

Para 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: LA APLICACIÓN DE EXCEPCIONES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

RESUMEN: La presente recopilación de doctrina y Jurisprudencia intenta dar acercamiento desde la posición principalmente de los tribunales nacionales acerca del tema de la aplicación de excepciones en el procedimiento disciplinario administrativo, abarcándose temas como su naturaleza, la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y el debido proceso en sede administrativa.

Índice de contenido

1 DOCTRINA.....	2
2. El procedimiento administrativo disciplinario.....	4
3. Hacia una precisión terminológica: derecho disciplinario administrativo o derecho administrativo sancionador.....	6
4. La esencia del derecho disciplinario administrativo.....	8
5. Consideraciones Finales.....	9
2NORMATIVA.....	10
a) Ley General de la Administración Pública.....	10
3JURISPRUDENCIA.....	11
b) Análisis de la aplicación de la excepción de prescripción en el proceso administrativo y la aplicación supletoria del Código Procesal Civil.....	11
c) Consideraciones sobre la aplicación de excepciones en el derecho disciplinario administrativo en el caso de procedimiento contra notario público.....	13
d) Análisis sobre la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa.....	19
e) Análisis sobre el debido Proceso en sede administrativa.....	20
Caso constitucional de aplicación de excepción de prescripción en procedimiento administrativo.....	23
f) Jurisprudencia de la Contraloría General de la República.....	25
.....	25
Sobre las excepciones en el procedimiento administrativo.....	25
En la comparecencia es donde debe presentarse la excepción de prescripción, no al interponer los recursos de revocatoria y apelación en contra del acto final.....	25
Excepción de litis consorcio pasivo necesario y la nulidad que su no conformación origina..	26
Consideraciones de fondo se resuelven una vez celebrada la comparecencia oral y privada, no en la fase previa.....	27

1DOCTRINA

[CHACÓN MATA]¹

“El derecho administrativo disciplinario debe nutrirse de las garantías inherentes al debido proceso y por esta razón, antes de imponer una sanción, la misma debe pasar por el tamizaje de las garantías constitucionales de primer orden que respeten los derechos de audiencia; información y defensa como ejes principales. La naturaleza sancionadora deviene de la necesidad de mantener un justo equilibrio entre autoridad y libertad; pilares de la convivencia democrática dentro de un Estado de Derecho.

El régimen de empleo público y su ámbito disciplinario El ordenamiento jurídico es el que atribuye las competencias a determinados órganos, para que a su vez ejerzan el control de la observancia a los deberes impuestos, a aquellos(as) servidores(as) que se encuentran inmersos en una relación de empleo público. Estas competencias implican por supuesto, la potestad de aplicar sanciones a quienes incurran en transgresiones, de acuerdo al ordenamiento jurídico aplicable y vigente; por lo que se elimina la posibilidad de apelar a la casuística como mecanismo sancionador.

En el caso del Régimen de Servicio Civil tenemos que el artículo 43 del Estatuto que lo regula (Ley No.1581), dispone que los servidores públicos solo podrán ser removidos por las causales que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y el artículo 41, inciso d) del Estatuto del Servicio Civil, o en actos que impliquen infracción grave al citado Estatuto y sus Reglamentos, o los Reglamentos Interiores de Trabajo respectivos.

Preliminarmente, merece la pena cuestionarnos si los reglamentos internos de trabajo pueden imponer una sanción tan drástica para un trabajador como lo es el despido.

Recordemos que si bien es cierto la potestad reglamentaria se enmarca dentro del principio de juricidad de la Administración, ésta solo puede venir a desarrollar los principios de la ley, más nunca contradecirlos ni atreverse a legislar sobre materias no reguladas por el Poder Legislativo. La preocupación de que pueda permitirse que, mediante reglamentos, pueda despedirse a los(as) servidores(as), deviene en las siguientes fundamentaciones:

i) El despido sin responsabilidad patronal tiene un mecanismo procedimental para llevarlo a cabo en la fase de instrucción por

parte de la Dirección General de Servicio Civil y su posterior decisión final por parte del Tribunal de Servicio Civil -arts. 43 del Estatuto de Servicio Civil y 52 a 87 de su Reglamento -, en el caso del personal acogido a este régimen. Lo anterior implica que en toda esta fase rigen los principios del debido proceso legal (derecho a la defensa, derecho a ser oído, recurrir las resoluciones etc.:Voto 1739-92 de la Sala Constitucional) y, por ende, en un reglamento pueden generarse causales arbitrarias, emanadas del Poder Ejecutivo y sus representantes.

ii) Correlativo a lo anteriormente expuesto, tenemos que la ley formal representa una garantía jurídica para que el administrado sepa que las infracciones dictaminadas con despido sin responsabilidad patronal, han sido debatidas y analizadas en el seno del Parlamento, puesto que revisten orden e importancia pública. No es de recibo que los administrados puedan quedar a los designios de un órgano administrativo -Presidente Ejecutivo, Ministro(a) o Junta Directiva-, quienes pueden aprobar o improbar los reglamentos con tan solo la publicación en el diario oficial.

Por otra parte, siguiendo con la materia disciplinaria, tenemos que las correcciones de esta índole son desglosadas de acuerdo con el artículo 41 del Estatuto en cuatro clases de sanciones: advertencia oral -por faltas leves por violación al Reglamento Interior de Trabajo, inciso a-; advertencia escrita -cuando haya dos o más advertencias orales durante el mismo mes calendario o si las leyes laborales posibilitan un apercibimiento escrito antes de efectuar el despido, inciso b-; suspensión del trabajo sin goce de sueldo -que se aplica hasta por quince días por una falta de cierta gravedad, inciso c- y el caso que reseñamos del inciso d) de la citada norma estatutaria.

Asimismo, el incumplimiento de los deberes del funcionario genera una responsabilidad que puede tener implicaciones en diversos niveles: patrimonial o civil, penal o disciplinaria / administrativa. Para los efectos de este trabajo, vamos a centrarnos en la última responsabilidad, es decir; la responsabilidad de carácter disciplinario. En este sentido, nos atenemos a las palabras de Sánchez Morón, para quien, "El fundamento primero de la existencia de un régimen disciplinario reside en la necesidad que la Administración tiene, como organización prestadora de servicios, de mantener la disciplina interna (...) y de asegurar que sus agentes cumplan las obligaciones de su cargo. Desde este punto de vista, el poder disciplinario de la Administración guarda una semejanza con las facultades disciplinarias de un empresario.(...) El régimen disciplinario de los funcionarios adquirió sustantividad desde que el régimen de la función pública pasó a regirse por el derecho administrativo y

como tal se mantiene y debe formar necesariamente parte de ese régimen estatutario" (Sánchez, 2000, pp. 262- 263).

Hemos expuesto lo anterior como breve referencia introductora, ya que el tema será retomado más profundamente, en la sección siguiente.

2. El procedimiento administrativo disciplinario

En Costa Rica el Régimen de Servicio Civil establecido en 1953, dispone en la era contemporánea a través de su Estatuto, todos los pormenores de un procedimiento administrativo que disciplinara a sus servidores. Posteriormente, en el año de 1979 se promulga la Ley General de la Administración Pública, con las disposiciones de su Libro Segundo (arts 214 y siguientes), en las que se regula el procedimiento administrativo disciplinario. Lo anteriormente expuesto no va en detrimento de otros regímenes estatutarios que ostentan su propio procedimiento disciplinario -tales como la Ley de Carrera Docente; Estatuto de los Servidores Judiciales, Estatuto de Funcionarios de la Asamblea Legislativa, entre otros- Conviene aludir entonces, someramente al procedimiento administrativo en general. Al respecto, diremos que éste responde a la necesidad de someter la actuación administrativa a una ordenación formal preestablecida, con el objeto de alcanzar una doble finalidad: de un lado garantizar los intereses públicos -esto es, la oportunidad y legalidad de los actos-, y de otro lado, tutelar los derechos e intereses de los particulares (Blasco Peuceller y García Rubio, 2001, p. 81).

Para Gordillo, este tipo de procedimiento "es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que erigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa" (Gordillo, 1984, p. 9).

También se ha dicho por otro sector de la doctrina, que la finalidad de este procedimiento administrativo concurre en orientar el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad, a la vez que los derechos se defienden por las vías procesales reclamativas (Borja y Borja, 1985, p. 23).

Ahora bien, en nuestra doctrina se ha dicho que el procedimiento administrativo disciplinario, a pesar de lo que pueda creerse en el sentido de que la administración ostenta la condición de juez y parte, no busca como fin principal determinar la responsabilidad del agente, sino llegar a la verdad real de los hechos. Al respecto señala Ortiz Ortiz: "En otras palabras este procedimiento sirve

para regular los casos en que el actuar final en que desemboque el procedimiento vaya a producir efectos jurídicos en otros sujetos, por ejemplo: otros entes públicos o administrados" (Ulloa Loría, 2003, p.191).

Por su parte, Ulloa Loría ha definido a este tipo de procedimiento "(...) como un conjunto técnico que garantiza la posición del administrado frente a la administración y así mismo la situación entre los diferentes entes de la administración entre sí" (Ulloa Loría, 2003, p. 191). La anterior intervención por si misma, nos merece una serie de apreciaciones, mas vamos a centrarnos en una sola: la necesidad ineludible de regular equilibradamente la libertad (encarnada por el administrado) versus la autoridad (Estado).

Esta ecuación jurídico/pragmática ha sido catalogada como la historia de las relaciones del ciudadano frente al poder, que necesariamente generará el dualismo irreductible y permanente, no solo entre "libertad y autoridad", sino que en otras dualidades:

"abstención e intervención", o más precisamente "subsidiariedad y razón de Estado" (Jinesta Lobo, 1999, p. 21). Además, es importante destacar el carácter de celeridad que conlleva este procedimiento y la necesidad de tutela de las garantías del debido proceso.

En el ámbito judicial, tenemos que nuestro tribunal constitucional ha definido el procedimiento administrativo de la siguiente manera:

"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".

En relación con el tema del fundamento del régimen disciplinario, el mismo Tribunal Constitucional mediante sentencia número 5594-94, indicó:

"II (...) Por ello, el concepto de sanción disciplinaria se refiere necesariamente al funcionario o empleado, o mejor dicho, a los derechos del funcionario. Este régimen es una especie de la potestad "sancionadora" del Estado, de la que dimana, potestad que es inherente y propia de la Administración Pública, traduciéndose

en la facultad de, por lo menos, un "mínimo" de poder para que ésta aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados cuando falten a sus deberes. (...)

Se puede concluir que en realidad, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función. Así, el derecho disciplinario presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica, más que para castigar, para corregir, e incluso educar al infractor de la norma, de ahí el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias"

3. Hacia una precisión terminológica: derecho disciplinario administrativo o derecho administrativo sancionador

La doctrina sobre todo española ha elaborado de reciente data la denominación de derecho sancionatorio administrativo o derecho administrativo sancionador, para catalogar al régimen jurídico mediante el cual la Administración Pública ejerce en casos particulares la potestad sancionadora otorgada en el ordenamiento jurídico (Villalobos, 1998, p. 89).

Nieto ha justificado la(s) razón(es) de cómo debe llamarse esta materia, y al respecto ha dicho que "En el principio de todo Derecho están una potestad y un ordenamiento. Y cabalmente porque existen una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador es por lo que debe hablarse con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador" (Nieto, 1994, p. 80).

Conviene además hacer gala de otro término con el que suele asociarse a la materia que nos ocupa, y es el denominarla como Derecho Administrativo Penal, tal como lo hizo el XLV Congreso Internacional de Derecho Penal de 1989. Su surgimiento está ligado a la intervención estatal de orden punitivo, que se suscita en las diferentes esferas de la vida social, tiene lugar ya a lo largo del siglo XIX, cuando dicha entidad abandona su papel de Estado Policía, de exclusiva tutela de los derechos del individuo, pasando a realizar funciones de bienestar social. Esta mutación tiene especial incidencia en el tópico que estamos abordando debido a lo siguiente:

"Los problemas que se generan a partir de esta situación histórica en el campo penal son de dos tipos, y de carácter opuesto. Por una parte, la utilización de la sanción penal para asegurar la

actividad administrativa del Estado, que determina un crecimiento del campo de intervención del Derecho penal. Es el problema del denominado Derecho Penal Administrativo. Por otra parte, el desarrollo, favorecido por circunstancias histórico-políticas, tanto en extensión como en gravedad del poder sancionador de la administración. Esto ha supuesto en determinadas circunstancias, materialmente, el ejercicio de una potestad penal por la administración, pero sin rodearla de las garantías que le son inherentes a este tipo de sanciones. Es el problema de las relaciones entre el Derecho Penal y la potestad sancionadora de la Administración" (Berdugo y Arroyo, 1994, p. 17).

Esta modalidad del derecho sancionador es la que se ejecuta, para determinar posibles faltas en sede administrativa que después lleguen a constituirse en delitos penales. Sin embargo, estimamos que esta podría ser una posibilidad en el caso de nuestro ordenamiento nacional, más no es la única ni exclusiva del procedimiento administrativo disciplinario, al amparo de la legislación que regula este tipo de actos. La finalidad de los procedimientos administrativos disciplinarios se circunscriben a básicamente disciplinar las faltas de sus servidores, más la carga punitiva que se manifiesta en tales procedimientos, se encuentra ligada a constatar otro tipo de faltas -sean administrativas o hasta laborales-, que constituyen un abanico más amplio de la potestad sancionatoria.

De nuestra parte, nos inclinamos más con el término de derecho disciplinario administrativo, por varias razones. En primer lugar, concebir que se le denomine a esta materia derecho administrativo sancionador, implica ni más ni menos que la voluntad apriorística de la administración sea siempre la de sancionar, y con ello se desatienden en claro perjuicio hacia el individuo todas las garantías de debido proceso y presunción de inocencia, que deben observarse en este ámbito. Segundo, el hecho de hablar de un ámbito de disciplina administrativa, en el que se va a desenvolver el derecho que nos ocupa; implica que necesariamente el procedimiento que se sustancia lo es solamente en el entendido de disciplinar en el seno de la Administración Pública a sus funcionarios(as), excluyéndose cualquier aplicación a otro colectivo diferente de trabajadores.

La intención de "disciplinar" es la que debe regir el accionar en este tipo de derecho siempre y cuando haya motivo para ello-, y no la de sancionar como un fin en si mismo.

Por esta razón, si se optase por una connotación de derecho administrativo sancionador, se estaría haciendo énfasis a la represión y a la unilateralidad o finalidad de la sanción como

resultado a conseguir; y por las razones antes dichas, no concordamos con estas interpretaciones.

4. La esencia del derecho disciplinario administrativo

El origen del denominado derecho disciplinario está ligado a la necesidad de contar con un antídoto para evitar la arbitrariedad e injusticia en contra del servidor público (Ver a Bezzi, 1982, p. 31 y Sempere, 2001, pp 85-104). Doctrinariamente, se ha visualizado la íntima relación entre los preceptos y reglas del derecho penal como base sustentadora del derecho disciplinario en sede administrativa (Marienhoff, 1969, p. 226), e incluso esta apreciación es compartida por la propia Sala Constitucional, cuando en sentencia número 0364-95 de las dieciocho horas del dieciocho de enero de mil novecientos noventa y cinco, en la que se indicó lo siguiente:

“Así las cosas, existe una independencia de vías entre lo penal y lo administrativo, pues ninguna está en principio subordinada a la otra en virtud de que gozan de autonomía; sin embargo, a pesar de que la palabra autonomía evoca la idea de independencia que no significa necesariamente independencia en todos los aspectos, no implica tampoco el aislamiento de una determinada rama jurídica del resto que conforma el todo llamado ordenamiento jurídico. Precisamente, el punto de análisis configura un buen ejemplo de complementación entre dos regímenes sancionatorios, pues la administrativa en este caso concreto necesita de la certeza y la seguridad jurídica que otorga el proceso penal, para poder imputar un determinado ilícito al abogado, y configurarse con ello una de las causales de suspensión del ejercicio profesional. Por consiguiente, no existe en la especie el vicio de inconstitucionalidad por violación al principio del non bis in ídem, ni a la libertad de trabajo.”

En un recurso de amparo que fue interpuesto por una posible violación al debido proceso, al diferir las declaraciones de los testigos que ellos mismos habían dado tanto en el procedimiento sancionatorio como en el posterior proceso penal, la Sala Constitucional adujo lo siguiente:

“(…) de manera alguna puede considerarse una vulneración al debido proceso en tanto ambos procesos buscan fines diversos; el procedimiento administrativo disciplinario se instaura para conocer la verdad sobre una falta a las obligaciones del servidor público y puede culminar con una sanción de despido, es decir, con

la pérdida del trabajo para el titular de la plaza. El sistema penal es represivo y la culminación de un proceso puede, entre otros bienes jurídicos, conllevar la privación del bien jurídico libertad para el declarado culpable. Por los motivos expuestos no puede el recurrente equiparar ambos procesos que tienen fines diferentes y que son decididos por funcionarios diversos de acuerdo a la función que a cada uno de ellos es encomendada. Este extremo del recurso es improcedente como se declara” .

Tenemos entonces que la distinción entre ambos compartimentos, es bien delineada por el tribunal constitucional y, sobre todo, éste ha definido lo que debe entenderse como actos susceptibles de ser recurridos por inobservancia del debido proceso.

En virtud de lo antes expuesto, no es dable a la Administración si a un trabajador se le endilgan faltas, imponerle una sanción en forma directa sin llevar a cabo un debido proceso, ya que ello atenta contra lo externado por la Sala Constitucional y las reglas del derecho disciplinario administrativo.

La única excepción que ha adoptado la jurisprudencia constitucional y casacionista laboral, es en referencia a las faltas de “mera constatación”, en donde se ha establecido que no es necesario otorgar el debido proceso o derecho de bilateralidad. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No 1464-96; Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Voto No 00159-99; Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia Voto No 2001-00315).

5. Consideraciones Finales

Como puede colegirse de todo lo que hemos expuesto, el derecho disciplinario administrativo es una materia que conjuga las potestades disciplinarias que le son propias a la Administración por un lado, y las obligaciones que tienen los (as) servidores (as) sometidos a este ámbito de no incumplir las leyes, convenciones colectivas y reglamentos en los que se describen las conductas prohibidas o susceptibles de ocasionarles responsabilidad administrativa. En este último aspecto, la potestad reglamentaria solo debe ser ejercida para imponer sanciones que conminen faltas menores o de suspensión de salario, más nunca para despedir a los(as) funcionarios(as), puesto que esta posibilidad es de reserva legal.

El derecho administrativo disciplinario debe nutrirse de las garantías inherentes al debido proceso y por esta razón, antes de

imponer una sanción, la misma debe pasar por el tamizaje de las garantías constitucionales de primer orden que respeten los derechos de audiencia; información y defensa como ejes principales.

Así las cosas, la naturaleza sancionatoria deviene de la necesidad de mantener un justo equilibrio entre autoridad y libertad; pilares de la convivencia democrática dentro de un Estado de Derecho."

2NORMATIVA

a) Ley General de la Administración Pública.

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]²

Artículo 9.-

1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios.

2. Caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios.

Artículo 229.- (*)

1. El presente Libro regirá los procedimientos de toda la Administración, salvo disposición que se le oponga.

2. En ausencia de disposición expresa de su texto, se aplicarán supletoriamente, en lo que fueren compatibles, los demás Libros de esta ley, la Código Procesal Contencioso-Administrativo, las demás normas, escritas y no escritas, con rango legal o reglamentario, del ordenamiento administrativo y, en último término, el Código de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el resto del Derecho común.

(*) La frase "Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa" del presente artículo ha sido sustituida por "Código Procesal Contencioso-Administrativo" mediante Ley No. 8508 de 28 de abril del 2006. Alcance No. 38 a La Gaceta No. 120 del 22 de Junio del 2006.

3JURISPRUDENCIA

b)Análisis de la aplicación de la excepción de prescripción en el proceso administrativo y la aplicación supletoria del Código Procesal Civil.

[SALA CONSTITUCIONAL]³

Exp: 05-003268-0007-CO

Res: 2005-04890

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas con veintitrés minutos del veintinueve de abril del dos mil cinco.-

Recurso de amparo interpuesto por Zinaida Fiodorovna Matsenko Matsenko, mayor, portador a de la cédula de identidad número 8-070-940; contra el Gerente General del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y Ligia Brenes Arroyo, directora del órgano de procedimiento disciplinario 2004-237.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 11:30 horas del 18 de marzo del 2005 , la recurrente interpone recurso de amparo y manifiesta que en el procedimiento administrativo disciplinario incoado en su contra presentó excepción de prescripción y que la resolución del órgano director de procedimiento de las 14:30 horas del 02 de marzo de 2005 reservó su resolución para el análisis de fondo, lo que estima violenta su derecho de defensa, puesto que le obliga a enfrentar un procedimiento administrativo cuando -a su entender- hay prescripción de la acción disciplinaria; gestión que estima es de previo y especial pronunciamiento. Solicita se obligue a la

recurrida a resolver -de previo- la incidencia planteada y a suspender el trámite del procedimiento incoado en su contra.

2.- El artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a la Sala a rechazar de plano o por el fondo, en cualquier momento, incluso desde su presentación, cualquier gestión que se presente a su conocimiento que resulte ser manifiestamente improcedente, o cuando considere que existen elementos de juicio suficientes para rechazarla, o que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada.

Redacta el Magistrado Armijo Sancho ; y,

Considerando:

Único: De la relación de los numerales 298 y 307 del Código Procesal Civil se extrae que la excepción de prescripción es -de manera contraria a como lo sostiene la recurrente- una excepción de fondo. Consta en el expediente de amparo - folio 15- que la articulación presentada por la amparada alegando la prescripción de la acción disciplinaria en su contra, fue resuelta por el órgano director de procedimiento que dispuso reservarla para cuando se emitiera la recomendación final y, lo resuelto en sede administrativa tiene respaldo en la doctrina del numeral 345 de la Ley General de la Administración Pública que permite reservar para la resolución final los supuestos no enumerados como expresamente apelables -por tener efectos propios-. De acuerdo a la legislación civil -aplicable por disposición del numeral 9 de la Ley General de la Administración Pública- la gestión de la amparada debe resolverse conjuntamente con la recomendación final y, no encontrando la Sala en la actuación de la recurrida ninguna vulneración a los derechos fundamentales de la recurrente, el recurso debe rechazarse por el fondo como se dispone.

Por tanto:

Se rechaza por el fondo el recurso.

c) Consideraciones sobre la aplicación de excepciones en el derecho disciplinario administrativo en el caso de procedimiento contra notario público.

[SALA SEGUNDA]⁴

EXP: 97-000534-005-NO

RES: 00174-98

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas cincuenta y ocho minutos del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

Diligencias de queja incoadas por Aida María Zaldívar Pérez contra los notarios Ana Victoria Campos Vargas y Luis Alberto Sáenz Carranza.-

RESULTANDO:

1.- En fecha 17 de setiembre de 1997, la señora Aida María Zaldívar Pérez presentó ante este despacho, formal queja contra los notarios públicos Ana Victoria Campos Vargas y Luis Alberto Sáenz Carranza, para que dichos profesionales sean sancionados conforme lo establecen los artículos 22, 26, 28 y concordantes de la Ley Orgánica de Notariado. Argumenta que la licenciada Campos Vargas confeccionó el convenio de divorcio suscrito entre ella y su ex-esposo, Jorge Quesada Rodríguez. Posteriormente y bajo la dirección de la citada profesional, el señor Quesada Rodríguez interpuso diligencias de ejecución de sentencia del fallo que homologó el mencionado convenio. Tal acción fue desestimada, condenándose al actor al pago de costas personales y procesales, las cuales se fijaron en la suma de setecientos mil colones. Al intentar el pago de esa suma mediante embargo del vehículo placa número C-110482, propiedad del señor Rodríguez, la licenciada Campos Vargas interpuso una tercería excluyente de dominio, demostrando que el indicado vehículo era propiedad de la compañía Construcciones Royque S.A., cuyo Presidente es el señor Quesada Rodríguez. Tal traspaso fue autorizado en la notaría del licenciado Luis Alberto Sáenz Carranza el día 23 de mayo de 1996, siendo presentado al Diario del Registro Público el 28 de mayo de ese año. Esta venta hizo prosperar la tercería excluyente de dominio. Señala que la escritura otorgada ante el notario Sáenz Carranza es evidentemente simulada y constituye el delito de

fraude de simulación. Dicha venta no tiene más objeto que eludir el embargo decretado sobre ese vehículo.-

2.- Requeridos al efecto, los notarios denunciados ofrecieron en tiempo el informe sobre los hechos que se les imputan. La notaria Campos Vargas se opone manifestando que la presente queja es totalmente ambigua, temeraria e infundada, pues no se logra precisar el motivo de queja que tiene la señora Zaldívar Pérez contra su persona, lo cual le causa indefensión. También reprocha del escrito, la falta de autenticación debida. La quejosa refiere una supuesta simulación proveniente de actos jurídicos que ni siquiera se le pueden imputar ya que ella no los realizó. Además indica que para el señor Quesada Rodríguez ha realizado una serie de trámites legales, sin que por ello tenga la exclusividad como abogada de esa persona. También describe los hechos que motivaron la interposición de las diligencias de ejecución de sentencia, por las que erróneamente se embarga el vehículo propiedad de Construcciones Royque S.A., razón por la cual y a solicitud de su cliente interpuso las mencionadas diligencias. Su actuar profesional ha sido intachable y en el caso concreto la labor desplegada fue de manera diligente, pronta, honesta y apegada a Derecho. Interpone las excepciones de falta de derecho, falta de legitimación activa y pasiva, falta de interés actual, incompetencia por razón de la materia, prescripción, caducidad y la genérica de sine actione agit. También pide se condene a la quejosa al pago del daño moral causado a su honor, los daños y perjuicios ocasionados y las costas de esta acción por la temeridad y mala fe de la presente queja. Por su parte, el notario Sáenz Carranza señaló en su informe no haber tenido ninguna participación en el proceso de ejecución de sentencia incoado por don Jorge Enrique Quesada Rodríguez. Su actuación se limitó a la confección de la escritura de traspaso efectuada en favor de Construcciones Royque S.A., el día 23 de mayo de 1996. Al hacer la escritura respectiva, no existía en el Registro Público de la propiedad mueble, ninguna anotación o decreto de embargo sobre el mencionado vehículo, que publicitara la existencia de ese proceso. La solicitud de embargo del vehículo en cuestión no fue hecha por la señora Zaldívar Pérez hasta el día 11 de setiembre de 1996 y por su parte, el Juzgado decretó el embargo el día 18 de ese mes, siendo presentado en el Registro Público el día 23 siguiente. Por último señala que su actuación ha sido absolutamente correcta, diáfana y transparente, ajustada en todo a la Ley, a la prudencia y a las normas de cuidado que exige la función, por lo cual solicita rechazar la presente queja.

3.- En los procedimientos no se advierten defectos u omisiones capaces de producir nulidad o indefensión, y;

CONSIDERANDO:

I.- HECHOS DEMOSTRADOS: 1) Que el Juzgado Segundo de Familia de San José, por resolución de las ocho horas del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y dos, aprobó el convenio de divorcio suscrito, entre Jorge Enrique Quesada Rodríguez y Aida María Zaldívar Pérez, mediante escritura pública autorizada por la notaria Ana Victoria Campos Vargas. Ante el supuesto incumplimiento de las cláusulas suscritas, el señor Quesada Rodríguez tramitó en ese mismo Despacho Judicial, un proceso de ejecución de sentencia, bajo la dirección profesional de la licenciada Campos Vargas. Tales diligencias fueron iniciadas el 18 de marzo de 1994, culminando con sentencia desestimatoria de la acción dictada por el Tribunal Superior de Familia y Tutelar de Menores a las 09:30 horas del 28 de noviembre de 1995. Contra dicho pronunciamiento el actor formuló recurso de casación, que fue rechazado de plano por esta Sala el 06 de marzo de 1996 (folios 31 al 59). 2) Que en las mencionadas diligencias de ejecución de sentencia, el actor fue condenado al pago de costas personales y procesales, las cuales se estimaron en la suma de setecientos cincuenta y cuatro mil seiscientos veintidós colones cincuenta céntimos, para cuyo pago la demandada Aida María Zaldívar Pérez solicitó el embargo sobre las cuentas corrientes y de ahorros que tuviera el señor Quesada Rodríguez en el Banco de Costa Rica y en el Banco Nacional, así como sobre el vehículo matrícula número C 110482, marca Nissan. El mandamiento de decreto de embargo sobre el citado automotor, fue expedido por el Juzgado Segundo de Familia, el veinte de setiembre de mil novecientos noventa y seis (folios 15, 94 y 103). 3) Que por escritura otorgada a las ocho horas del veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y seis, el notario Luis Alberto Sáenz Carranza autorizó la venta del vehículo placas número C 110482 que realizó el señor Jorge Enrique Quesada Rodríguez en favor de la compañía Construcciones Royque S.A. cuyo Presidente es el propio vendedor. Dicho traspaso quedó debidamente inscrito el veintinueve de julio de mil novecientos noventa y seis (folios 6, 15, 94 y 101). 4) Que con fundamento en el mencionado traspaso, el señor Jorge Enrique Quesada Rodríguez en condición de Presidente de Construcciones Royque S.A., bajo la dirección profesional de la licenciada Campos Vargas solicitó la exclusión dentro de aquel proceso de ejecución de sentencia, del vehículo referido (folios 15, 90 y 94). 5) Que por resolución de las ocho horas treinta minutos del diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y siete, el Juzgado Segundo de Instrucción de San José dictó sentencia de sobreseimiento en

favor de Jorge Quesada Rodríguez, por el delito de fraude de simulación (folios 193 al 202).-

II.- HECHOS NO DEMOSTRADOS: No existe prueba alguna en los autos que permita concluir la posible confabulación de parte de los notarios denunciados, a fin de distraer el vehículo propiedad del señor Quesada Rodríguez, de la ejecución para el pago de las costas decretadas en favor de la señora Zaldívar Pérez.-

III.- SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO: En primer lugar y previo al análisis de la cuestión de fondo, resulta imperioso aclarar a la notaria Campos Vargas que las presentes diligencias son de orden disciplinario-administrativo y por lo mismo están exentas de la autenticación propia a los documentos presentados en estrados judiciales (artículo 286 de la Ley General de la Administración Pública). Es por esa razón y con fundamento en la competencia asignada por el artículo 26 de la Ley Orgánica de Notariado, el cual confiere una amplia potestad a este Despacho para conocer aún de oficio de las denuncias motivadas en el incorrecto ejercicio de la función notarial, que esta Sala le dio curso a la queja formulada por la señora Zaldívar Pérez y que motiva a su vez, el rechazo a la excepción de falta de competencia interpuesta por la denunciada.

IV.- La excepción de prescripción opuesta por la notaria Campos Vargas, debe igualmente rechazarse. La Ley Orgánica de Notariado Número 39 del 5 de enero de 1943 y sus reformas, no establece en su articulado ninguna norma específica que regule el plazo de prescripción aplicable a los casos de faltas cometidas por los notarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Al existir la citada omisión, debemos remitirnos a lo que establece la Ley General de la Administración Pública en su artículo 9, el cual en lo que interesa, expresamente dispone: "El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios...". Partiendo de lo anterior, tenemos que la prescripción aplicable para los casos de faltas cometidas por los notarios públicos en ejercicio de sus funciones, es la que al efecto establece el artículo 868 del Código Civil, es decir, la prescripción ordinaria civil de diez años, período que ha de contabilizarse a partir del momento en que se cometieron los hechos que se imputan al Notario. Si en el caso en estudio, los hechos denunciados por la señora Zaldívar Pérez sucedieron a partir del año mil novecientos noventa y seis, es evidentemente que no ha transcurrido aún aquel plazo prescriptivo alegado por la denunciada en su favor.

V.- Ciertamente que con el traspaso del vehículo, autorizado en la notaría del licenciado Sáenz Carranza, la quejosa se vio impedida de valerse de ese bien para hacerse pago de las costas personales y procesales al que fue obligado el señor Quesada Rodríguez en las diligencias de ejecución de sentencia incoadas por él. La inscripción de ese traspaso dio al traste con el decreto de embargo ordenado por el Juzgado en setiembre de mil novecientos noventa y seis, porque para ese momento, ya el vehículo no era propiedad del obligado al pago, sino de la compañía Construcciones Royque S.A. cuyo Presidente era el propio vendedor, Quesada Rodríguez. Sin entrar a analizar la actuación del señor Quesada Rodríguez porque ello no es competencia de este despacho y ya existe sentencia de sobreseimiento dictada en su favor, por el delito de fraude de simulación, la Sala estima que de las pruebas aportadas a los autos no resulta posible considerar de parte de los notarios denunciados una gestión profesional tendenciosa, a fin de burlar los derechos patrimoniales de la quejosa. El traspaso del vehículo con el cual la quejosa pretendía resarcirse las costas a las que fue condenado el actor fue autorizado por el notario Sáenz Carranza, quien a pesar de haber fungido como notario en algunos otros actos que interesan al señor Quesada Rodríguez o bien a la señora Zaldívar Pérez, no por ello es posible concluir que a él le constara la existencia de aquellas diligencias de ejecución de sentencia y que por lo mismo ese traspaso se constituyera en un mecanismo para distraer el automotor de las eventuales resultas. Según lo advierte el notario denunciado y así ha quedado constatado, la petición del decreto de embargo no fue realizada por la señora Zaldívar Pérez sino hasta el mes de setiembre de mil novecientos noventa y seis, siendo que para el mes de mayo de ese año, era inexistente cualquiera anotación a nivel registral que publicitara la existencia de aquellas diligencias. Amén de que a la fecha de otorgamiento del traspaso, a nivel registral no existía ninguna anotación en ese sentido, tampoco existe prueba alguna de que por otro medio, el citado profesional conociera de la pendencia del proceso mencionado o bien existiera de su parte alguna confabulación con el señor Quesada Rodríguez para hacer ilusorio el derecho de la quejosa. Ante la carencia de prueba en ese sentido y examinado que ha sido el contenido de la escritura de traspaso, estima la Sala que lo actuado por el notario Sáenz Carranza es una actuación profesional ajustada a Derecho y por lo mismo, no existe razón alguna para estimar en su contra las presentes diligencias.

VI.- La licenciada Campos Vargas fue la notaria autorizante del convenio de divorcio suscrito entre doña Aida María Zaldívar Pérez y don Jorge Enrique Quesada Rodríguez. Posteriormente fue la

abogada del señor Quesada Rodríguez, en el proceso de ejecución de sentencia incoado contra la señora Zaldívar Pérez, proceso dentro del cual también tramitó la tercería excluyente de dominio a nombre de la empresa Constructora Royque S.A., proceso dentro del cual su gestión notarial se limitó a expedir la certificación de personería del señor Quesada Rodríguez como Presidente de la Compañía promovente. Su actuación como notaria, dentro de todo el proceso que ha generado el divorcio de la quejosa con el señor Quesada Rodríguez, se limitó a autorizar el convenio de divorcio y en su momento la certificación de la personería del Presidente de la Compañía tercerista. Si bien en nuestro medio, el ejercicio de la abogacía y el notariado son profesiones que se encuentran íntimamente ligadas, en tanto que para ser notario se requiere como condición indispensable ser abogado de los Tribunales de la República, ambas funciones se encuentran plenamente diferenciadas, así como el órgano disciplinador de las faltas cometidas en cada una de ellas. En lo que corresponde a esta Sala, la competencia que le ha sido asignada por ley es únicamente para disciplinar las faltas cometidas por los Notarios en el desempeño de labores propias a su función y no a las generales del Abogado, respecto de las cuales el órgano disciplinador es el Colegio respectivo. Examinada que ha sido la gestión de la denunciada, bajo la óptica del correcto ejercicio de la función del fedatario público, tampoco encuentra la Sala que exista en su actuar, alguna incorrección profesional que pueda reprochársele. En primer lugar, porque aún cuando la notaria Campos Vargas haya tenido conocimiento de que aquel vehículo era parte de los bienes de matrimonio, inscrito en su momento a nombre del señor Quesada Rodríguez, lo cierto es que no se ha acreditado la participación profesional suya en la gestión de aquel traspaso, el que por el contrario fue autorizado ante otro cartulario. En segundo término, porque de la prueba que consta en autos no existe indicio alguno de una componenda con el notario Sáenz Carranza para por ese medio lograr la distracción del bien, denunciada por la señora Zaldívar Pérez. Ante la falta de prueba en ese sentido, debe tenerse por ajustadas a Derecho las actuaciones de los notarios denunciados y por lo mismo, debe acogerse la excepción de falta de derecho opuesta por la denunciada, debiendo en consecuencia, declararse sin lugar las presentes diligencias de queja. Por innecesario se omite pronunciamiento sobre las demás excepciones opuestas por la notaria Campos Vargas.

VII.- La pretensión de dicha profesional para que se condene a la quejosa al pago del daño moral, los daños y perjuicios ocasionados y las costas de esta acción, debe rechazarse por improcedente al ser éstas diligencias de orden disciplinario administrativo para las cuales la ley no autoriza pronunciamientos de esa naturaleza.

POR TANTO

Se acoge la excepción de Falta de Derecho opuesta por la notaria Campos Vargas y se declaran sin lugar las presentes diligencias de queja incoadas contra los notarios Ana Victoria Campos Vargas y Luis Alberto Sáenz Carranza. Por improcedente se rechaza la pretensión de que se condene a la quejosa al pago de daño moral, daños y perjuicios y costas. Firme esta resolución, archívese el expediente.

d)Análisis sobre la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa.

[SALA SEGUNDA]⁵

Extracto:

Resolución 93-019.LAB

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas diez minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y tres.

IV.- Resulta oportuno indicar que, en esta tercera instancia rogada, es improcedente el recurso por defectos procesales que eventualmente se hubieran ocasionado -artículo 552 del Código de Trabajo- pero aún así, estima la Sala que es necesario aclararle al recurrente demandado que, la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, es de previo y especial pronunciamiento, o sea que paraliza el curso del juicio mientras no se resuelva sobre su procedencia o rechazo, por lo que no es en sentencia, como lo indica el recurrente, en donde deben resolverse, sino en una resolución previa, por tratarse de una excepción dilatoria, que, como su nombre lo indica, dilatan el ejercicio de la acción o del curso del proceso. De esta forma, resulta equivocada la tesis del demandado y tan es así que, a folio 98 se encuentra tal pronunciamiento vertido por la Juez a.i., de previo a resolver en sentencia el fondo del asunto, tal y como lo ordena el numeral 464 del cuerpo normativo antes citado. Tampoco está en lo cierto el

apoderado de la parte demandada cuando afirma que en autos existe suficiente prueba sobre la falta cometida por el actor, ya que, no hay en el expediente probanza alguna que indique con claridad y precisión que el señor José Pérez Martínez haya sustraído los alimentos que se dice eran propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad, todo lo contrario, el mismo investigador de la institución demandada afirmó: "la investigación no quedó clara, se hizo un informe final y ahí llegó el asunto, por ejemplo no quedó claro la aparición de unos camarones que nadie dio razón de ellos... Cuando el señor Pérez me mostró su maletín no encontré ningún tipo de mercadería de la ya descrita."- También un compañero de trabajo del aquí accionante manifestó: "Cuando se nos hizo la requisa, se revisó todos los maletines de los empleados, el del actor también fue revisado y en su maletín no se encontró ninguno de los productos mencionados". De esta forma la prueba presentada por la parte demandada resulta insuficiente como para tener por justificado el despido del actor, ya que, tratándose de despidos, al ser ésta la más importante y gravosa sanción que se le puede imponer a la parte trabajadora, debe de acreditarse prueba idónea y fehaciente para proceder de la forma en que lo hizo la demandada, atendiendo a las consecuencias de orden económico y social que genera la destitución cuando es sin responsabilidad patronal, en virtud de la falta cometida por el servidor. En cuanto a la condena del pago de los daños y perjuicios que protesta el recurrente demandado, los mismos devienen al no haber comprobado el Instituto accionado la causa del despido, razón para mantener el fallo tal y como resolvió este asunto.

e)Análisis sobre el debido Proceso en sede administrativa.

[SALA CONSTITUCIONAL]⁶

EXTRACTO:

Considerando:

I.- OBJETO DEL RECURSO. Se impugna a través del presente recurso de amparo la resolución No. 1180-2003-DDL-SIP que recomendó el despido del recurrente en el procedimiento administrativo disciplinario seguido en su contra. La acción de amparo imputa a dicha resolución los vicios de falta de fundamentación, de

indebida apreciación de la prueba y de incongruencia.

II.-HECHOS PROBADOS. De relevancia para resolver el presente recurso de amparo, se tienen por acreditados los siguientes hechos: 1) En el Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Seguridad Pública, bajo el expediente número 1831-2002, de la Sección Policial, se tramitó un procedimiento administrativo disciplinario en contra del tutelado (informes a folios 34 y 90); 2) Por resolución del Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Seguridad Pública, de las 11:50 hrs. del 7 de setiembre de 2002 , se dispuso la apertura del procedimiento administrativo disciplinario seguido en perjuicio del amparado (copia folio 51); 3) Por resolución de ese Departamento número 1180-2003-DDL-SIP, de las 8:15 hrs. del 11 de junio de 2003 , se recomendó a la Viceministra de Seguridad Pública despedir por justa causa al recurrente (copia a folio 69- 74); 4) Mediante oficio de la Viceministra de Seguridad Pública N° 1485-2003-DVSP de 1° de agosto de 2003 , se acogió la recomendación del Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Seguridad Pública (folio 14).

III.- DEL DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL EN SEDE ADMINISTRATIVA. Existen varias formalidades esenciales, reconocidas constitucionalmente, tendientes a garantizar los derechos fundamentales de los sujetos que pueden resultar perjudicados por el dictado de un acto administrativo. Este Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha examinado los elementos básicos constitutivos del debido proceso constitucional en sede administrativa. Fundamentalmente, a partir de la sentencia No. 15-90 de las 16:45 hrs. del 5 de enero de 1990 y en repetidos pronunciamientos subsecuentes, se 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 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..."

IV.- DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Toda potestad administrativa requiere, para su regularidad y validez, de un procedimiento administrativo previo, sobre todo si el acto final que resulta de su ejercicio resulta aflictivo o gravoso para el administrado destinatario de ésta, sea que se encuentre sometido a una relación de sujeción general o especial. Ese iter procedimental está concebido para garantizarle al administrado una resolución administrativa que respete el debido proceso, el derecho de defensa, el contradictorio o la bilateralidad de la audiencia y, por consiguiente, tiene una profunda raigambre constitucional en los ordinales 39 y 41 de la Constitución Política. El procedimiento administrativo es un requisito o elemento constitutivo de carácter formal del acto administrativo final, cuya ausencia o inobservancia determina, ineluctablemente, la invalidez o nulidad más grave al contrariar el bloque de constitucionalidad (derechos al debido proceso y la defensa), sobre el particular, el ordinal 216 de la Ley General de la Administración Pública estipula, con meridiana claridad, que "La Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento...". En tratándose del Derecho Administrativo Disciplinario, la Ley General de la Administración Pública manda a los órganos y entes administrativos a observar, indefectiblemente, el procedimiento ordinario cuando este conduzca "...a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualquiera otra de similar gravedad". Es inherente al procedimiento ordinario la realización de una comparecencia oral y privada en la que el administrado que es parte interesada tenga la oportunidad de formular alegaciones, ofrecer prueba y emitir conclusiones (artículos 309 y 317 de la Ley General de la Administración Pública), sobre todo cuando "...la decisión final pueda causar daños graves" a alguna o a todas las partes interesadas (artículo 218 *ibidem*).

V.- CASO CONCRETO. En la especie el Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Seguridad Pública luego de haber proveído el procedimiento administrativo N° 1831-2002, le recomendó a la Viceministra de esa Cartera que despidiera por justa causa a Padilla Quirós. Recomendación que fue acogida por el Despacho de la Viceministra mediante oficio No. 1485-2003-DVSP de 1° de agosto

de 2003. En criterio del recurrente, en el procedimiento administrativo seguido en su contra, se produjeron una serie de violaciones sustanciales al debido proceso. En ese particular afirmó que, la resolución que recomendó su despido, carece de fundamentación y de congruencia y que el Órgano Director del Procedimiento apreció de manera indebida la prueba. Sin embargo, del examen de los elementos probatorios se colige que el Órgano Director explicó en la resolución impugnada los antecedentes, presupuestos y las razones jurídicas y fácticas sobre las cuales consideró necesario recomendar el despido del recurrente. Asimismo, la autoridad recurrida justificó los medios de convicción en que se sustentó, y concluyó que existían suficientes pruebas que demostraban el incumplimiento de los deberes que le correspondían al amparado como armero de la Delegación Policial de Desamparados. De otra parte, no puede estimarse como violación a las reglas de la sana crítica, la simple diferencia de criterio del recurrente con la valoración de la prueba realizada por el órgano director del procedimiento. Desde esa perspectiva, la Sala Constitucional únicamente tiene competencia para conocer violaciones groseras al debido proceso en las que la prueba ha sido valorada en forma errónea, arbitraria, o infundada, de modo que las conclusiones a las que se llega no sean suficiente sustento para el dictado del acto administrativo de despido. Tampoco existe incongruencia en la resolución dictada por el Órgano Director toda vez que los razonamientos jurídicos expuestos en la parte considerativa justifican la sanción acordada en la parte dispositiva de la misma. En consecuencia, los alegatos de fondo del impugnante no son materia revisable en esta sede, por lo que deberá plantear su diferendo en la vía jurisdiccional ordinaria previo agotamiento de la fase administrativa.

VI.- Como corolario de lo expuesto, lo procedente es declarar sin lugar el recurso, como en efecto se hace.

Caso constitucional de aplicación de excepción de prescripción en procedimiento administrativo

[Sala Constitucional]⁷

De la relación de los numerales 298 y 307 del Código Procesal Civil se extrae que la excepción de prescripción es -de manera contraria a como lo sostiene la recurrente- una excepción de fondo. Consta en el expediente de amparo - folio 15- que la articulación presentada por la amparada alegando la prescripción de la acción disciplinaria en su contra, fue resuelta por el órgano director de procedimiento que dispuso reservarla para cuando se emitiera la recomendación final y, lo resuelto en sede administrativa tiene respaldo en la doctrina del numeral 345 de la Ley General de la Administración Pública que permite reservar para la resolución final los supuestos no enumerados como expresamente apelables -por tener efectos propios-. De acuerdo a la legislación civil -aplicable por disposición del numeral 9 de la Ley General de la Administración Pública- la gestión de la amparada debe resolverse conjuntamente con la recomendación final y, no encontrando la Sala en la actuación de la recurrida ninguna vulneración a los derechos fundamentales de la recurrente, el recurso debe rechazarse por el fondo como se dispone.

f)Jurisprudencia de la Contraloría General de la República

Sobre las excepciones en el procedimiento administrativo.

[Contraloría General de la República]⁸

No considera este Despacho que exista laguna en la Ley General de la Administración Pública al no indicarse como deberán ser resueltas las excepciones que se interpongan, al respecto tal como se ha indicado se estima que el procedimiento administrativo debe ser expedito, el mismo está previsto para ser verificado en una sola comparecencia oral y privada en la cual la parte cuestionada expone todos los argumentos que tenga a su favor para que posteriormente se tome la decisión que corresponda, por tanto no hay cabida a excepciones previas en el esquema establecido por el legislador. Despacho del Contralor General. Resolución de las diez horas del primero de octubre de 1999.

En la comparecencia es donde debe presentarse la excepción de prescripción, no al interponer los recursos de revocatoria y apelación en contra del acto final.

[Contraloría General de la República]⁹

Comparte este despacho la posición de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, al estimar que la comparecencia era el momento procesal en que el señor [...] debió presentar la excepción de prescripción, ya que no sólo apoya esta afirmación el artículo 317 de la Ley General de la Administración Pública, sino que en otras fuentes de normas procesales administrativas se verifica dicha caducidad. Tal es el caso previsto en el artículo 50, inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que detalla el trámite para la interposición de las defensas previas --entre las que se encuentra la presentación fuera de plazo de los

escritos de interposición y formalización de la demanda (artículo 60, inciso e)-, de modo que si tales defensas no son presentadas dentro de los dos primeros tercios del emplazamiento para contestar aquella demanda, no se les dará curso ni serán atendidas, salvo mejor criterio del Tribunal. Despacho del Contralor General de la República. Resolución de las 10:00 horas del 5 de octubre de 1999.

Excepción de litis consorcio pasivo necesario y la nulidad que su no conformación origina.

[Contraloría General de la República]¹⁰

Señala la recurrente que el hecho de que desde el momento de la apertura de este procedimiento no se integrara un litis consorcio pasivo necesario, de tal forma que todos los litis consortes fueran notificados desde el inicio del proceso y en igualdad de condiciones, genera vicios de nulidad en su perjuicio por colocársele en una posición de desventaja jurídica en relación con los demás litis consortes. Por tal razón opone la excepción de litis consorcio pasivo necesario e incidente de nulidad para que se anule todo lo actuado. Al respecto debe señalarse que en el caso concreto no se aprecia indefensión o lesión alguna en perjuicio de la señora [...], con ocasión de la oportunidad procesal en que fue incluida en este procedimiento, pues en la resolución que la incorpora como parte y que ella su vez impugna, se señalan expresamente los derechos que puede ejercer, y se le adjunta la documentación que la informa sobre los hechos específicos que generan el procedimiento en cuestión, de la misma manera en que en su oportunidad se señaló a las demás partes, también al momento de serles notificada la apertura de este procedimiento administrativo. En ese sentido, no existe en la especie ninguna situación de desventaja jurídica para la señora [...], pues, al igual que las otras partes, se le confiere oportunidad para impugnar lo resuelto, el derecho a la alzada, el plazo para procurarse pruebas, y todos los otros derechos con que ha contado el resto de los interesados. Asimismo, en el caso de la comparecencia oral y privada, gozará también de los mismos derechos que el resto de las partes, por cuanto en la eventualidad de que quedara firme la actuación que ahora impugna, contará con un mínimo de quince días hábiles para preparar los alegatos y pruebas que tenga a bien presentar en defensa de sus intereses, de la misma forma que el resto de las partes lo harán. Por lo

expuesto, se rechaza la excepción opuesta y en este extremo el incidente de nulidad presentado, en tanto el ingreso de la señora [...] al procedimiento en el estado en que se encuentra, no le causa indefensión alguna, ni lesiona su garantía del debido proceso. División de Asesoría y Gestión Jurídica. Resolución de las 8:00 horas del 31 de mayo del 2000.

Consideraciones de fondo se resuelven una vez celebrada la comparecencia oral y privada, no en la fase previa.

[Contraloría General de la República]¹¹

La argumentación consignada en el Considerando I, atiende al fondo de este procedimiento administrativo, pues tiene como finalidad desvirtuar los cargos objeto de intimación, lo cual solo puede hacerse una vez evacuada la prueba que se estime necesaria y valorada en el acto final. La posibilidad de acoger los recursos que concede la Ley General de Administración Pública aspira a razones de economía procesal, pero no por el extremo sustancial del procedimiento, que será objeto de la comparecencia oral y privada, sino por circunstancias de otro orden, como lo serían el traslado de la relación de los hechos a una persona distinta a la que ha de tenerse como parte por tener igual nombre y apellidos, carecer de competencia la entidad para iniciar el procedimiento, imprecisión en la intimación de los cargos, yerros formales en la notificación de las resoluciones de apertura , etc., situaciones que, aún revisados de oficio los autos, no se aprecian en el presente caso. Despacho del Contralor General. Resolución de las 14:00 horas del 6 de junio del 2000.

FUENTES CITADAS

- 1 CHACÓN MATA. Alfonso. Naturaleza y fines del Derecho disciplinario administrativo. Revista de Servicio Civil [en línea]. Visitada el 11/06/2008. Disponible en: www.seccivil.go.cr/.../rh_Naturaleza%20y%20fines%20del%20Derecho%20disciplinario%20administrativo.pdf
- 2 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley General de la Administración Pública. Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978. Publicada en La Gaceta No. 102 de 30 de mayo de 1978.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 2005-04890. San José, a las once horas con veintitrés minutos del veintinueve de abril del dos mil cinco.
- 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 00174-98. San José, a las diez horas cincuenta y ocho minutos del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y ocho.
- 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 93-019.LAB. San José, a las nueve horas diez minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y tres.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 2004-06979. San José, a las quince horas con treinta y cinco minutos del veintinueve de junio del dos mil cuatro
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución número 4890 del 29 de abril del 2005.
- 8 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Despacho del Contralor General. Resolución de las diez horas del primero de octubre de 1999. [en línea] descargado el día 9 de junio del 2008 de http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Procedim_admini/t2003/proc_sancionatoriol.htm#166
- 9 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Despacho del Contralor General de la República. Resolución de las 10:00 horas del 5 de octubre de 1999. [en línea] descargado el día 9 de junio del 2008 de http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Procedim_admini/t2003/proc_sancionatoriol.htm#166
- 10 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución de las 8:00 horas del 31 de mayo del 2000. [en línea] descargado el día 9 de junio del 2008 de http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Procedim_admini/t2003/proc_sancionatoriol.htm#166
- 11 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución de las 14:00 horas del 6 de junio del 2000. [en línea] descargado el día 9 de junio del 2008 de http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Procedim_admini/t2003/proc_sancionatoriol.htm#166