resolución N°DND-032-02 de las ocho horas del ocho de abril del dos mil tres, la Directora Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), conformó un Órgano Director del Procedimiento Administrativo para investigar de oficio un supuesto cobro de honorarios por parte del recurrente, a la Asociación de Barrio El Carmen de Dulce Nombre de la Unión-Cartago (folio 12). En oficio ALD-01-2003 del quince de mayo de este año, el Órgano Director comunicó a la Directora Nacional de Dinadeco, el dictamen legal del caso y recomendó sancionar al recurrente, de ocho a quince días y devolver el dinero a la Asociación por la capacitación brindada (folios 12 al 16). Al respecto, el accionante indica que rechaza el criterio del Órgano Director del Procedimiento iniciado en su contra, por contradecir lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política. También considera que ha sido perseguido y se ha dañado su honor como funcionario público.

En primer término, es necesario recordar que la Ley General de la Administración Pública establece concretamente que la instrucción del procedimiento administrativo, debe ser realizada por un órgano director. Como parte integral del debido proceso, la constitución de un Organo Director del Procedimiento no violenta los derechos fundamentales del recurrente, ya que será justamente ese Órgano, quien dirigirá las investigaciones para determinar la verdad real de los hechos. El Organo Director no está sancionando al funcionario, sino que le corresponde realizar las investigaciones

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del caso, recaudar las pruebas y todo lo que conlleva la instauración de un procedimiento disciplinario. Asimismo, emite una recomendación sobre el asunto y será la autoridad superior respectiva, la que resuelva en definitiva. Por ende, el hecho de que no se haya notificado al amparado, el dictamen emitido por el órgano director, no implica una lesión a su derecho de defensa -como lo alega en este recurso-, ya que tiene la opción de plantear sus argumentos y pruebas de descargo en el propio procedimiento administrativo. En caso de no encontrar reparo a sus alegatos, puede acudir a la vía ordinaria competente, una vez agotada la vía administrativa.

Por otra parte, el recurrente manifiesta que mediante resolución N°0250-03-TI-DRH, se le comunicó que por petición de la Directora de Dinadeco, le había tramitado su traslado a otra dependencia del Ministerio de Seguridad Pública. En cuanto a ese aspecto, conviene aclarar que la Administración posee como patrono, la potestad de ius variandi y la facultad de trasladar a sus funcionarios, lo cual es legítimo cuando exista una justificada necesidad del patrono, sin demérito de los derechos laborales del funcionario. En este sentido, siempre que los traslados no obedezcan a desviación de poder, persecución política o personal, violación de derechos adquiridos o a otras causas semejantes, deben ser reclamados ante la jurisdicción ordinaria, que para el caso en examen sería la laboral. Según se constata a folio 5 del expediente, mediante resolución N°0250-03-TI-DRH de las quince horas diecisiete minutos del veinticuatro de junio del dos mil tres, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública dispuso trasladar al recurrente de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal a la Dirección Regional 3, a partir del veintiséis de junio del año en curso. En dicha resolución se indicó que el traslado se ejecuta sin modificar el puesto N°040481 de Delegado Distrital, el salario y las funciones del recurrente, y se fundamenta en la falta de recurso humano para lograr una mayor eficiencia en las funciones de vigilancia ciudadana, de

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley General de la Administración Pública, el artículo 68 de la Ley General de Policía, los artículos 38 y 39 del Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública y el artículo 34 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Seguridad Pública. Igualmente, se informó al amparado sobre los recursos que puede interponer contra el acto de traslado y el plazo en el que puede hacerlo. El accionante no hace referencia a alguna circunstancia por la que considere que su traslado sea arbitrario o que le depara algún perjuicio. No obstante, si está inconforme con esa medida, tiene la posibilidad de impugnarla ante el propio Ministerio de Seguridad Pública y después de agotada esa vía, puede acudir -si a bien lo tiene- a la vía ordinaria laboral.

En virtud de lo expuesto, el recurso resulta inadmisibile y así debe declararse.

Irregularidad en el nombramiento no quebranta el debido proceso

[SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁰

" IX.- Para determinar la competencia de un órgano de la Administración debe acudirse, en primer término, a la ley, y en ausencia de ella, al reglamento, a lo que se haya acordado sobre delegación para un tipo de acto o para un acto determinado, y por último a los lineamientos impuestos por el jerarca a la luz de la estructura organizativa de la entidad. El órgano de mayor jerarquía se identifica, por disposición expresa o implícita de la ley, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, entre ellas, la potestad de delimitar las tareas de los demás órganos que le están subordinados según la materia que a cada cual corresponde y

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

justifica o define su propia existencia. El jerarca supremo suele actuar como decisor y, por lo general, agota la vía administrativa. En el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social, el artículo 14 de su Ley Constitutiva le confiere esa condición a la Junta Directiva, asignándole las tareas de dirigir la institución y fiscalizar sus operaciones, así como nombrar a los Gerentes de División quienes "tendrán a su cargo la administración en sus respectivos campos de competencia, la cual será determinada por la Junta Directiva" (artículo 15). Estas gerencias, con la reforma introducida al artículo 55 ibídem, por Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983, resuelven, también, con apelación ante la Junta Directiva, las controversias surgidas con motivo de la aplicación de esa ley y sus reglamentos. Es importante referir, y en lo que al tema interesa, que por Decretos Ejecutivos Nos. 8979-P de 28 de agosto y 9469-P de 18 de diciembre, ambos meses de 1978, la Ley Constitutiva de la Caja y la materia de contratación administrativa, están exceptuados de la aplicación de los procedimientos administrativos previstos en la Ley General de Administración Pública lo que, desde luego, no limita la vigencia y obligado respeto a sus principios generales garantes del debido proceso y su correlativo derecho de defensa, así como su aplicación supletoria en aquellos casos en que, por laguna o insuficiencia, sea necesario integrar el derecho, lo que resulta relevante, al no existir norma expresa en la Ley de la Caja, en la de la Administración Financiera de la República (aplicable al caso por la fecha en que sucedieron los hechos) y en el Reglamento de Aprovisionamiento (al que remite en materia de contratación la ley de última cita), sobre el procedimiento que debe seguirse para resolver contratos en ejecución. Es así como resulta incuestionable, a tenor de la citada Ley General, la obligación de la Institución, en materia de contratación, de averiguar la verdad real de los hechos mediante el correspondiente procedimiento administrativo dentro del cual, todo acto debe ser dictado por el órgano competente o por aquél a quien se le haya delegado "en las condiciones y límites indicados por esa ley"

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

(artículos 59, 70, 89 y 129). Este procedimiento administrativo es, en algunos casos, un precedente obligado para la validez del acto que en definitiva se adopte, pero no siempre deben concurrir en un mismo sujeto la instrucción y la decisión. Sin embargo, cuando el acto final deba ser adoptado por una Junta Directiva, el procedimiento sólo puede ser delegado en su Secretario, por así disponerlo el artículo 90 inciso e) ibídem. Cabe entonces preguntarse qué ocurre, cuando, cómo en la especie sucedió, la instrucción no sólo no recayó en el Secretario, sino en un funcionario no designado por la Junta Directiva ni por una instancia a quien ésta delegara hacer ese nombramiento? Desde un punto de vista sustancial, la doctrina ius administrativista es conteste en afirmar que el sujeto es un elemento esencial del acto administrativo, lo que recoge a su vez el ordinal 129, privilegiando la tesis de que el sujeto es uno sólo, esto es, que el órgano instructor y el decisor deben ser uno sólo (artículos 90 y 314 ibídem), respondiendo a su vez a los principios de oralidad e inmediación de la prueba previstos en los numerales 309 y 314 ibídem. En el caso concreto esa tarea fue encomendada al Ingeniero Víctor Rodríguez Araya, nombrado para ese efecto por el Gerente Administrativo, sin que en autos conste, autorización o delegación alguna para hacerlo. Esta situación provoca sin duda una irregularidad en el nombramiento del órgano del procedimiento pues su designación fue hecha por un funcionario sin competencia para ello, lo que vicia el acto en uno de sus elementos esenciales. El artículo 182 ibídem, en lo conducente establece: " 1. El Juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto , al procedimiento o la forma, casos en los cuales deberá hacerlo. 2.- Para efectos de este artículo el sujeto se entenderá como elemento comprensivo de la existencia del ente y su capacidad, de la existencia del órgano y su competencia de los requisitos necesarios para el ejercicio de ésta y de la regular investidura del servidor público..." (Lo resaltado no es del original). Esta norma debe relacionarse a su vez, con lo dispuesto en el ordinal

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

129 en cuanto dispone: "El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia". Determinado el vicio, que en sus agravios reprocha el casacionista, es preciso establecer si con ello se produce una nulidad absoluta o relativa. En tesis de principio, la nulidad por la nulidad misma no existe, para que ello ocurra, es menester que se hayan omitido formalidades sustanciales, entendiendo por tales, aquellas "cuya realización correcta hubiere impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes o cuya omisión causare indefensión" (artículos 166 y 223 ibídem) situaciones que, en la especie, se echan de menos. El recurrente no procuró prueba en ese sentido y su derecho de defensa, en los aspectos a que el recurso se contrae, fue respetado como más adelante se expone. Por otra parte, la Junta Directiva, al adoptar el acto final, no hizo reparo alguno a lo actuado, subsanando cualquier irregularidad en el procedimiento, lo cual es legalmente posible en consideración a que no se trata de la inexistencia del elemento sujeto como para sustentar una nulidad absoluta (166 ibídem) sino de su imperfección, en atención únicamente al origen de su nombramiento (167 ibídem), siendo importante destacar aquí que se trató de un profesional ligado al objeto en discusión y con conocimiento sobre la materia. Finalmente y al amparo de la teoría finalista, es claro que los actos cuestionados cumplieron el fin esencial del actuar administrativo, sea la satisfacción del interés público (113 ibídem). En consecuencia, en criterio de la Sala, al haber sido dictado el acto final por la Junta Directiva de la Caja, órgano competente para hacerlo (artículos 129 y 319 ibídem), no haberse causado indefensión, pues se respetó el debido proceso, se satisfizo el interés público no es procedente declarar la nulidad por la nulidad misma, por lo que el recurso, en cuanto a este agravio, debe rechazarse. X.- También invoca Edificadora una nulidad del procedimiento administrativo por violación al derecho

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de defensa. El propósito de esta instrucción, es conciliar el cumplimiento de los fines de la Administración y el respeto a los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, siendo su objeto más importante verificar la verdad real de los hechos que servirán de motivo al acto final, de ahí que las partes tengan garantizado su derecho de defensa, pudiendo para ese efecto, conocer el expediente y alegar todo cuanto estimen pertinente a sus intereses y aportar la prueba correspondiente (artículos 214 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública). El inicio del procedimiento administrativo se produce, no con la designación del órgano instructor, porque éste es un acto interno sin efectos en la esfera de los administrados, sino cuando el órgano designado así lo decreta, convocando a las partes a una comparecencia oral y privada enumerando brevemente y poniendo a disposición la documentación que obre en su poder, previniéndoles que aporten toda su prueba antes o durante la comparecencia. Allí la parte tiene, además, derecho a que ésta se admita, aclare, amplíe o a reformar su defensa, proponer alternativas probatorias y formular conclusiones acerca de ellas y de los resultados de la diligencia. Concluida esa fase, queda el asunto listo para el dictado del acto final (artículos 308 y siguientes de la ley en mención). Antes de esa convocatoria, la Administración tiene la potestad de realizar una investigación previa para determinar, entre otros, si es pertinente la apertura del procedimiento, y justificar su motivación, etapas en las cuales, no está obligada a darle participación al administrado, sin perjuicio desde luego de poner a su disposición la prueba recabada en la forma en que se ha expuesto (Sala Constitucional, voto N° 598, de las 17 horas 12 minutos del 1° de febrero de 1995). En este sentido, no hay quebranto al derecho de defensa por no haber sido comunicados a la contratista los actos de nombramiento del órgano director y su consecuente integración y del que dispone constituir prueba mediante acta notarial en la construcción de Puerto Viejo, por cuanto al no afectar derechos o intereses de la parte, la notificación que se echa de menos no es pertinente, según se

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

obtiene del artículo 239 ibídem. Las restantes censuras, incorporadas en este agravio, relativas a la falta de pronunciamiento de la Junta Directiva de los recursos de nulidad y queja interpuestos, el rechazo de una apelación aduciendo que no se identificó el proceso y por estimar, no fueron tomadas en cuenta las pruebas de descargo, resultan informales al no ajustarse a

la técnica de casación, en los términos que de seguido se exponen."

Deber del órgano director de instruir el procedimiento administrativo

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹¹

Debe indicarse, en primer lugar, que esta Sala ha resuelto -de forma reiterada- que la función del órgano director de un procedimiento administrativo es proceder con su instrucción, y una vez instruido el procedimiento rendir un informe al órgano con competencia para dictar el acto final, para que sea éste último quien resuelva -conforme a la apreciación de los elementos de convicción existentes- el fondo del asunto. Es decir, el órgano director presenta ante quien corresponda conclusiones y recomendaciones que no poseen carácter decisorio, ni tampoco son vinculantes, y por ello el órgano decisorio puede cuestionar las recomendaciones emitidas por el órgano director del procedimiento, e incluso apartarse o separarse de éstas, sin que ello pueda estimarse como violatorio del debido proceso o del derecho de defensa (ver -entre otras- las sentencias número 2001-09365 de las 16:20 horas del 18 de septiembre del 2001, 2001-09680 de las 11:29 horas del 26 de septiembre del 2001, 2001-12963 de las 16:35 horas

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del 18 de diciembre del 2001, 2002-02240 de las 11:36 horas del 1 de marzo del 2002, 2003-02427 de las 9:41 horas del 21 de marzo del 2003 y 2006-0846 de las 16:11 horas del 31 de enero del 2006). En la especie, de la lectura del oficio ECCC -424-06 del trece julio del dos mil seis (cuya copia está agregada a folio 28 del expediente), se corrobora que la recurrida se ha limitado a solicitarle a la comisión instructora -como órgano director del procedimiento-, que se continúe y se profundice la instrucción del asunto, así como que se aclare y adicione su informe, a fin de contarse con elementos de juicio suficientes para que el órgano con competencia para dictar el acto final puede resolver debidamente el fondo del asunto, lo que no puede estimarse -por sí mismo- que infrinja los derechos fundamentales del amparado.

A lo que se agrega que no le compete a esta Sala revisar el material probatorio incorporado en dicho procedimiento, a efectos de determinar si los hechos que se le imputan al recurrente efectiva ocurrieron o si estos constituyen o no una falta disciplinaria que justifiquen su sanción, conforme a una correcta interpretación y aplicación de la normativa infraconstitucional que rige la materia, pues todo ello supone un conflicto de legalidad ordinaria cuyo conocimiento es ajeno al ámbito de competencia de este Tribunal. Por ello, si el recurrente sostiene que una adecuada apreciación del material probatorio existente permite comprobar que no ha existido falta alguna, así lo deberá alegar en el propio procedimiento que se está tramitando en su contra, cuyo objeto es justamente verificar la verdad real de los hechos que han que de servir de motivo al acto final, así como garantizarle al investigado la posibilidad de ejercer la defensa de sus derechos e intereses.-

En razón de lo anterior, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional , procede rechazar por el fondo el recurso, como así se declara.

Plazo en el procedimiento Administrativo

Naturaleza de los procedimientos administrativos y plazos razonables

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹²

La Administración, a la luz del artículo 41 Constitucional, tiene la obligación de garantizarle a los administrados el cumplimiento de la justicia pronta y cumplida, sin denegación. Eso implica, en el ámbito de la justicia administrativa, su obligación de decidir con diligencia y celeridad las peticiones o reclamos planteados por los administrados, de tal manera que su resolución sea congruente con los extremos alegados. Obsérvese además que el derecho de respuesta se completa con la comunicación a la persona interesada del resultado de su gestión, dentro de un plazo razonable. En este sentido, el carácter "razonable" de la duración de la actividad administrativa se determina casuísticamente con base en diversos elementos, tales como la complejidad técnica del asunto administrativo, la amplitud de la prueba por evacuar o el grado de afectación a la persona o al ambiente del acto impugnado, de lo cual se infiere que no existe un derecho estricto a la constitucionalización de los plazos, sino más bien un derecho a que se aplique el control de constitucionalidad sobre aquellas actuaciones de la Administración, en las cuales no existan motivos suficientes para justificar el tiempo demorado en la solución de algún tipo de gestión administrativa. No es suficiente el simple dictado o emisión del acto administrativo, puesto que la persona que ha hecho la respectiva solicitud no conoce la respuesta. No es sino a partir de que la comunicación es practicada, cuando el interesado ya conoce cuál es la manifestación de voluntad administrativa, y en consecuencia, obtiene la respuesta que pidió. En otras palabras, sin la debida comunicación, no se cumple con la

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

garantía contenida en los artículos 27 y 41 de la Constitución Política. Igualmente se debe señalar que la resolución que se le brinde al caso concreto no es obligación de la Administración que satisfaga las pretensiones del administrado, pues basta con que este se encuentre debidamente fundamentado y se encuentre sustancialmente conforme con el ordenamiento jurídico, para lo cual es de imprescindible relevancia que el dictado de la resolución cuente con una sustanciación adecuada, donde el administrado halle argumentos para comprender la decisión que finalmente fue adoptada por la Administración, sin que ello implique o sujete al Aparato Administrativo a estarse a lo pedido por el administrado. En el caso concreto y de la prueba que consta en autos se desprende que a la fecha de rendir el informe la autoridad recurrida -22 de febrero de 2006- no le había brindado respuesta al recurrente del recurso de apelación presentado el 29 de noviembre de 2005, es decir, superó el plazo establecido por la ley -2 meses- por lo que este Tribunal acredita la lesión al artículo 41 de la Constitución Política, en consecuencia, lo procedente es declarar con lugar el recurso

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹³

Las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos a efecto de obtener un acto administrativo final, cuyo contenido psíquico puede ser volitivo, de juicio o de conocimiento. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos -situaciones jurídicas sustanciales- (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios). Es lógico

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

y sensato que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que, la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el pedimento inicial formulado por el administrado y su resolución final debe mediar un tiempo fisiológicamente necesario (*vacatio o distantia temporis*), impuesto por la observancia de los derechos fundamentales de aquel (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio) y la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. No debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos -del órgano administrativo director, decisor y del propio gestionante - concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse. Consecuentemente, la substanciación de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo necesario que garantice el respeto de los derechos fundamentales de éstos, una ponderación adecuada de los elementos fácticos, jurídicos, del interés particular, de terceros y de los intereses públicos involucrados. Sin embargo, lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política o a un proceso en un plazo razonable prescrito en el artículo 8, párrafo 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportunos y cumplidos en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados. Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), eficacia y eficiencia (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política , 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1º, ibidem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstas para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos.

En materia de procedimientos administrativos, es menester distinguir entre el de naturaleza constitutiva y el de impugnación. El primero tiene como principal propósito el dictado de un acto administrativo final que resuelva el pedimento formulado por el gestionante o parte interesada -en un sentido

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

favorable o desfavorable-, y el segundo está diseñado para conocer de la impugnación presentada contra el acto final que fue dictado en el procedimiento constitutivo -fase recursiva-. El procedimiento constitutivo puede ser, a modo de ejemplo, los procedimientos ordinario y sumario normados en la Ley General de la Administración Pública o cualquier otro especial por razón de la materia regulado en una ley específica y que sea posible encuadrarlo dentro de las excepciones contenidas en el numeral 367, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública y en los Decretos Ejecutivos números 8979-P del 28 de agosto y 9469-P del 18 de diciembre, ambos de 1978. El procedimiento de impugnación comprende los recursos ordinarios (revocatoria, apelación y reposición) y los extraordinarios (revisión). Para sendos supuestos, y en lo que se refiere a los procedimientos administrativos comunes -ordinario, sumario y recursos-, la Ley General de la Administración Pública establece plazos dentro de los cuales la respectiva entidad pública debe resolver ya sea la petición o solicitud inicial o el recurso oportunamente interpuesto. En efecto, el artículo 261, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública establece que el procedimiento administrativo ordinario debe ser concluido, por acto final, dentro del plazo de dos meses posteriores a su iniciación; para la hipótesis del procedimiento sumario, el artículo 325 ibidem, dispone un plazo de un mes -a partir de su inicio- para su conclusión. En lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación, el numeral 261, párrafo 2º, fija un plazo de un mes. Cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, se produce un quebranto del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido establecido en el artículo 41 de la Constitución Política.

En el presente asunto, según se tuvo por demostrado la autoridad recurrida no ha resuelto la solicitud presentada por el recurrente -en representación de la empresa amparada- el 7 de julio del 2005, tendente a que se rescindiera el contrato número 372 elaborado con

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

base en la licitación restringida 0075-2003, de la cual, la tutelada resultó adjudicataria. En efecto, sin entrar a valorar la procedencia o improcedencia de esa solicitud, extremo que no le corresponde analizar a este Tribunal Constitucional, se aprecia que pese al tiempo transcurrido, aproximadamente más de cinco meses, la autoridad recurrida no ha resuelto la gestión del recurrente, ni le ha comunicado nada al respecto. De esta forma, ha transcurrido un tiempo excesivo e irrazonable, sin que la accionada haya resuelto la referida solicitud, omisión que configura una lesión al derecho consagrado en el artículo 41 constitucional.

En mérito de lo expuesto, se impone declarar con lugar este proceso de amparo con las consecuencias que se detallan en la parte dispositiva de esta sentencia.

Plazos en el procedimiento administrativo

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁴

DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO. Las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos a efecto de obtener un acto administrativo final, cuyo contenido psíquico puede ser volitivo, de juicio o de conocimiento. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos -situaciones jurídicas sustanciales- (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios). Es lógico y sensato que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que, la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el pedimento inicial formulado por el administrado y su resolución final debe mediar un tiempo fisiológicamente necesario (vacatio o distantia temporis), impuesto por la observancia de los derechos fundamentales de aquel (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio) y la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. No debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos -del órgano administrativo director, decisor y del propio gestionante- concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse. Consecuentemente, la substanciación de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo necesario que garantice el respeto de los derechos fundamentales de éstos, una ponderación adecuada de los elementos fácticos, jurídicos, del interés particular, de terceros y de los intereses públicos involucrados. Sin embargo, lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política o a un proceso en un plazo razonable prescrito en el artículo 8, párrafo 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportunos y cumplidos en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados. Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), eficacia y eficiencia (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política, 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1º, ibidem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstas para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos.

NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y PLAZOS RAZONABLES . En materia de procedimientos administrativos, es menester distinguir entre el de naturaleza constitutiva y el de impugnación. El primero tiene como principal propósito el dictado

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de un acto administrativo final que resuelva el pedimento formulado por el gestionante o parte interesada -en un sentido favorable o desfavorable-, y el segundo está diseñado para conocer de la impugnación presentada contra el acto final que fue dictado en el procedimiento constitutivo -fase recursiva-. El procedimiento constitutivo puede ser, a modo de ejemplo, los procedimientos ordinario y sumario normados en la Ley General de la Administración Pública o cualquier otro especial por razón de la materia regulado en una ley específica y que sea posible encuadrarlo dentro de las excepciones contenidas en el numeral 367, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública y en los Decretos Ejecutivos números 8979-P del 28 de agosto y 9469-P del 18 de diciembre, ambos de 1978. El procedimiento de impugnación comprende los recursos ordinarios (revocatoria, apelación y reposición) y los extraordinarios (revisión). Para sendos supuestos, y en lo que se refiere a los procedimientos administrativos comunes -ordinario, sumario y recursos-, la Ley General de la Administración Pública establece plazos dentro de los cuales la respectiva entidad pública debe resolver ya sea la petición o solicitud inicial o el recurso oportunamente interpuesto. En efecto, el artículo 261, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública establece que el procedimiento administrativo ordinario debe ser concluido, por acto final, dentro del plazo de dos meses posteriores a su iniciación; para la hipótesis del procedimiento sumario, el artículo 325 ibidem, dispone un plazo de un mes -a partir de su inicio- para su conclusión. En lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación, el numeral 261, párrafo 2º, fija un plazo de un mes. Cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, se produce un quebranto del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido establecido en el artículo 41 de la Constitución Política.

RESPECTO DE LA ACTUACIÓN DE LA GERENCIA DE PENSIONES DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL. Del elenco de hechos probados se

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

desprende con claridad que, el reclamo presentado por el amparado ante esa instancia el 26 de julio de 2005, fue resuelto con anterioridad a la interposición del presente amparo el 9 de noviembre de 2005. En efecto, tal y como lo indicó el Gerente de la Gerencia de la División de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social -bajo la solemnidad de juramento-, y de las pruebas aportadas en autos, el 29 de julio de 2005, el Departamento de Administración de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, efectuó el cambio en la planilla de pensionados I.V.M, por lo que reconoció a favor del amparado la suma de 34,598.40 colones por concepto de aguinaldo del periodo 2003-2004 (folio 112). Incluso, el 31 de agosto anterior, se depositó en la cuenta cliente del amparado, esa suma, la cual fue cobrada en su totalidad mediante retiro de caja por el tutelado, según se desprende del documento firmado por una funcionaria de Servicios Electrónicos del Banco Nacional de Costa Rica, aportado como prueba a folio 18. Este Tribunal aprecia que la Gerencia recurrida atendió en forma diligente y oportuna el reclamo del recurrente, ya que en un plazo corto -prácticamente, tres días-, resolvió esa gestión y un mes después, se le depositó el monto adeudado. Así las cosas, se desecha la lesión al derecho consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política por lo que se impone declarar sin lugar el recurso en cuanto a esta autoridad.

EN CUANTO A LA ACTUACIÓN DE LA DIRECCION NACIONAL DE PENSIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. En cuanto al reclamo presentado ante esta autoridad el pasado 26 de julio, se tiene que, pese al tiempo transcurrido, aproximadamente, cuatro meses, esa gestión no ha sido resuelta todavía, omisión que constituye un quebranto al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido. Al respecto, se observa que se ha sobrepasado el plazo de noventa días naturales con que cuenta la autoridad recurrida, para atender y resolver este tipo de gestiones de conformidad a lo dispuesto en el artículo 27 Ley 7302, del 8 de julio de 1992,

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

reformada por el artículo 2 de la Ley No. 7359. En mérito de lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el recurso.

SOBRE EL PLAZO PARA RESOLVER. Es un hecho público y notorio que la Dirección Nacional de Pensiones viene enfrentando y arrastrando una difícil situación respecto a la tramitación célere, eficiente y eficaz de los procedimientos administrativos incoados por los interesados ante ese órgano administrativo que contenga algún pedimento relativo a la materia de jubilaciones que son de su competencia. A los graves problemas en la substanciación de los procedimientos, imputable a diversos factores de organización y distribución de recursos humanos, financieros y tecnológicos, se agrega el elevadísimo volumen de solicitudes, circunstancias que han propiciado el entrabamiento administrativo de esa instancia. Ante este panorama, esta Sala, después de una mejor ponderación acerca del plazo razonable de un mes que tradicionalmente le ha otorgado a la Dirección Nacional de Pensiones en los recursos de amparo que se declaran con lugar, estima que el mismo debe ser variado, dada la coyuntura crítica vivida por el órgano recurrido, para adecuarlo al parámetro de la razonabilidad o proporcionalidad, por lo que en adelante debe ser de seis meses. Todo lo anterior para evitarle un perjuicio mayor a los recurrentes al otorgar un plazo irrazonable que los obligue a acudir ante este Tribunal a interponer las diligencias de inejecución de la sentencia de amparo, de evitarle una mayor dislocación administrativa al órgano recurrido y con fundamento en el ordinal 49, párrafo 3º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que habilita a esta Sala para definir y concretar, en ciertas materias y ante determinadas circunstancias, el concepto jurídico indeterminado ahí contenido de "plazo prudencial perentorio".

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se impone declarar parcialmente con lugar el recurso, en cuanto a la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

violación al derecho a un procedimiento pronto y cumplido por parte de la Dirección Nacional de Pensiones, con las consecuencias que se detallan en la parte dispositiva de esta sentencia. Se desestima el recurso respecto de la Gerencia de División de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Recursos

Recurso administrativo de apelación

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA] Resolución N°2004-08016 , de las dieciséis horas con veintiséis minutos del veintiuno de julio del dos mil cuatro

Para una mejor comprensión de la inconstitucionalidad que alega el actor -de los incisos d) y e) del artículo 150 del Código Municipal- se transcribe íntegra la norma y por ende el procedimiento que ella regula:

“ Los servidores podrán ser removidos de su puesto cuando incurran en las causales de despido que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y las dispuestas en este código.

El despido deberá estar sujeto a las siguientes normas:

a) El alcalde o la Oficina de Personal, en su caso, harán conocer por escrito al servidor el propósito de despedirlo y la indicación de las causales. Le concederán un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al que reciba la notificación, a fin de que exponga sus motivos para oponerse, junto con las pruebas de descargo propuestas.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

b) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiere presentado oposición o hubiere manifestado expresamente conformidad, podrá ser despedido sin más trámite, salvo que pruebe haber estado impedido por justa causa para oponerse.

c) Si el interesado se opusiere dentro del término legal, se recibirán las pruebas pertinentes dentro de un plazo improrrogables de quince días naturales. Vencido dicho plazo, el alcalde contará con un término igual para decidir la sanción que corresponda.

d) El servidor despedido podrá apelar de la decisión del alcalde para ante el correspondiente tribunal de trabajo del circuito judicial a que pertenece la municipalidad, dentro de un término de ocho días hábiles contados a partir de la notificación del despido.

e) Dentro del tercer día, el alcalde remitirá la apelación con el expediente respectivo a la autoridad judicial, que resolverá según los trámites ordinarios dispuestos en el Código de Trabajo y tendrá la apelación como demanda. El Juez podrá rechazar de plano la apelación cuando no se ajuste al inciso anterior.

f) La sentencia de los tribunales de trabajo resolverá si procede el despido o la restitución del empleado a su puesto, con el pleno goce de sus derechos y el pago de salarios caídos. En la ejecución de sentencia, el servidor municipal podrá renunciar a ser reinstalado, a cambio de la percepción del importe del preaviso y el auxilio cesantía que puedan corresponderle y el monto de dos meses de salario por concepto de daños y perjuicios.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

g) El procedimiento anterior será aplicable, en lo conducente, a suspensiones sin goce de sueldo determinadas en el artículo 149 de esta ley.”

Según la norma transcrita, hasta el momento procesal en que el Alcalde dicta su decisión sobre la falta investigada y la consecuencia que le atañe (inciso c), se trata indudablemente de un procedimiento administrativo sancionatorio, de connotaciones particulares pero perfectamente válidas dentro de las facultades que tiene el legislador de diseñar diferentes tipos de trámite para formar la voluntad administrativa, siempre con respeto de los parámetros constitucionales del caso como lo es el principio del debido proceso. Sin embargo, a partir del ejercicio del recurso de apelación -que debe entenderse es uno de los medios de impugnación ordinarios dentro del procedimiento administrativo- se produce, en efecto, una simbiosis entre lo administrativo y lo jurisdiccional que puede calificarse, por lo menos, de inusual. El inciso d) por sí mismo no evidencia la confusión que se señala, pues analizado fuera de contexto bien podría entenderse que se trata de aquellos casos, menos extraños a la regulación procedimental administrativa, de la jerarquía impropia. No obstante el inciso d) de la norma despeja toda duda sobre la conjugación de los dos elementos al disponer que la apelación será resuelta por la autoridad judicial “según los trámites ordinarios dispuestos en el Código de Trabajo” y sobre todo que el recurso se “tendrá como demanda” . Finalmente, el inciso f) habla de “sentencia” de los tribunales de trabajo y de la ejecución de esa sentencia.

Aquellos elementos del trámite ordinario en vía administrativa y jurisdiccional que resultan necesariamente suprimidos, en vista de la abreviación de los dos órdenes que efectúa la norma impugnada, serían el ejercicio del recurso administrativo ordinario de reposición -por tratarse de un acto emanado por el jerarca, según el artículo 17 inciso k) del Código Municipal- y del recurso

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

extraordinario de revisión; la configuración de un acto inequívoco de agotamiento de la vía administrativa; y la interposición de la demanda en sede jurisdiccional. Otros pasos procesales de los que, según el actor, se estaría prescindiendo son las diversas instancias del proceso ordinario laboral, incluyendo el caso en que sea rechazada de plano la apelación. Pero ello no es así, como se verá.

DE Las anomalías procesales descritas, que supuestamente producen los incisos cuestionados, surge la pregunta toral radica de si estas contravienen preceptos constitucionales. Se han invocado en ese sentido el principio del debido proceso -el derecho a ejercer los recursos, a contar con doble instancia-, su vertiente específica del principio de razonabilidad, el de igualdad y el de seguridad jurídica. En una anterior oportunidad el reclamo fue contestado negativamente por esta Sala. Esa vez la sentencia de inconstitucionalidad se refirió al artículo 154 del Código Municipal de 1970, Ley número 4574, cuyos incisos ch), d) y e) regulan de forma bastante similar la materia propia de los incisos d), e) y f) del artículo 150 del Código vigente. Esos incisos señalaban:

"Artículo 154.- Los servidores podrán ser removidos de sus puestos cuando incur ran en las causales de despido que determina el Código de Trabajo y en las establecidas en este Código.

Para efectuar tal despido, es requisito ineludible que se realice con sujeción a las siguientes normas:

(...)

ch) El servidor que resultare despedido, podrá apelar de la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

decisión del Ejecutivo para ante el correspondiente Tribunal de Trabajo del circuito judicial a que pertenece la municipalidad, dentro de un término de ocho días hábiles, contados a partir de la notificación del despido. En la apelación el interesado hará relación de los hechos conducentes, ofrecerá las pruebas en que funde esos hechos y referirá el derecho en que base sus pretensiones;

d) Recibida la apelación, el Ejecutivo la remitirá con el expediente respectivo dentro de tercero día a la autoridad judicial, la que resolverá de acuerdo con los trámites ordinarios establecidos en el Código de Trabajo, teniendo la apelación como demanda. Podrá el Juez rechazar de plano la apelación cuando no se ajustare al inciso anterior;

e) La sentencia de los Tribunales de Trabajo resolverá si procede el despido o la restitución del empleado a su puesto con el pleno goce de sus derechos y el pago a su favor de salarios caídos, sin que éstos puedan exceder en ningún caso de seis meses.

El servidor municipal podrá renunciar en la ejecución de sentencia a la reinstalación, a cambio de la percepción del importe del preaviso y del auxilio de cesantía que le puedan corresponder y, a título de daños y perjuicios, el monto de dos meses de salario."

La argumentación con base en la cual la Sala consideró que no existía inconstitucionalidad del procedimiento fue la siguiente:

"I.- Un primer argumento que se debe analizar es la alegada

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

violación del artículo 35 constitucional, en tanto el accionante considera que la Municipalidad se convierte, durante el procedimiento administrativo de despido, en un "Tribunal especial". Tal argumento no es válido y ya la Sala definió el punto en resolución número 1148-90 de las diecisiete horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa (...)

Es evidente que el procedimiento administrativo de despido que sigue la Municipalidad no pretende sustituir la actividad jurisdiccional, sino que es una instancia que agota la vía administrativa, permitiendo que las partes acudan luego a la vía judicial correspondiente, en este caso, a la vía laboral administrativa, para hacer valer sus derechos.-

II.- Otro argumento expuesto por el accionante es que la norma cuestionada viola el principio del debido proceso y de la doble instancia, contenido en los artículos 39 y 42 constitucionales pues existe una condición de desigualdad procesal entre el patrono y el trabajador al limitar a una sola instancia judicial la revisión de lo resuelto por la Municipalidad. Esta Sala considera que, por el contrario, el artículo 154 del Código Municipal establece y garantiza el debido proceso en las causas de despido de los servidores municipales, tal cual lo definió este Tribunal en sentencia número 1793-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos, el inciso a) de dicho artículo establece el principio de intimación e imputación y el derecho de audiencia, al igual que el derecho de defensa, dándole la oportunidad al servidor de proponer prueba de descargo. Tampoco se viola el principio de la doble instancia, por el contrario, los incisos ch), d) y e) del artículo en cuestión establecen claramente el derecho del servidor de apelar la decisión del Ejecutivo para ante el correspondiente Tribunal de Trabajo del circuito judicial al que pertenece la municipalidad.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

III.- El otro argumento de inconstitucionalidad que da el accionante es que el artículo impugnado violenta el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 constitucional, al constituir a la Municipalidad en juez y parte dentro del procedimiento administrativo, lo que pone a la institución en una situación de ventaja frente al servidor. Tampoco este argumento es válido. Al estar el patrono, de hecho, en una situación de poder frente al empleado, la norma cuestionada viene a ser un freno frente a posibles arbitrariedades de la administración, obligando a la Municipalidad a respetar el debido proceso a la hora de realizar los despidos y garantizando el acceso a los tribunales de justicia para revisar lo actuado por la administración. El que la apelación que presente el trabajador despedido ante el Tribunal de Trabajo deba cumplir con ciertos requisitos de forma, descritos en el inciso ch) del artículo en cuestión, mientras que la sentencia del tribunal en que se deniegue la gestión de despido tenga apelación automática ante el superior no violenta en modo alguno el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 constitucional..." (Sentencia número 3466-93 de las 15:03 horas del 20 de julio de 1993).

Del fallo transcrito cabe destacar los argumentos que excluyen la inconstitucionalidad de los incisos en ese momento atacados por infracción del principio de igualdad y del debido proceso. Los primeros, en la medida en que en la sentencia se explica que el procedimiento en general respeta los lineamientos sentados por la sentencia número 1739-92 sobre los elementos del derecho constitucional a un debido proceso legal, en cuanto al principio de intimación e imputación, el derecho de audiencia y el de defensa -sobre el ofrecimiento de prueba de descargo-. Los argumentos relacionados con el principio de igualdad, permiten descartar la inconstitucionalidad de la parte impugnada del artículo 150 del Código Municipal, al decretar que el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

procedimiento no coloca al ente local en una posición privilegiada respecto de sus funcionarios, y que la intervención de la jurisdicción laboral, lejos de crear una desigualdad de esas características, garantiza el respeto de los derechos de los servidores municipales. De este modo, retoma esta resolución los argumentos dichos, debiendo desestimarse los extremos de la acción que a ellos se refieren.

No quedan contestados con la anterior decisión, sin embargo, todos los alegatos expuestos en esta acción, debiendo analizarse los que restan bajo dos perspectivas diversas. A) La primera de ellas concierne a los elementos que arriba se indicaron como suprimidos del trámite regular que sigue cualquier procedimiento administrativo y que, se recuerda, son el ejercicio del recurso administrativo ordinario de reposición y del extraordinario de revisión; así como la configuración de un acto inequívoco de agotamiento de la vía administrativa. Si bien es cierto la posibilidad de recurrir los actos sancionatorios en sede administrativa forma parte necesaria de los alcances del debido proceso, no debe olvidarse el carácter dual que tienen esos medios de impugnación. Esto porque son tanto garantía de los intereses de los particulares -al procurarles una opción de reacción contra la acción administrativa y de eventual supresión del acto perjudicial a sus intereses- como privilegio para el Estado -Estado en sentido amplio-. Esto último, en la medida en que e permite revisar sus actos y evitar procesos judiciales complejos y costosos. Por otra parte, en materia laboral en los artículos 402 a) y 469 del Código de Trabajo se pone en cabeza del Estado la excepción de agotamiento de la vía, en términos similares a los que regula el artículo 50.1 inciso c) de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Es decir el órgano o ente público puede defender su posición en el desarrollo del proceso jurisdiccional, invocando la falta de agotamiento de la vía administrativa. Si el cumplimiento de esta fase significara la protección exclusiva de los intereses del administrado, sería a él

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

a quien se le habría otorgado la opción de oponer la defensa previa que se comenta.

De esta manera, la omisión del último tramo del procedimiento administrativo para acceder de pleno derecho a la sede jurisdiccional no deja en estado de indefensión al funcionario municipal. No hay una infracción sustancial del debido proceso, tal y como lo entiende el Derecho de la Constitución. Nótese que se trata de la supresión de una etapa del procedimiento que no impide acceder al ámbito jurisdiccional, sino de la conjugación de los dos campos. En verdad, la supresión de esta etapa acelera el litigio y permite llevar el caso ante el juez. Tampoco se infringe con la abreviación anotada el principio de igualdad pues, como ya se dijo, la diferencia de trámite que deben soportar los servidores municipales en relación con otros funcionarios del Estado -para quienes queda abierto el ejercicio de los recursos administrativos ordinarios y extraordinarios, así como la obtención de un acto formal de agotamiento de la vía administrativa- no les causa perjuicio alguno ni, mucho menos, resulta contraria a su dignidad, porque, como se dijo, el único efecto causado por la supresión de una o varias etapas del proceso administrativo, es abreviarle al ciudadano el plazo para acudir ante los jueces para la revisión de su caso. Finalmente, tampoco se observa lesión del principio de seguridad jurídica, en la medida en que el procedimiento, pese a su atipicidad, está regulado claramente en las normas que se impugnan y el cumplimiento de sus etapas está claramente estipulado en la Ley.

B) En un segundo orden de consideraciones hay dos tipos de actos de índole jurisdiccional que se ven afectados por el régimen procesal irregular del artículo 150 del Código Municipal: la interposición de la demanda y el recurso a subsiguientes instancias en el proceso laboral. Sobre el inicio del proceso laboral ordinario el artículo 394 del Código de Trabajo dice que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

los tribunales de esa materia " una vez reclamada su primera intervención en forma legal, actuarán de oficio y procurarán abreviar en lo posible el curso normal de los asuntos sometidos a su conocimiento" , fundamentando la puesta en marcha de su actividad jurisdiccional en el principio dispositivo. Esta regla procesal, sin embargo, no tiene jerarquía constitucional y es la Carta Fundamental la que en su artículo 166 remite al legislador ordinario para la determinación de las características y principios que rigen la actividad jurisdiccional -potestad reconocida, asimismo, por la Sala en las sentencias número 773-93 de las 16:00 horas del 16 de febrero, 6492-93 de las 10:33 horas del 9 de diciembre, ambas de 1993; y número 2365-94 de las 15:21 horas del 17 de mayo de 1994- . Y es el propio legislador quien a través del Código Municipal rompe la regla del principio dispositivo para, automáticamente, transformar un reclamo administrativo en el primer acto de un proceso laboral. Es decir, el Código Municipal asimila la apelación a una formal demanda judicial, creando una ficción jurídica que opera exclusivamente a favor del trabajador. Esto aunado al carácter informal y garantista de la jurisdicción laboral -mismo artículo 394 del Código de Trabajo- permite concluir que al tener la ley la apelación de la decisión del Alcalde Municipal como demanda laboral no se causa un perjuicio a los servidores municipales de tal grado que les obstaculice el ejercicio y reconocimiento de sus derechos, debiendo declinarse la inconstitucionalidad reclamada sobre este aspecto. En verdad, esta solución es un derecho del que no gozan todos los ciudadanos que impugnan resoluciones administrativas ante los tribunales de justicia, quienes deben interponer una formal demanda dentro de un plazo fatal. En este caso, los trabajadores municipales gozan de un privilegio al asimilarse su apelación a una demanda que inicia un juicio laboral plenario.

En cuanto a la posibilidad de acudir a las diversas instancias que componen el proceso laboral, cabe aclarar liminarmente que la

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

doble instancia como derecho fundamental se protege únicamente cuando se trata de materia penal -de lo que es base el artículo 8.2 inciso h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-. No obstante, se esgrime aquí el argumento de una diferenciación irrazonable en relación con el régimen procesal que cubre a los demás servidores públicos, lo que compele a examinar, al menos, si tal distinción procesal existe. Esta no se desprende con nitidez de la redacción de las normas cuestionadas, en particular en lo que toca al supuesto en que la apelación no se ajuste a las formalidades que regula el inciso d) del artículo 150 del Código Municipal. Sin embargo, tal ausencia de claridad se ha visto paliada con la práctica de los tribunales laborales, quienes en consonancia con el inciso e) del artículo citado han equiparado el trámite a aquellos dispuestos en el Código de Trabajo, es decir, al proceso ordinario laboral, con lo que la decisión que dicta el juez que conoce inicialmente del asunto cuenta con los mismos medios de impugnación que puede ejercer cualquier persona que inicia una demanda laboral contra un órgano o ente público, luego de haber agotado la vía administrativa. Sobre el caso particular del rechazo de la demanda por incumplimiento de las formalidades prescritas en el Código laboral, en la resolución número 164 de las 9:50 horas del 28 de julio de 1993 la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia señaló, con base en el texto similar del artículo 154 del Código Municipal de 1970, lo siguiente:

"El Tribunal Superior [...], denegó la demanda aduciendo que, de acuerdo con el artículo 154 del Código Municipal, el actor tenía un plazo de ocho días hábiles para interponer la apelación, a partir de la notificación del acuerdo de despido.

Expresan que la apelación fue extemporánea, porque el despido le fue notificado el 16 de octubre de 1989 en su casa de habitación, [...] y él lo presentó el 27 de octubre de ese mismo año [...], luego de transcurridos esos ocho días, por lo que "eso le cierra el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

camino de poder discutir en vía ordinaria, el asunto." Los suscritos estiman que hay un evidente error en la apreciación de los juzgadores.

Ciertamente el artículo 154 del Código Municipal, en su inciso ch), contempla la apelación dentro de un término de ocho días, la cual es remitida a la autoridad judicial correspondiente y, ese escrito de apelación debe hacer mención a cada una de las faltas que se le imputan, ofrecer prueba y señalar el derecho en que se basa pues servirá como demanda y podrá ser rechazada si no cumple las formalidades.

Sin embargo, ese plazo de ocho días para apelar no es preclusivo del derecho de fondo para llevar el asunto a los tribunales y pretende únicamente la conversión del procedimiento administrativo en el inicio de un proceso judicial.

No es correcto el criterio del Tribunal de que al no haber hecho uso del recurso oportunamente, hace irrevisable el despido por la jurisdicción laboral, como si se tratara de una aceptación de los hechos con renuncia a la garantía contemplada en los artículos 35, 70 y 74 de la Constitución Política.

El actor tenía todo el derecho de acudir a esta vía que es la correcta para dilucidar el asunto." (Énfasis agregado. V. en el mismo sentido la sentencia de esa Sala número 265 de las 9:40 horas del 25 de agosto de 1995).

De manera que ni con la transformación automática del recurso administrativo de apelación en demanda, ni al omitir hacer referencia expresa al ejercicio de los recursos propios del proceso ordinario laboral, se quebranta el derecho a la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

jurisdicción, como lo entendió esta Sala en la sentencia número 3625-94, de las 14:45 horas del 20 de julio de 1994:

"III).- El derecho a la jurisdicción -derecho de acción en el ámbito del Derecho Procesal- que es de carácter fundamental y que pertenece a todas las personas físicas y a las personas jurídicas, tanto de Derecho Privado como a las de Derecho Público, se define como el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la resolución de un conflicto de intereses; su contenido, definido por la más calificada doctrina del Derecho Constitucional, incluye los derechos de tener la más amplia libertad y la garantía incondicional de acceso al proceso; a obtener una resolución de fondo fundada en derecho; al absoluto respeto a los fallos judiciales y su efectivo cumplimiento; al respeto a la firmeza de las decisiones judiciales y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas; y, a la utilización de los recursos establecidos por ley (véanse los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). El proceso, a su vez, es el instrumento que detenta la jurisdicción para la composición de los litigios y se puede conceptualizar, siguiendo la moderna doctrina procesal, "como el conjunto de posibilidades, cargas y obligaciones que asisten a las partes como consecuencia del ejercicio de la acción, cuya realización, ante el órgano jurisdiccional, origina la aparición de sucesivas situaciones procesales desde las que, en un estado de contradicción, examinan sus expectativas de una sentencia favorable y, con ella, la satisfacción de sus respectivas pretensiones y resistencias". Citada y reiterada en materia municipal (apelación automática inconstitucional) por la 5742-96 de las quince horas tres minutos del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y seis.-"

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Al no causarse indefensión de los servidores afectados por la norma, en consecuencia, tampoco se causa desigualdad. Y el principio de seguridad jurídica queda salvaguardado con la claridad meridiana de la norma que sumada a la casuística de los tribunales de trabajo completan un panorama que no roza con las normas de la Carta Fundamental. En verdad, la simple apelación presentada ante los tribunales de trabajo contra la decisión del alcalde, se considera una demanda ordinaria laboral que se tramita por el trámite de ese tipo de juicio, y que termina con una sentencia jurisdiccional, no administrativa. Es un medio diferente pero válido de iniciar un juicio laboral.

En síntesis, la norma no es inconstitucional porque lejos de limitar las posibilidades de acción de los servidores municipales contra, entre otros, el acto de despido, les abre dos vías: la atípica del 150 del Código Municipal con su especificidad de seguir en parte un trámite administrativo y en parte uno jurisdiccional -ordinario laboral-; y la jurisdiccional común laboral accionada sin seguir el trámite del artículo 150 mencionado, sea porque no se ejerció el recurso de apelación previsto en esa norma o porque al hacerlo no se cumplió las formalidades pedidas por el Código. En este último caso debe atenderse el funcionario a las reglas ordinarias que regulan la actividad procesal en la materia (por solo citar dos ejemplos, v. artículos 602 y 461 del Código de Trabajo). En ese sentido, esta Sala recoge la posición expuesta de la Sala Segunda de esta misma Corte, en el sentido que la desatención de las formalidades del artículo 150 del Código Municipal para impugnar el acto sancionatorio no precluye el derecho de acudir a combatirlo en la vía jurisdiccional. Esto permite al trabajador municipal dos opciones: a) Apelar el acto del Alcalde, con lo que se inicia un juicio jurisdiccional ordinario laboral; o b) Presentar dentro del plazo legal una formal demanda laboral contra la decisión del alcalde, que también inicia un juicio jurisdiccional ordinario laboral. Son dos vías diferentes pero concurrentes de acudir a los

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tribunales a pedir alivio contra un acto administrativo municipal que el trabajador considera le causa perjuicio.

La acción, consecuentemente, debe desestimarse en todos sus extremos.

Alcance jurisprudencial para su interposición dependiendo del funcionario emisor de la resolución que se impugna

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁵

Analizada que fue la prueba que consta en el expediente, concluye la Sala que no existe estado de indefensión alguna que pueda haber lesionado los derechos fundamentales del petente o de la amparada. En primer lugar, en el local comercial se procedió a la notificación de la resolución número 0527 de dieciocho de febrero de este año, mediante la cual se le prevenía a la amparada (propietaria de la patente comercial) ajustar su actividad a derecho, pues la había ampliado sin tener las autorizaciones correspondientes (ver folio 17 del expediente principal). Ante tal actuación administrativa, el recurrente procedió a presentar recursos de revocatoria con apelación en subsidio, los cuales fueron rechazados de plano por no demostrar la representación necesaria de la propietaria de la patente, situación que -a juicio de la autoridad administrativa- se constituía en un problema de legitimación ad causam pasiva (ver folios 20 a 21). En contra de dicha resolución volvió a presentar recursos de revocatoria y apelación en subsidio, los cuales nuevamente fueron rechazados ad portas por el mismo defecto que se alegó para no aceptar los primeros (ver folio 25 del expediente). Posteriormente, al no haber cumplido con la prevención hecha y al rechazarse los

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

recursos presentados, el recurrido Encargado de Patentes procedió a la clausura del local comercial por estar realizando en el mismo actividades no autorizadas en las patentes comerciales conferidas a derecho. Según se puede observar de esta relación de hechos, el recurrente ha ejercido su derecho de defensa dentro del procedimiento, y ha tenido acceso a la documentación requerida para ejercerlo pues se le ha notificado de cada una de las acciones municipales tendentes, primero, a ajustar su actividad a derecho, y luego, a clausurar el local comercial. De ahí que el procedimiento seguido ha sido respetuoso del derecho de defensa y debido proceso garantizado a favor del amparado por el texto constitucional y la Ley.

Consideraciones aparte merece lo relativo a los recursos planteados, que además de garantizar el ejercicio del derecho de defensa del petente, resulta importante indicar lo siguiente, en el caso de los recursos planteados en sede municipal. Este Tribunal ha sido conteste en su jurisprudencia en relación con los recursos "en escalerilla", indicando que son totalmente improcedentes. En el caso que nos ocupa y de conformidad con los documentos aportados por el recurrente (folios 20 a 21 y 25) éste pretende revocar una resolución dictada por el recurrido Encargado de la Sección de Patentes, que a su vez resuelve un recurso de revocatoria interpuesto anteriormente por el amparado. En efecto, el recurrente interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la prevención de dieciocho de febrero de este año. El recurso fue resuelto por el recurrido y comunicado al amparado mediante resolución número SP-033-03-2004, en el cual se rechaza ad portas por haber omitido demostrar su representación legal de la amparada (ver folios 20 y 21 del expediente principal). En contra de dicha decisión, el recurrente presentó recurso de revocatoria, lo cual es improcedente, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Municipal las decisiones de los funcionarios que dependan directamente del Concejo, tienen recursos de revocatoria y apelación para ante él,

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que fueron precisamente los recursos que ejerció el recurrente. De manera que una vez agotados los recursos, lo que se resuelva no tiene recurso alguno, pues con el ejercicio de la revocatoria y la apelación se agotaron las instancias de impugnación. Así las cosas, al resolver el recurrido el recurso de revocatoria rechazándolo ad portas por falta de legitimación -y consecuentemente rechazar el subsidiario de apelación por seguir la suerte del primero-, se agotaron las instancias de impugnación en vía administrativa, razón por la cual era improcedente admitir un nuevo recurso de revocatoria y apelación en subsidio, no existiendo lesión a derecho fundamental alguno aún en la hipótesis de que dichos recursos no se resolvieren. De manera tal que no resulta ni arbitrario ni ilegítimo la falta de tramitación del recurso que le interesa o su eventual rechazo, pues lo que pretende el recurrente, en el fondo, es que se le permita el recurso en escalerilla. Sobre el recurso en escalerilla en materia municipal esta Sala, en sentencia número 2001-04197 de las dieciséis horas trece minutos del veintidós de mayo del dos mil uno, consideró:

"...II.- Así las cosas, para la resolución de este asunto, en primera instancia cabe aclarar que conforme a los términos del artículo 161 del Código Municipal, que en lo que interesa dispone: "...Recursos contra los demás actos Municipales. Artículo 162.- Contra las decisiones de los funcionarios que dependen directamente del Concejo, cabrán los recursos de revocatoria y apelación para ante él, los cuales deberán interponerse dentro del quinto día...", también señala el ordinal 162 de ese mismo cuerpo normativo que: "...Las decisiones de los funcionarios que no dependan directamente del Concejo tendrán los recursos de revocatoria y apelación para ante el alcalde municipal dentro de un plazo de cinco días...", en ese sentido, se tiene que efectivamente el amparado accedió a la interposición de los recursos allí referidos, con lo cual, evidentemente se garantizó su posibilidad de recurrir en contra de lo actuado y resuelto por

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

los recurridos en su caso concreto .

III.- Por otra parte, dispone en lo que interesa el artículo 173 de la Constitución Política: "... Los acuerdos Municipales podrán ser: 1) (...). 2) Recurridos por cualquier interesado. En ambos casos si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente..."; por su parte, señala el artículo 84 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que: "...la impugnación jurisdiccional establecida en el artículo 173 de la Constitución Política, será de conocimiento del Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda... ", por último, en lo que interesa dispone el artículo 85 de ese mismo cuerpo normativo que: "...por consiguiente, denegado el veto del Gobernador o la revocatoria impuesta por el particular, la Municipalidad elevará los autos al Tribunal, previo emplazamiento..." . En ese sentido, conforme a los artículos parcialmente transcritos, se tiene que en materia municipal, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, conocerá en alzada como jerarca impropio, únicamente los recursos o gestiones presentadas en contra de los acuerdos emitidos por el Concejo Municipal, -situación que no ocurre en este caso concreto-. Por ello, considera la Sala que lo actuado y resuelto por la autoridad recurrida, de forma alguna puede entenderse como violatoria de derecho fundamental en perjuicio del amparado, y mucho menos de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política, en tanto, de conformidad con la ley no se establece que proceda recurso alguno en contra del pronunciamiento emitido por el Concejo Municipal recurrido, en atención al recurso de revisión y nulidad establecido por el amparado en contra del acuerdo dispuesto por la Unidad Tributaria de esa misma Corporación Municipal, respecto de la solicitud de los permisos de operación y explotación del local comercial referido, amén de que tampoco se le está impidiendo el acceso a la jurisdicción común, -como pareciera interpretarlo-, en tanto, al haberse agotado la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

vía administrativa, le asiste el derecho de acudir a esa jurisdicción, para a lo que en derecho corresponda, o lo que es igual, no se le está imponiendo un proceso de agotamiento de la vía administrativa muy gravoso que le impida acudir a esa jurisdicción, pues como se indicó, al haberse agotado ya la vía administrativa, nada le impide recurrir lo actuado y resuelto en esa jurisdicción...”

Como no existe motivo para variar el criterio vertido en aquella oportunidad, resultan aplicables las consideraciones contenidas en esa sentencia al supuesto que nos ocupa.

Finalmente, si el petente estima que lo resuelto no se ajusta a derecho, ello es una inconformidad con lo resuelto que no puede ser analizada en esta sede, toda vez que la Sala no se constituye en una instancia más del procedimiento administrativo, por lo que, previo agotamiento de la vía anterior, deberá hacer sus alegatos de legalidad en la vía jurisdiccional ordinaria correspondiente. De ahí que, concluye la Sala, con lo actuado no se ha lesionado derecho fundamental alguno al petente, motivo por el cual el recurso resulta improcedente y así debe declararse.

4 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Inicio del Procedimiento Administrativo

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁶.

a) Formas de Iniciar el Procedimiento Administrativo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

"II.- FORMAS DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Tal y como lo prevé la Ley General de la Administración Pública, los procedimientos administrativos pueden ser iniciados con motivo de la denuncia o petición de un particular o bien, en otros casos como producto de una decisión oficiosa de la Administración.

En ese sentido, la Ley General de la Administración Pública en el artículo 284 ubicado en el Capítulo I "De la Iniciación del Procedimiento", dentro del título V "Del Nacimiento y desarrollo del procedimiento", dispone textualmente:

"Artículo 284.- El procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, o sólo a instancia de parte cuando así expresa o inequívocamente lo disponga la ley." (El subrayado no es del original).

De seguido se analizarán cada una de éstas posibilidades: A.- Iniciación del procedimiento a petición de parte En cuanto al inicio del procedimiento administrativo a petición de parte, el artículo 261 inciso 1) de la citada ley dispone:

"Artículo 261.- 1. El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de la ley.

(...)" (El subrayado no es del original).

Como queda en evidencia, la norma establece concretamente que en el caso en el cual se produce una petición o denuncia del particular, formalmente el inicio del procedimiento y con ello, el inicio del curso del plazo de dos meses antes señalado, se produce a partir de la formulación de la denuncia o petición".

i) De Oficio

"B.- Iniciación del procedimiento de oficio

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Ahora bien, tratándose del caso en el cual se da inicio al procedimiento a partir de una decisión oficiosa de la Administración, la norma no determina claramente el momento procedimental en el cual se entiende que ha dado inicio el procedimiento.

Es por ello que se debe acudir al análisis que la doctrina española ha efectuado en relación con la iniciación del procedimiento administrativo, indicando lo siguiente:

"El artículo 69.2 LRJPAC dispone que con anterioridad al acuerdo de iniciación el órgano competente podrá abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

(...)

En todo caso, hay que entender que la información previa, cuyo contenido lo van a dar las diligencias que ponderada y objetivamente deban realizarse, es algo anterior al expediente: dichas diligencias constituyen el antecedente necesario que puede servir para abrir o no el procedimiento. Se puede plantear la duda de si la información previa, forma parte, o no, del expediente: debe entenderse que si tal información, por su contenido, desemboca en el archivo de la misma, en tal caso no cabe hablar de procedimiento en sentido propio, por lo que no pueden formar parte del mismo; ahora bien, si el contenido de la información previa, determina que el órgano administrativo competente acuerde iniciar el procedimiento, es indudable que las diligencias preliminares quedan incorporadas al procedimiento, constituyendo la base fundamentadora de la iniciación." (El subrayado no es del original) (ESCUSOL BARRA, Eladio y RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, Jorge, Derecho Procesal Administrativo, Madrid, Editorial Tecnos, 1995, p.114 y 115).

De igual forma otro autor español señala que:

"En los casos en que el expediente se inicia de oficio, el acuerdo de iniciación puede retrasarse a resultas de una información previa cuya finalidad es "la de conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento". La Ley de Procedimiento Administrativo estaba reservada a los expedientes san-

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

cionatorios (art. 134.2 "a tal efecto, al recibir comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa, podrá acordar la instrucción de una información reservada antes de dictar la providencia, en que se decida la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones"). Sin embargo, nada dice la Ley sobre la forma en que ha de practicarse esa información previa, por lo que, en principio, podrá pensarse que no es preciso documentar las actuaciones en que esa información se materialice, pero en el bien entendido que, si esa documentación se produjere, su contenido deberá incorporarse y servir de motivación al acuerdo de iniciación." (El subrayado no es del original) (PARADA, Ramón, Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Madrid, Editorial Marcial Pons, 1993, p.279 y 280).

De la doctrina antes citada es posible concluir que, en España, una vez que el órgano competente determine, mediante una información previa, la necesidad de iniciar el procedimiento administrativo, se dictará el acto de inicio del mismo.

Ahora bien, en el caso de Costa Rica, cuando el órgano competente decide nombrar al órgano director y ordena el inicio del procedimiento, de ninguna forma puede entenderse que dicho acto sea el que ocasiona el inicio del procedimiento.

Es de hacer notar que, como se ha visto, la decisión de iniciar un procedimiento administrativo supone la valoración previa de la Administración de ciertos elementos para poder determinar la necesidad de iniciar un procedimiento tendiente a la verificación de la verdad real de los hechos de interés.

Por otra parte, según el sistema seguido en Costa Rica, en el cual es preciso nombrar un órgano que dirija el procedimiento, se hace necesario, en la fase preliminar al inicio del procedimiento, conferir formalmente al designado como tal, las facultades necesarias para que lleve adelante el procedimiento, tal y como lo prevé la Ley General de la Administración Pública.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Es preciso por ello, investir formalmente al Órgano Director de las facultades administrativas y formales necesarias para que tenga la competencia y capacidad jurídica requeridas para dar validez a sus actuaciones.

Esta condición formal la adquirirá por ello el órgano director mediante el dictado, por parte del órgano competente, de un acto de naturaleza interna, es decir, que produce efectos directos únicamente dentro de la Administración y no en relación con terceros, salvo que se disponga lo contrario.

La Ley General de la Administración Pública establece una clasificación de los actos administrativos en su artículo 120, el cual indica textualmente lo siguiente:

"Artículo 120.- 1. Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en actos externos e internos, según que vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado.

2. El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo, con la salvedad contemplada en los artículos 126 y 127." (El subrayado no es del original).

El autor nacional Eduardo Ortíz, en relación con la clasificación de actos internos y externos, expresó:

"Acto Interno y Acto Externo: Acto Externo es el que se produce frente al administrado, sea un particular, sea otro ente público. Una tesis sostiene el carácter no jurídico de los actos internos, porque se dan dentro de un mismo ente, fuera de la relación bilateral entre sujetos diversos que es esencial al derecho. Se explicó ya que la relevancia de tales actos siempre existe porque los órganos se comportan como entes en sus relaciones mutuas, como lo hacen frente al público ante quienes aparecen como simples partes del sujeto a que pertenecen. En cuanto cada órgano es titular de una competencia exclusiva dentro del ente, para participar con función propia en los cometidos de éste, tiene una esfera privati-

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

va de acción que lo coloca tanto en relación cuanto en conflicto potencial con los demás. Estas relaciones y su régimen son necesariamente jurídicos." (ORTIZ, Eduardo, Derecho Administrativo, Clasificación de los Actos Administrativos, Tesis 21, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1972, p.11).

Clara la condición de acto interno de aquel mediante el cual se inviste de competencia al Órgano Director del procedimiento, resulta ahora de interés cuestionarse a partir de qué momento se debe tener por iniciado formalmente el procedimiento.

En ese sentido, se debe indicar que la Ley General de la Administración Pública establece que cabrán los recursos ordinarios únicamente contra ciertos actos preparatorios, dentro de los cuales se encuentra el que da inicio al procedimiento ordinario.

Es así como dicha ley dispone textualmente lo siguiente:

"Artículo 345.- 1. En el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final.

(...)" (El subrayado no es del original).

Esta regulación deja en claro, que aquél acto mediante el cual se da inicio al procedimiento, al ser impugnado por quienes sean parte del mismo, tiene como naturaleza la de un acto externo, es decir, un acto que se destina y dirige al administrado.

Así las cosas, es posible concluir de este razonamiento, que el inicio del procedimiento se produce, no cuando se nombra o designa al Organo que lo dirigirá, sino a partir del momento en el cual éste decreta su inicio y notifica a las partes, actuación que sí es recurrible, precisamente por su condición de acto externo, según se vió.

Será de esta forma éste el momento a partir del cual inicia el transcurso del plazo de dos meses previsto por el ya analizado ar-

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

título 261 de la Ley General de la Administración Pública y no antes.

Finalmente, un tercer argumento de interés para la resolución de la consulta, es el de los plazos previstos dentro del procedimiento administrativo en tres normas de la Ley General de la Administración Pública.

La primera de estas normas, es decir, el artículo 311, dispone:

"La citación a la comparecencia oral deberá hacerse con quince días de anticipación." (El subrayado no es del original).

Además el artículo 319 inciso 1), establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Terminada la comparecencia el asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contado a partir de la fecha de la comparecencia (...)" (El subrayado no es del original).

Y finalmente el artículo 262 dispone:

"Los actos de procedimiento deberán producirse dentro de los siguientes plazos:

- a) Los de mero trámite y la decisión de peticiones de ese carácter, tres días;
- b) Las notificaciones, tres días contados a partir del acto de que se trate o de producidos los hechos que deben darse a conocer;
- c) Los dictámenes, peritajes, e informes técnicos similares, diez días después de solicitados;
- d) Los meros informes administrativos no técnicos, tres días después de solicitados." (El subrayado no es del original)

Nótese además que, si bien la regla impone la improrrogabilidad de estos plazos, es lo cierto que igualmente, aunque de forma excepcional, se autoriza su ampliación hasta por la mitad del plazo. -artículo 258 Ley General de la Administración Pública-.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Claro lo anterior, es preciso realizar una nueva referencia a un artículo de la Ley General de la Administración Pública, el cual establece que:

" Artículo 256.- 1.- Los plazos por días, para la Administración incluyen los inhábiles.

2.- Los que son para los particulares serán siempre días hábiles.

3. Los plazos empezarán a partir del día siguiente a la última comunicación de los mismos o del acto impugnado, caso de recurso.

4. En el caso de publicaciones esa fecha inicial será la de la última publicación, excepto que el acto indique otra posterior."

Como se comprueba, en la ley antes citada es regla general que los plazos corran a partir del día siguiente de la notificación, en razón de lo cual, en el caso del artículo 311, el conteo de días hábiles, por ser un plazo para el particular, corre a partir de la notificación del acto preparatorio mediante el cual se señala hora y fecha para la realización de la audiencia oral y privada.

Esta situación refuerza la idea ya planteada en torno al momento del procedimiento en el cual da inicio el mismo, es decir, a partir del dictado del acto preparatorio por parte del Organismo Director, que establece el inicio del procedimiento, el cual normalmente incluye el señalamiento de la hora y fecha para la verificación de la audiencia oral y privada.

Se afirma lo anterior, dado que, en caso de correr el plazo a partir del nombramiento del órgano director del procedimiento, sería materialmente imposible lograr dictar el acto final dentro de los dos meses a los que hace alusión el artículo 261 ya citado en vista de la existencia de los ya aludidos plazos para la verificación de la audiencia oral y privada y demás actuaciones, los cuales, siguiendo la regla de días hábiles para los administrados, alcanzan a cubrir un plazo cercano a los dos meses calendario, máxime si, como lo prevé la Ley General de la Administración Pública, se dan prórrogas.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Finalmente, con fundamento en lo antes señalado, debe distinguirse entre el acto interno que dicta la Administración nombrando un órgano que dirija el procedimiento que se ha determinado necesario iniciar, en los casos en lo que se decide hacerlo de forma oficiosa y aquél acto externo que da formalmente inicio al procedimiento, cuyo dictado sólo compete al órgano director nombrado.

Así las cosas, no es posible concentrar en un solo momento ambas situaciones, dado que la competencia para el dictado de un acto y otro, no es compartida por los órganos a quienes se les ha reconocido la capacidad jurídica en un caso y otro.

III.- CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto esta Procuraduría concluye lo siguiente:

1.- Si el procedimiento administrativo se realiza a petición de un particular, el inicio del mismo se cuenta a partir de esa petición;

2.- Si la decisión de realizar el procedimiento administrativo es de oficio, el plazo se cuenta a partir del momento del dictado de la resolución administrativa por el Órgano Director que establece el inicio del procedimiento y que normalmente incluye el señalamiento de la hora y fecha para la verificación de la audiencia oral y privada.

ii)A Petición de Parte

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁷

"En cuanto al inicio del procedimiento administrativo a petición de parte, interesa señalar lo que el artículo 261 inciso 1) de la citada ley dispone:

"Artículo 261.- 1. El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la de-

manda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de la ley."

Queda claro que la norma establece que cuando la iniciación del procedimiento es a instancia de parte, es decir, cuando se formula una petición o denuncia de un particular, el inicio formal del procedimiento se produce a partir de esa formulación."

iii) Efectos de la Iniciación del Procedimiento

"Ya sea cuando el órgano director decreta su inicio y lo notifique a las partes, o se presente la instancia del particular interesado, el procedimiento administrativo se entiende por iniciado a todos los efectos desde esa misma fecha, lo cual tiene relevancia desde distintas aristas: el despacho o tramitación de los expedientes debe realizarse por el orden riguroso de presentación (Art. 296 de la Ley General de la Administración Pública); los plazos de prescripción se interrumpen desde ese momento *-según se explicará-*; a partir de él comienza a correr el plazo que la ley concede para resolverlo, so pena de responsabilidad (Arts). 261, 225.2 y 329 *ibídem*); Igualmente, una vez iniciado el procedimiento, surgen para el interesado los derechos a participar activamente en su tramitación y desarrollo (Artes). 217, 218, 220, 272 y SS, 309 y SS *Ibídem*), y para el órgano director, el deber de impulsarlo hasta llegar a su resolución (216, 221, 222, 225, 248, 261, 269, 297, 300, 306, 312, 314, 319 y 327 y SS *Ibídem*), así como la facultad de adoptar medidas provisionales que estime necesarias para asegurar la eficacia de dicha resolución (Art. 221 *Ibid*).

En punto a lo consultado, interesa profundizar brevemente en cuanto a la participación activa y directa, que deben tener las partes en la tramitación y desarrollo del procedimiento administrativo.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Como derivación del "principio de defensa", una de las más importantes garantías formales del procedimiento administrativo, es aquella a partir de la cual, el órgano encargado de realizar el procedimiento, tiene el deber de poner en conocimiento de quienes sean parte del mismo, ya sea porque tienen un interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final (Art. 275 de la supracitada Ley General), una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos por los cuales se inicia la investigación y sus probables consecuencias legales, lo que debe unirse al ineludible deber de la Administración de notificar el carácter y fines del procedimiento (*Véanse al respecto, el Dictamen C-049-99 de 5 de marzo de 1999, así como las resoluciones N°s 2945-94 de las 08:12 hrs. del 17 de junio de 1994, 2253-98 de las 13:03 hrs. del 27 de marzo y 2376-98 del 1° de abril, ambas de 1998; 216-I-98 de las 16:45 hrs. del 14 de abril de 1998 y 632-99 de las 10:48 hrs. del 29 de enero de 1999, todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Y en igual sentido, la N° 21 de las 14:15 hrs. del 9 de abril de 1997, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia*).

Tal y como se indicó, el procedimiento administrativo puede ser producto de una gestión del interesado, o bien de una decisión oficiosa de la propia Administración; en ambos casos, al iniciarse el procedimiento habrá de dictarse una resolución de trámite o auto de abocamiento, que permita a quienes participarán en el mismo, conocer en detalle el objeto, carácter y fines del procedimiento, con la respectiva enumeración de toda la documentación pertinente que obre en su poder, la oficina pública en la que podrá ser consultada, y por supuesto, ponerla a disposición de los interesados (Art. 312 *Ibidem*). Sin obviar otras previsiones como las del numeral 245 *Ibid*.

Si bien la Ley General de la Administración Pública no establece claramente el momento procesal para ello, la práctica admi-

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

nistrativa ha sido que, en el mismo acto de la convocatoria a las partes a la audiencia oral y privada, prevista en los numerales 218 y 309 *ibídem*, se procede a establecer dicha intimación y así como la imputación.

Ahora bien, es indiscutible que no basta con que se garantice la intimación y el acceso al expediente administrativo, sino que es preciso que todo ello se logre con la suficiente antelación para preparar adecuadamente las alegaciones de descargo pertinentes.

Por ello, el artículo 311, en relación con el 256.2, ambos de la Ley General de la Administración Pública, obligan a que toda citación de las partes a la comparecencia oral y privada, deba realizarse al menos con quince (15) días hábiles de anticipación; garantía que ha sido calificada por la propia Sala Constitucional, y por este Órgano Superior Consultivo, como una formalidad sustancial, cuya omisión ocasiona la nulidad absoluta de lo actuado a contrapelo de esa norma, conforme a lo dispuesto en los numerales 223 y 254 de la citada Ley General, (*Remito, entre otras, las resoluciones N°s 5653-93 de las 08:27 horas del 5 de noviembre de 1993 y 2002-02175 de las 10:31 horas el 1° de marzo del 2002, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, así como a los dictámenes C-205-2002 de 14 de agosto del 2002, C-159-2002 de 18 de junio del 2002, C-193-2001 de 11 de julio del 2001, C-223-97 de 24 de noviembre de 1997, entre otros muchos*).

Así las cosas, es claro que en todos los casos, el traslado de cargos a las partes, así como la citación de las mismas a la comparecencia oral y privada, deberá hacerse al menos con 15 días hábiles de anticipación."

Órgano Director del Procedimiento

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁸

b) Sobre el Órgano Director del Procedimiento

“VI- SOBRE EL ORGANO DIRECTOR DEL PROCEDIMIENTO:

El concepto de órgano director necesariamente debe ser analizado dentro del contexto en el que funciona, es decir, dentro del procedimiento administrativo, ya analizado, regulado en la Ley General de la Administración Pública.

1 - Sobre el procedimiento administrativo en general:

Siguiendo los parámetros de las citas transcritas, la Ley General establece los casos en que se aplicará el procedimiento ordinario o el sumario.

Es conveniente recordar que dentro de los principios que orientan el procedimiento administrativo destacan, la garantía del debido proceso, que contiene entre otros el derecho de defensa, audiencia e imparcialidad. Asimismo, rigen los principios de impulso procesal de oficio, celeridad, exigencia de legitimación, in dubio pro administrado y gratuidad. Aunque el estudio de los principios citados no es el tema de la consulta, ellos deben ser tomados en consideración al estudiar el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública.

2- Sobre el órgano director del procedimiento en particular:

Las partes dentro del procedimiento administrativo son el sujeto administrativo y el sujeto administrado. Respecto al primero, y siguiendo los lineamientos de la Ley General de la Administración Pública, debemos distinguir entre el órgano director del procedimiento y el órgano decisor, este último es el Concejo Municipal.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Este último es el que reúne las condiciones necesarias, incluyendo por supuesto la competencia, para resolver por acto final el procedimiento.

Por su parte, el órgano director es el encargado de tramitar y excitar el desarrollo del mismo, dictando las providencias que estime necesarias. Este deberá ser nombrado por el competente para emitir el acto final, es decir por el órgano decisor. En ese sentido, la Procuraduría General de la República, mediante dictamen C- 166-85 de 22 de julio de 1985, se refirió al órgano director del procedimiento indicando en los siguientes términos:

"Es criterio de este Despacho que el órgano director del procedimiento debe ser designado por el órgano competente para emitir el acto final. Igualmente hemos considerado que una vez instruido el procedimiento, el órgano director debe remitir el expediente respectivo al órgano con competencia para resolver sobre el fondo del asunto, para que este requiera los dictámenes que la ley exige. "

En consecuencia, la regla general nos indica que tenemos por un lado el órgano competente para dictar el acto final y que este debe nombrar el órgano director del procedimiento, el que le remitirá el expediente una vez listo para ser resuelto.

La función que el órgano director debe realizar es amplia y de seguido pasamos a analizarla.

III- SOBRE LA NORMATIVA QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO DEL ORGANOS DIRECTOR DEL PROCEDIMIENTO:

Reiteramos, que el órgano director es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo hasta dejar los autos listos para la decisión final. Con el fin de realizar esa función, la Ley General de la Administración Pública le confiere una serie de atribuciones y deberes.

Seguidamente citaremos parte de la jurisprudencia de la Procuraduría General de la República, en torno a la normativa aplicable a este órgano. Se hace la aclaración que los números insertos en la cita corresponden a la Ley General de la Administración Pública."

i) Deberes

1- Abstenerse de conocer y tramitar un asunto, cuando se incurra en alguna causal prevista por la ley, siguiendo para ello con el trámite correspondiente (artículo 230 al 238).

Sobre este tema puede consultarse el dictamen de la Procuraduría General de la República C- 070-92 de 23 de abril de 1992.

2- El órgano director debe impulsar de oficio el procedimiento (artículo 222).

3- Cuando deba interpretar las normas del Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública, deberá hacerlo en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados (artículo 224).

4- El órgano debe conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado (artículo 225.1). Este deber reviste especial importancia si tomamos en consideración que ese mismo artículo indica que serán responsables la Administración y el servidor por cualquier retardo grave e injustificado.

5- Debe adoptar las resoluciones con apego al ordenamiento, y en caso de actuaciones discrecionales, a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquél (artículo 216).

6- El órgano director debe observar las formalidades sustanciales del procedimiento, pues de lo contrario se causará nulidad de lo actuado en los términos del artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública. Así, por ejemplo, el numeral 247 del mismo cuerpo legal se refiere a la nulidad de la comunicación de actos del procedimiento, y el artículo 254 a la nulidad de la citación.

7- La actuación administrativa debe tener lugar en la sede normal del órgano y dentro de los límites territoriales de su competencia, so pena de nulidad absoluta del acto, salvo que éste por su naturaleza deba realizarse fuera.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

El servidor podrá actuar excepcionalmente fuera de sede por razones de urgente necesidad (artículo 268).

8- El órgano director deberá resolver todas las cuestiones previas surgidas durante el curso del procedimiento, aunque entren en la competencia de otras autoridades administrativas; pero deberá consultarlas a éstas inmediatamente después de surgida la cuestión y el órgano consultado deberá dictaminar en el término de tres días (artículo 227.1).

9- Debe garantizar el derecho de defensa de las partes. Por ejemplo permitirles el acceso al expediente (Artículo 217).

Las partes, sus representantes y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir su certificación, (el costo de las copias y certificaciones a cargo del petente) con las salvedades que indica el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública (artículo 272).

No se otorgará acceso al expediente cuyo conocimiento pueda comprender secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros, dentro o fuera del expediente (artículo 273).

Fuera de los casos citados, la Ley establece en el artículo 259.4 que se reputa fuerza mayor y por ende pueden suspenderse los plazos si la Administración ha negado u obstaculizado el examen del expediente.

10- Conservar en los supuestos de actos o actuaciones que deban consignarse en acta, aquellos objetos presentados que puedan desaparecer, dejando en la misma la constancia respectiva (artículo 270.6).

11- Al órgano director le es prohibido hacer nuevos señalamientos o prórrogas de oficio (artículo 258).

12- El órgano director del procedimiento deberá respetar los plazos establecidos en la Ley General de la Administración Pública.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

En el caso de suspensión de plazo por fuerza mayor o si por cualquiera otra razón el órgano no ha podido realizar los actos o actuaciones que le corresponden, previstos dentro de los plazos señalados por los artículos 261 y 262, deberá comunicarlo a las partes y al superior dando las razones para ello y fijando simultáneamente un nuevo plazo al efecto, que nunca podrá exceder de los allí indicados.

Si ha mediado culpa del servidor en el retardo, cabrá sanción disciplinaria en su contra y, si la culpa es grave, responsabilidad civil ante el administrado tanto del servidor como de la Administración (artículo 263).

13- No puede reducir o anticipar los términos destinados a las partes o terceros, pues ello corresponde al Poder Ejecutivo en virtud de razones de urgencia (artículo 265.3)

14- El órgano director debe tomar en consideración que las reglas establecidas en los artículos 239 al 247 acerca de la comunicación de los actos del procedimiento deben ser observadas. Destaca dentro del articulado el numeral 245 que indica que la notificación debe contener el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deberán interponerse y del plazo para interponerlos.

15- Asimismo debe observar las reglas establecidas en los artículos 248 a 254 acerca de las citaciones.

El órgano director debe velar porque la citación incluya los requisitos enunciados en el numeral 249. Respecto al punto c) del artículo, debe tomarse en cuenta que al indicar el asunto a que se refiere la citación, el órgano director debe limitarse a indicar los hechos absteniéndose de calificarlos (artículo 249).

16- Debe adoptar todas las medidas probatorias pertinentes o necesarias, aún si no han sido propuestas por las partes y aún contra la voluntad de ellas. Lo anterior con el fin de verificar de la forma más fiel y completa, los hechos que sirven de motivo al acto final. (Artículo 221)

17- Celebrar la comparecencia en su sede, salvo supuestos de inspección ocular, prueba pericial, o bien, razones de economía de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

gastos o cualesquiera otras ventajas administrativas evidentes, siempre que ello no cause pérdida de tiempo y/o perjuicio grave para las partes (artículos 268 y 318).

18- Además de dirigirla, debe señalar la hora y la fecha de la comparecencia oral y privada y citar a las partes con quince días de anticipación. Si el órgano es colegiado la comparecencia será dirigida por el Presidente o por el miembro designado al efecto (artículo 311 y 314).

19- En la evacuación de prueba, dirigir y controlar las preguntas que se formulen (artículo 304.2). Igualmente deberá intervenir el órgano director por iniciativa propia, con el fin de que la materia de cada pregunta quede agotada en lo posible inmediatamente después de cada respuesta (artículo 304.4).

Al respecto, el Acta 107 de la Sesión celebrada por la Comisión Permanente de Asuntos de Gobierno y Administración el día diez de Abril de 1970, señala que se trata de que una de las partes se dirige a la otra y el órgano director en ese caso no es más que un espectador cuya intervención está circunscrita a la verificación de la verdad o evitar las eventuales preguntas ilegales. Textualmente el acta citada indica:

"LIC. ORTIZ ORTIZ:

Es más o menos lo que se llama la parte se dirige a la parte, sólo que se pregunte algo ilegal o inconducente, malicioso, puede ser censurado, limitado por el órgano director. Es un espectador mientras no tenga que intervenir para dirigir o limitar. La diligencia es algo fundamental que las partes llevan. En el caso de que la parte sea la administración que va a decidir esto tendrá un juego menor, pero cuando haya contención frente a una administración, pongo el ejemplo de ante el Servicio Civil, o ante el Servicio Nacional de Electricidad, entonces se desarrollará un diálogo verdadero entre las partes que simplemente dirigirá o controlará el órgano director, pero no va a ser intermediario."

20- Evacuar la prueba ofrecida por la parte, incluso en ausencia de esta, gozando para ello de las mismas facultades y deberes que las autoridades judiciales (artículos 300 y 315.2).

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

En el procedimiento sumario el órgano director ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos, sujeto únicamente a las limitaciones que señala la Ley General de la Administración Pública (artículo 323).

21- Imponer multa al citado a confesión cuando no comparezca sin justa causa (artículo 301.4).

22- Cuando la comparecencia ha sido grabada, el acta respectiva podrá ser levantada posteriormente con la sola firma del funcionario director, antes de la decisión final (artículo 313).

23- Recibir los recursos ordinarios que se formulen (artículos 342 y 349).

24- Resolver el recurso de revocatoria dentro de los ocho días posteriores a su presentación, salvo la hipótesis prevista en el numeral 352.1.

25- Emplazar a las partes, en caso de recurso de apelación, ante el superior, remitiendo el expediente sin admitir ni rechazar el recurso y acompañando un informe sobre los motivos de éste (artículo 349.2).(5)

(5) Procuraduría General de la República. Dictamen C-173-95 de 7 de agosto de 1995."

ii)Facultades

"1- En el procedimiento sumario, el órgano director podrá optar inicialmente por convertirlo en ordinario por razones de complejidad e importancia de la materia a tratar (artículo 326).

2- En caso de que las partes deban realizar un trámite deben hacerlo en el plazo de diez días salvo que la ley indique otra cosa. Si no se cumple, el órgano director puede declarar de oficio o a gestión de parte que no tienen derecho al correspondiente trámite (artículo 264).

3- Puede reducir o anticipar los plazos y términos del procedimiento administrativo destinados a la Administración por razones

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de oportunidad o conveniencia, en virtud de resolución que adoptará el director del procedimiento.

No puede hacer lo mismo con los plazos de las partes o de terceros, pues ello corresponde al Poder Ejecutivo en virtud de razones de urgencia (artículo 265)

4- El órgano director del procedimiento puede a solicitud de las partes prorrogar los plazos otorgados a éstas de conformidad con la Ley General de la Administración Pública hasta en una mitad más, siempre que concurren las circunstancias previstas en el numeral 258.1.

5- Todos los funcionarios públicos podrán actuar en día y hora inhábil, previa habilitación por el órgano director del procedimiento, cuando la demora pueda causar graves perjuicios a la Administración o al interesado, o hacer ilusoria la eficacia de un acto administrativo, a juicio del respectivo funcionario (artículo 267.3).

6- Posponer la comparecencia por encontrar defectos graves en su convocatoria, o por cualquier otro motivo que la imposibilite (artículo 316).

7- Dentro de sus deberes se encuentra el otorgar el derecho de defensa a las partes, así como la facultad de limitar la intervención a lo prudentemente necesario y en caso extremo exigir el patrocinio o representación de un abogado (artículo 219 y 220).

8- El órgano director puede citar a cualquiera de las partes o a terceros para que declaren o realicen algún acto necesario para el normal desenvolvimiento del procedimiento, incluso para la decisión final de este (artículo 248.1). Tales citaciones deben encontrarse de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 249 al 254 y 312 de la Ley General de la Administración Pública. La inobservancia de tales requisitos puede acarrear la nulidad de conformidad con el artículo 254. En ese sentido pueden consultarse los dictámenes C- 133-92 de 20 de agosto de 1992 y C- 024-94 de 10 de febrero de 1994.

9- Podrá actuar excepcionalmente fuera de sede por razones de urgencia (artículo 268).

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Por ejemplo, en los casos indicados en el punto 17 de los deberes. (artículo 318).

10- El órgano director puede decidir provisionalmente, de oficio o a instancia de parte, el asunto, cuando existan motivos de necesidad o conveniencia evidentes que exijan la decisión del procedimiento antes de estar listo para el acto final. Ello dentro de los requisitos establecidos en el artículo 332 de la Ley General de la Administración Pública. El órgano decisor sustituirá posteriormente dicha resolución provisional (artículo 332.3). Acerca de esta posibilidad excepcional puede consultarse el dictamen C-122-94 de 27 de julio de 1994.

11- Puede pronunciarse a solicitud de parte, sobre los puntos que estén listos para decisión, cuando " un caso puede ser decidido por materias o aspectos separables" (artículo 333.1). También en este caso la resolución será provisional.."(6).

(6) Procuraduría General de la República. Dictamen C. 173-95 de 7 de agosto de 1995, en el mismo sentido ver, los dictámenes C-009-95, C-165-96, C-132-89 y C-006-96 "

1 JIMÉNEZ BONILLA, Ricardo. Organo Director del Procedimiento Administrativo. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 126.127.

2 JIMÉNEZ BONILLA, Ricardo. Organo Director del Procedimiento Administrativo. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 142.143..

3 PALMA GRIJALBA, Zeidy María. Los Recursos Administrativos y su Regulación en la Ley General de Administración Pública. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 1993.pp163.164.169.170.171.

4 ROJAS FRANCO, Enrique. Los recursos Administrativos. REVISTA ESTUDIANTIL HERMENÉUTICA. (7) 1995. 16.17.

5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-14626, de las doce horas con cincuenta minutos del doce de diciembre del dos mil tres.

6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2005-017768, de las once horas cincuenta y ocho minutos del veintitrés de diciembre del dos mil cinco.

7 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2005-08584 de las dieciséis horas con veinte minutos del diecinueve de agosto del dos mil tres.

8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Resolución N° 175-2007, de las once horas diez minutos del trece de abril de dos mil siete.

9 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N° 2003-08584, de las dieciséis horas con veinte minutos del diecinueve de agosto del dos mil tres.

10 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 000398-F-02 , de las quince horas diez minutos del dieciséis de mayo del año dos mil dos.

11 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2006010507, de las quince horas y veintiocho minutos del veinticinco de julio del dos mil seis.

12 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2006-003287, de las trece horas y catorce minutos del diez de

marzo del dos mil seis.

13 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N°2006-00934, de las diecisiete horas con treinta y nueve minutos del treinta y uno de enero del dos mil seis.-

14 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2005-16953, de las ocho horas con cuarenta y dos minutos del nueve de diciembre del dos mil cinco.

15 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2004-04110, de las once horas con cincuenta y un minutos del veintitrés de abril del dos mil cuatro.

16 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-165-96 de 8 de octubre de 1996.

17 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002

18 Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-047-2000 de 10 de mayo del 2000.