



# Centro de Información Jurídica en Línea



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 PRESCRIPCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS  
DISCIPLINARIOS

### SUMARIO:

#### 1) PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

##### a) Potestad Sancionadora

- i) La Potestad Sancionadora Administrativa
- ii) Variedades de la Potestad Sancionadora Administrativa
- iii) El Procedimiento Sancionador Administrativo

##### b) Formas de Iniciar el Procedimiento Administrativo

- i) De Oficio
- ii) A petición de parte
- iii) Efectos de la Iniciación del Procedimiento

##### c) Plazos y Deber de Resolver de la Administración

##### d) Prescripción en Procesos Disciplinarios Administrativos

- i) Prescripción de la Potestad Sancionadora Administrativa-disciplinaria

##### e) Sobre el Órgano Director del Procedimiento

- i) Deberes
- ii) Facultades

#### 2) JURISPRUDENCIA

- a) Sobre la Naturaleza y Formalidad del Procedimiento Administrativo
- b) Sobre el Órgano Director
- c) Sobre la Facultad Disciplinaria del Estado



# Centro de Información Jurídica en Línea



## d) **Sobre la Prescripción durante la tramitación del Procedimiento Administrativo Disciplinario**

Resumen: en el siguiente informe se expone temas relacionados con la prescripción en los procesos administrativos, donde se presenta la forma de iniciar el proceso, los plazos de la prescripción; según la jurisprudencia nacional y los pronunciamientos de la Procuraduría General.

### **DESARROLLO**

#### **1) PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

##### **a) Potestad Sancionadora**

##### **i) La potestad sancionadora administrativa**

"Comencemos por indicar que la potestad sancionadora de la Administración, puede ser definida como *"una potestad de signo auténticamente represivo, que se ejercita a partir de una vulneración o perturbación de reglas preestablecidas"* (CANO CAMPOS (Tomás). *Derecho Administrativo Sancionador*, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, N°43, enero-abril de 1995, p.339).

Esta potestad de la Administración para imponer sanciones se justifica en el *"ius puniendi único del Estado"*, del cual es una de sus manifestaciones (NIETO GARCIA, Alejandro. *"Derecho Administrativo Sancionador"*. Madrid, Editorial TECNOS, 2da Edición, 1994, p.22. En igual sentido, véase, entre otros, el Voto N° 8193-2000 de las 15:05 hrs. del 13 de setiembre del 2000, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). En consecuencia y, por extensión, las garantías y principios del Derecho Penal deben aplicarse en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, aunque con ciertos matices (Ver en ese sentido, entre otros muchos: NIETO GARCIA (Alejandro). op. cit., p.24, 80 y 86; CARRETERO PEREZ (Adolfo) y CARRETERO SANCHEZ (Adolfo). *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Editoriales de Derecho reunidas (EDERSA), 2da. Edición, 1995, pp. 101, 112 y 113; GARCÍA ENTERRÍA (Eduardo) y FERNANDEZ (Tomás -Ramón). *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, séptima edición, T.II, 1993, p. 166 y 167; SUAY RINCON (José), *El Derecho Administrativo Sancionador: Perspectivas de Reforma*. Revista de Administración Pública, Madrid, N°109, enero-abril de 1986, p. 204; JIMENEZ MEZA (Manrique), *Justicia Constitucional y Administrativa*, San José, Imprenta Litográfica el Mundo



# Centro de Información Jurídica en Línea



Gráfico, 1997, p. 54. RORÍGUEZ VINDAS, (Ramón Luis). Temas de Derecho Financiero y Tributario. Editorial Jurídica, San José, 1999, p. 188 y ss).

De manera que, es en ejercicio de esa potestad que la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones que del ordenamiento jurídico éstos cometan, previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma.

Dicha facultad le es atribuida a la Administración para que, más que prevenir, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellas áreas de la realidad cuya intervención y cuidado le hayan sido encomendados con anterioridad.

De lo anterior derivan dos elementos que componen la potestad sancionadora: a) la actividad limitadora de la Administración y, b) el mantenimiento de un determinado orden (Ver CARRETERO PEREZ (Adolfo) y CARRETERO SANCHEZ (Adolfo). *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Editoriales de Derecho reunidas (EDERSA), 2da. Edición, 1995, p.79).

En lo que al primer elemento se refiere, debemos recordar que la libertad jurídica no es absoluta, sino relativa, condicionada, pues siendo el Estado quien la reconoce al traducirla en derechos subjetivos, también puede intervenir sobre ella, configurándola por medio de normas. En cuanto al segundo, es indudable que el fin al que tiende esa actividad limitadora es la defensa directa e inmediata del orden jurídico, entendido como una situación objetiva definida por las normas que otorgan derechos e imponen deberes a los particulares."<sup>1</sup>

## **ii) Variedades de la Potestad Sancionadora Administrativa**

"La potestad sancionadora administrativa, como manifestación de la potestad punitiva única del Estado, se fracciona en diversas variedades, dependiendo de que se esté en presencia o no, de una relación especial previa con la Administración (Ver al respecto, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Cívitas, séptima edición, T. I. 1996, p.148; GARRIDO FALLA (Fernando) *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Tecnos, décima edición, T.II, 1992, p.151; PARADA VÁZQUEZ (Ramón). *El Poder Sancionador de la Administración y la Crisis del Sistema Judicial Penal*, *Revista de Administración Pública*, Madrid, N°67, enero-abril de 1972, p.47



# Centro de Información Jurídica en Línea



y *ORTÍZ ORTÍZ (Eduardo)*. *Materia y Objeto del Contencioso Administrativo, Antología de Derecho Procesal Administrativo, 1964. p.63*).

De allí derivan algunas construcciones doctrinales que intentan explicar las formas en las que generalmente se manifiesta la potestad sancionadora de la Administración. De las cuales nos interesa, al menos, dos de las más reconocidas y que han tenido una directa incidencia en nuestro medio jurídico: las relaciones de sujeción general y las relaciones de sujeción especial.

Bajo esta premisa puede pensarse que del ordenamiento jurídico administrativo pueden originarse una serie de deberes que pesan sobre todos los individuos hacia los que se extiende la actividad de la administración, sin que exista una relación jurídica de aquella que vincula a todo ciudadano con el Estado (*OTTO MAYER citado por GALLEGO ANABITARTE (Alfredo)*. *Las Relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de la Legalidad de la Administración, Revista de Administración Pública, Madrid, N°34, enero-abril de 1961, p.14*), que es lo que se ha denominado relación de sujeción general o de supremacía general (*CARRERO PÉREZ (Adolfo)* y *CARRERO SÁNCHEZ (Adolfo)*, *op. cit. p.89 y 90*).

En forma paralela, de ese mismo ordenamiento derivan una serie de deberes determinados para un administrado en particular o grupo de ellos, en virtud de una relación jurídica preestablecida, que la doctrina ha llamado: relaciones de sujeción especial (*MONTORO PUERTO (Miguel)*. *La Infracción Administrativa, características, Manifestaciones y Sanción, Barcelona, Ediciones Nauta, 1965, p.122*) o relaciones especiales jurídico-administrativas (*GALLEGO ANABITARTE (Alfredo)*, *op. cit. p.24*). como podría ser la existente entre la Administración y el funcionario, el estudiante, el privado de libertad, etc.

En la relación de supremacía general se infringe entonces el orden público general; en las de sujeción o supremacía especial existe una responsabilidad concreta del administrado, como consecuencia de esa relación previa administrativa.

De esta clasificación deriva otra que, a juicio de la Sala Constitucional -según veremos-, es la que se aplica en nuestro ordenamiento, y ésta es: la potestad correctiva y la disciplinaria.

Esta postura divide el contenido del ius puniendi de la Administración en dos potestades: la correctiva y la disciplinaria.



# Centro de Información Jurídica en Línea



La potestad disciplinaria y la correctiva se diferencian en cuanto la primera, porque sanciona para mantener el buen funcionamiento de una relación especial de la administración con el particular, en beneficio de ambas partes; mientras que la segunda sanciona para mantener exclusivamente el interés colectivo o del Estado por encima del interés privado, aún si ello ocurre dentro de una relación concreta. (*Al respecto véase ORTÍZ ORTÍZ, Eduardo. "Derecho Administrativo", San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, T.III, 1972-1979, p.53*). Por consiguiente, la correctiva está dirigida a sancionar a los particulares que infringen las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la gestión administrativa, mientras que la disciplinaria, tiene como función mantener el cumplimiento fiel de los deberes que corresponden al funcionario público (*ORTÍZ ORTÍZ, (Eduardo). op. cit. p. 63 y 65*).

Así, la potestad correctiva se aplica al ámbito externo de la Administración, y por ello en doctrina se ha dado en llamar potestad de protección del orden general o de heterotutela, pues tutela el Orden Público (*Ver al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, op. cit. p.400*), mientras que la disciplinaria, lo es a lo interno, en relación con diversas circunstancias que se presentan en la relación funcionario-administración y referidas al vínculo de servicio existente, y por esto se le denominada también como potestad de autoprotección o autotutela, pues protege la organización y orden administrativo a lo interno (*Ver al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Ibídem. p. 400*). Con justa razón se afirma que la potestad disciplinaria tiene por supuesto un acto administrativo anterior que produce una relación jurídica concreta entre la Administración y el particular (*En tal sentido, ver ORTÍZ ORTÍZ (Eduardo), op. cit. p.52*).

Con base en lo expuesto, la doctrina ha incluido dentro de la potestad correctiva, el campo fiscal, mientras que ha agrupado dentro de la disciplinaria, entre otros, el régimen de empleo y los servicios públicos (*Al respecto, ver ORTÍZ ORTÍZ (Eduardo) Materia y Objeto del Contencioso Administrativo, Antología Temas de Derecho Procesal Administrativo, 1964, p.63*).

Por su parte, la Sala Constitucional ha adoptado plenamente esta categorización de la potestad sancionadora administrativa, y al respecto ha dicho:

*"(...) Dentro de las facultades propias del Estado -y de la Administración Pública en general- se encuentra la potestad sancionadora, la cual puede clasificarse en potestad correcti-*



# Centro de Información Jurídica en Línea



*va y en potestad disciplinaria. La primera tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de la Administración Pública, es decir, a las acciones u omisiones antijurídicas de los individuos, sean o no agentes públicos, y el contenido de las normas que la regulan constituye el derecho penal administrativo. La segunda tiene como objeto exclusivo sancionar las violaciones de los agentes públicos a sus deberes jurídicos funcionales, siendo que el contenido de las normas que la regulan constituye derecho penal disciplinario". (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución N°1265-95 de las 15:36 horas del 7 de marzo de 1995. Véase en igual sentido, la N°1264-95 de las 15:03 horas del 7 de marzo del mismo año).*

Por todo lo anterior, podemos concluir que el ordenamiento jurídico le otorga a la Administración la potestad disciplinaria, en lo relativo a las actividades del individuo en su carácter de agente o funcionario público, para compeler y asegurar, preventiva y represivamente, el cumplimiento de los deberes jurídicos del empleo, de la función o del cargo (Véanse al respecto la resolución N° 479-97 de la Sala Constitucional, así como el dictamen C-159-2000 de 20 de julio del 2000)."<sup>2</sup>

### **iii) El Procedimiento Sancionador Administrativo**

"El jurista español ALEJANDRO NIETO, op. cit. pág. 140, señala la concurrencia de dos facultades básicas en el ejercicio de la Potestad Sancionadora Administrativa, que pueden darse en forma conjunta o separada en cada órgano de la Administración titular de la potestad, con un alcance muy variable en cada caso. Esas facultades son: a) la de imposición y b) la de ejecución.

La primera consiste en la "determinación de las infracciones" y de los infractores concretos, así como la imposición de sanciones. Lo cual supone la constatación previa de la infracción mediante un procedimiento formalizado, dirigido por el mismo órgano que va a sancionar, aunque puede ser que se desdoblen esas funciones, en donde uno tramita y propone la sanción, mientras que otro la impone (Ibid, pág. 141).

Por su parte, la facultad de imponer la ejecución de la sanción normalmente le corresponde al mismo titular que la impone, aunque también es posible su separación (Ibidem).



# Centro de Información Jurídica en Línea



Será entonces la combinación de estas prerrogativas lo que comprende la potestad sancionadora de la Administración, lo cual se resume atinadamente en la siguiente cita:

*"Así se le confiere un poder de dictar normas generales, que son fuente de Derecho, o potestad reglamentaria, que constitucionalmente se hace derivar del poder de mando de la Administración. Pero como norma y ejecución pueden ser separables, obtiene por el mismo procedimiento una potestad ejecutiva que le permite dar órdenes y obligar a su cumplimiento, de modo que por sí declara y ejecuta su actividad, y por último, asume competencias judiciales, **cuando debe decidir el derecho que ha de aplicar en su actuación y obrar en consecuencia a través de un procedimiento que termina en un verdadero acto jurisdiccional material: la decisión administrativa.** Todas estas potestades se hallan en el Derecho Sancionador. Además, ellas son manifestaciones de un poder único: el Poder Administrativo, que el ordenamiento confiere a la Administración" (NIETO, op. cit. pág. 187 y sig.).*

Para efectos de la presente consulta, nos interesa primordialmente ese instrumento procesal que alude NIETO GARCIA en la cita transcrita, por medio del cual se encauza formalmente la potestad sancionadora de la Administración, es decir, el Procedimiento sancionador disciplinario como tal.

En franco intento de preservar el equilibrio real entre "autoridad-libertad", en la mayoría de los ordenamientos jurídicos modernos, la tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado (prerrogativas) y de los administrados (derechos) se arbitra formalmente a través de técnicas procesales administrativas y judiciales. En lo que nos interesa, el procedimiento administrativo, como instrumento jurídico regulador de la relación jurídico-administrativa, en el ámbito procesal o formal, articula aquella relación "poder-derechos" - "prerrogativas-garantías", haciendo viable su ejercicio y recíproco respeto, para que los derechos se ejerzan y los deberes se cumplan.

Como bien explica la doctrina: "(...) la necesidad de que la Administración siga un cauce determinado para formar sus manifestaciones de voluntad obedece a las dos ideas que constituyen el eje del Derecho administrativo: la garantía de la Administración y la garantía de los administrados. A imagen y por influencia de lo que ocurre en el Derecho procesal, se entiende que el establecimiento de unos trámites que necesariamente habrán de ser observados cuando



# Centro de Información Jurídica en Línea



la Administración actúe, en particular al relacionarse con otros sujetos, constituyen un medio para defender la seguridad de éstos, al mismo tiempo que para conseguir la efectiva realización de los fines públicos. Esta es la causa de que las normas que regulan el procedimiento administrativo tengan el carácter de normas de orden público" (CASTEJÓN PAZ, Benito y RODRÍGUEZ ROMÁN, Emilio). "Derecho administrativo y Ciencia de la Administración", t. I, Parte General, 3 ed. Madrid, I.C.C. Ediciones, 1974, pág. 157, citado por DROMI, Roberto. "El Procedimiento Administrativo", Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 23; igualmente citado por la Sala Constitucional en sus sentencias N°s 0905-98, 1739-92 y 7190-94).

Desde esta perspectiva, el procedimiento administrativo se nos presenta como una unidad formal de actos coordinados entre sí, que apuntan a un determinado fin, cual es la preparación de la voluntad administrativa; es decir, es la forma o cauce formal por el que se exterioriza la actuación administrativa del Estado, que por su significación jurídica afecta derechos subjetivos públicos.

Además, debe recalcar que el procedimiento administrativo es de acatamiento obligatorio para la Administración Pública por cuanto "... los órganos administrativos actúan sujetándose a reglas de procedimiento predeterminadas, de modo que el cumplimiento de las normas de procedimiento, es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos... Esta obligatoriedad general de los procedimientos instituidos resulta indispensable y debe ser mantenida con verdadera obstinación, puesto que las brechas que se abran contra ese principio, al permitir la discrecionalidad o mejor aún la arbitrariedad de la administración en este campo, constituirán ataques dirigidos contra el objeto mismo del procedimiento administrativo, contra sus finalidades de eficiencia, acierto, y corrección y garantía jurídica, instituidas a favor de los administrados." (ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado General de Procedimiento Administrativo, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1973, p 12- 27).

Ahora bien, la Sala Constitucional ha manifestado que "El ordenamiento jurídico nacional establece una amplia gama de garantías y principios procesales de carácter fundamental, de aplicación plena no sólo en el ámbito jurisdiccional, sino también en todo procedimiento administrativo" (Resolución N° 2177-96, y en sentido similar: los números 2130-94, 2360-96, 5516-96 y 3433-93). Y con ello, se ha llegado a afirmar concretamente que "Los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General y señalados por esta Sala en su jurisprudencia, son de estricto acatamiento obligatorio por





# Centro de Información Jurídica en Línea



*las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador." (Voto N° 2945-94 de las 8:12 horas del 17 de junio de 1994. En ese mismo sentido, véase la resolución número 5653-93, dictada por ese mismo órgano jurisdiccional), ya sea suprimiéndole o dene-gándole derechos subjetivos o intereses legítimos, o bien, cuando aquellos impliquen la aplicación de sanciones de suspensión o des-titución o cualesquiera otras de similar gravedad (art. 308 de la Ley General de la Administración Pública); principios que la propia Sala fijó en sentencia número 0015-90 de las 16:45 horas del 05 de enero de 1990, y que reiteró y desarrolló en la sentencia número 01739-92, y que la propia Sala Segunda de la Corte Suprema de Jus-ticia, ha acogido en su resolución N° 2002-00145 de las 13:50 horas del 9 de abril del 2002. Sin embargo, como bien lo ha aclarado la propia Sala, "no puede llevarse la aplicación de aquel precepto fundamental al absurdo, como sería, cuando se trata de casos de ad-vertencias y amonestaciones verbales, o cualesquiera otras acciones de ese tipo que no quedan anotadas en el expediente personal del servidor, ni producen disminución o cesación de sus derechos o be-neficios laborales" (Sentencia número 2997-94 y en un sentido simi-lar, la 2944-94).*

En este punto es necesario señalar, que dicha garantía no sólo abarca los derechos de audiencia y defensa, sino que además, de ella se extraen una serie de principios que son inherentes a todo procedimiento sancionatorio, independientemente de la naturaleza del mismo, y de cuya efectiva aplicación se deriva una doble función: Por un lado, la tutela de los derechos fundamentales de la persona sujeta a una investigación *-que principalmente se manifiesta a través de la defensa efectiva de la seguridad jurídica de los administrados frente al ius puniendi-*, y por el otro, la eficiencia de la Administración Pública en el cumplimiento de sus fines *-ya sea que ésta se manifieste a través de la potestad correctiva o disciplinaria (Arts). 8 y 214.1 de la Ley General de la Administración Pública).*"<sup>3</sup>

## **b) Formas de Iniciar el Procedimiento Administrativo**

### **"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.



# Centro de Información Jurídica en Línea



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"<sup>4</sup>.

## **i) De Oficio**

"B.- Iniciación del procedimiento de oficio

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



# Centro de Información Jurídica en Línea



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 sancionatorios (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 Ad-



# Centro de Información Jurídica en Línea



ministración 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.

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 com-



# Centro de Información Jurídica en Línea



petencia exclusiva dentro del ente, para participar con función propia en los cometidos de éste, tiene una esfera privativa 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 artículo 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.



# Centro de Información Jurídica en Línea



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-.

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



# Centro de Información Jurídica en Línea



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 Órgano 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.

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. <sup>5</sup>

#### ii) A Petición de Parte



# Centro de Información Jurídica en Línea



"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 demanda 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."<sup>6</sup>

### **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 (Arts). 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.

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





# Centro de Información Jurídica en Línea



derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final (Art. 275 de la supra-citada 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 administrativa 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



# Centro de Información Jurídica en Línea



este Órgano Superior Consultivo, como una formalidad sustancial, cuya omisión ocasiona la nulidad absoluta de lo actuado a contrape-  
lo de esa norma, conforme a lo dispuesto en los numerales 223 y 254  
de la citada Ley General, (*Remito, entre otras, las resoluciones  
N<sup>os</sup> 5653-93 de las 08:27 horas del 5 de noviembre de 1993 y 2002-  
02175 de las 10:31 horas el 1<sup>o</sup> de marzo del 2002, de la Sala Con-  
stitucional de la Corte Suprema de Justicia, así como a los dictáme-  
nes 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 no-  
viembre 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  
hábilés de anticipación."<sup>7</sup>

## **c) Plazos y Deber de Resolver de la Administración**

"I.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SUS PLAZOS Y EL DEBER DE  
RESOLVER DE LA ADMINISTRACION

Para analizar la presente consulta, es necesario aclarar que el  
procedimiento administrativo ha sido considerado por nuestra Doc-  
trina como "el conjunto de actos preparatorios concatenados según  
un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de  
la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así  
como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses con-  
exos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con  
el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice  
con el fin público a cumplir."(ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Nulidades del  
Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública,  
Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, Co-  
legio de Abogados, San José, Asociación Costarricense de Derecho  
Público, 1981, p.383).

Así las cosas, es posible establecer que, dado que el objeto del  
mismo es verificar la verdad real de los hechos que servirán de mo-  
tivo al acto final, es en muchas ocasiones necesario llevar a cabo  
una serie de actuaciones que hacen materialmente imposible cumplir  
con los plazos impuestos por el artículo 261 de la Ley General de  
la Administración Pública, todo lo cual ha previsto el legislador  
en el artículo 263 *ibídem*, cuyos textos indican lo siguiente.

"Artículo 261.- 1. El procedimiento administrativo deberá concluir-  
se, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su ini-  
ciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda



# Centro de Información Jurídica en Línea



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 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."

Se hace esta aclaración previa, ya que se considera importante tomar en consideración que el plazo de dos meses determinado por la Ley General de la Administración Pública no es un plazo que opere de forma automática y unívoca, sino que es posible, bajo las previsiones del artículo 263 antes citado, impedir la configuración del silencio negativo, que es el efecto del no dictado del acto en el plazo de los dos meses antes aludido.

Es de importancia señalar además, que para la procedencia del silencio negativo, es preciso que el particular interesado, se acoja a sus efectos procesales de forma expresa.

A su vez también es necesario aclarar que existe un deber de resolver de la Administración dentro de los plazos previstos en la ley, con más razón ese deber de resolver persiste fuera de éstos.

Esto conduce a la situación prevista expresamente por el legislador para aquellos casos en los cuales ha transcurrido el plazo de dos meses o de cuatro meses, supuestos en los que no se impide el dictado del acto final, como tampoco se afecta la validez del mismo. Así lo dispone el artículo 329 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública el cual textualmente indica: "Artículo 329.-



# Centro de Información Jurídica en Línea



1. La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley.

2. El no hacerlo se reputará falta grave de servicio.

3. El acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley." (El subrayado no es del original).

Nótese que incluso, por así garantizarlo el derecho constitucional a obtener pronta respuesta y la Jurisprudencia del Sala Constitucional, el deber de la Administración de dictar el acto administrativo subsiste incluso luego de haberse acogido el particular al silencio negativo, reconociéndosele validez y eficacia.

En ese sentido la indicada Sala manifestó:

"El silencio de la Administración no es su derecho; al contrario, es una garantía en favor de los mismos particulares que tiene como objeto evitar que se haga nugatorio el derecho fundamental a obtener pronta respuesta de parte de la Administración; es decir, evitar a todo trance, que los administrados sean injustamente agraviados en sus derechos y en forma indefinida, por la inactividad de quien debe resolver su requerimiento. Es por ello que los efectos del silencio negativo de la Administración únicamente son procesales, dejando expedito el camino de los tribunales de justicia, para que puedan acceder a ello los agraviados en defensa de sus intereses legítimos.

Entender el silencio en los términos del Banco accionado, como una forma de denegar la pretensión del interesado dejando transcurrir ociosamente el plazo, es concederle a la Administración un privilegio que no tiene y contradecir un derecho fundamental de obtener siempre la oportuna respuesta, sin denegación de ninguna especie y conforme a la ley." (El subrayado no es del original) (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 669-91 de las 13:58 horas del 27 de marzo de 1991)"<sup>8</sup>.

" Según acotamos, el objeto final de todo procedimiento administrativo es la producción de un acto administrativo, es decir, la adopción de una decisión por parte de la Administración. Por ello iniciado un procedimiento la Administración está obligada a desarrollarlo de oficio y, en definitiva, a adoptar la decisión correspondiente.

Aún y cuando la Administración está obligada a impulsar oficiosamente el procedimiento -*Artículo 222 de la Ley General de la Administración Pública*-, con base en lo dispuesto en el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública, debemos ser enfáti-



# Centro de Información Jurídica en Línea



cos en señalar que la figura extintiva de la caducidad del procedimiento es de aplicación restrictiva, pues de conformidad con esa norma, resulta aplicable únicamente a los procedimientos administrativos incoados a instancia de parte interesada, no así a los procesos iniciados oficiosamente por la Administración, como sería el caso de los procedimientos sancionatorios disciplinarios.

Según refiere la doctrina más calificada, "... el ámbito que la caducidad tiene en el procedimiento administrativo es bastante limitado, ya que, al entrar en juego consideraciones de interés público, la actitud que los interesados puedan adoptar en orden a la impulsión de aquél queda en segundo plano. La Administración está legalmente obligada a resolver y lo está igualmente a impulsar el procedimiento en todos sus trámites a fin de llegar a esa resolución, lo cual reduce las posibilidades reales de que la caducidad se produzca en aquellos procedimientos iniciados a instancia de parte interesada, en los que el único interés visiblemente afectado es el interés particular del sujeto privado causante de la paralización. Así resulta, por lo demás, del propio texto del artículo 92.4 LPC, que declara inaplicable esta figura a los supuestos en que la cuestión objeto del procedimiento entrañe un interés general o sea conveniente su definición o esclarecimiento" (GARCIA DE ENTE-RRÍA, op. cit. pág. 496-497).

Se aplica de este modo la máxima que enuncia la doctrina, en el sentido de que "cuando el Estado es actor, el principio es que no tiene plazo de caducidad" ( DROMI, Roberto. "El Procedimiento Administrativo". Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 187). Admitir lo contrario llevaría a establecer no sólo un marcado y excesivo formalismo que obstaculizaría el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora de la Administración, sino que con ello se estaría habilitando un ilegítimo fuero de impunidad, impidiéndose así el acceso a un principio general básico en el Derecho: la Justicia (*art. 41 constitucional*). Y con ello no sólo se transgrediría ese derecho fundamental de los administrados, sino que atentaría contra uno de los pilares de la democracia, en el tanto el sistema pretende que los conflictos que se suscitan en la sociedad, sean resueltos a través de un procedimiento que garantice los principios de justicia, orden, seguridad y paz social (Véase al respecto, la resolución N° 2002-01764 de las 14:37 horas del 20 de febrero del 2002, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

Por otro lado, interesa indicar que indudablemente los plazos obligan a los agentes administrativos y a los interesados en el procedimiento. Esa obligatoriedad significa el deber de cumplir los



# Centro de Información Jurídica en Línea



plazos del procedimiento e implica la consiguiente facultad para exigir su cumplimiento en sede administrativa o judicial. Sin embargo, no debe confundirse con la "perentoriedad", la que supone la caducidad o decaimiento del derecho que ha dejado de ejercerse ni tampoco con la llamada improrrogabilidad, que se refiere a la posibilidad de extender o ampliar los plazos fijados.

Si examinamos los supuestos en que cabe reconocer virtud invalidante a algún vicio por la forma, podremos concluir que la actuación administrativa fuera de tiempo en un procedimiento administrativo, carece de trascendencia anulatoria, salvo en el supuesto de que el término o plazo sea además de esencial, perentorio; lo cual no ocurre en el caso concreto del plazo previsto en el numeral 261.1 de la Ley General de la Administración Pública, según el cual el procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación; pues este es un plazo meramente ordenatorio y no perentorio; máxime si se considera que el mismo puede ser prorrogado (*numeral 258 Ibidem*) o incluso reducido o anticipado por razones de oportunidad y conveniencia, en virtud de resolución adoptada por el órgano director (*artículo 265 Ibidem*).

La naturaleza ordenatoria del plazo previsto en la Ley General para el dictado del acto final, tiene su razón de ser en la imposibilidad material que se presenta en algunos casos, de tramitar un asunto complejo o voluminoso, por más diligencia que el órgano director ponga en sus actuaciones, dentro del término fijado al respecto, o bien la conducta misma de las partes en el proceso, que a veces abusan, ya sea del ofrecimiento o interposición masiva e indiscriminada de pruebas y recursos, con el afán de retardar la resolución final del procedimiento. Pero en ningún caso ello puede justificar que por incuria, desidia o abandono del trámite, ya sea por omisiones, negligencias o irresponsabilidades de los encargados de impulsar el procedimiento, ocurra un atraso injustificado del procedimiento, y el mismo permanezca inactivo infundadamente.

Recuérdese que al margen de aquellos casos excepcionales, si bien la inobservancia del plazo de actuación por la Administración, no invalida esa actuación tardía, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 329 de la Ley General de la Administración Pública, aún cuando se tiene el deber de resolver expresamente dentro de los plazos previstos en la Ley, el acto final recaído fuera del plazo se reputa válido para todo efecto legal, salvo disposición legal en contrario. No obstante esta demora puede determinar, a lo sumo, no sólo la responsabilidad del funcionario causante de la demora, o



# Centro de Información Jurídica en Línea



incluso de la propia Administración, según precisa expresamente el artículo 225.2 de la supracitada Ley General, si ello ha dado lugar a un perjuicio para el particular afectado por el acto dictado fuera de tiempo (doctrina del 190 *Ibídem*), sino también la eventual declaratoria, en sede judicial, de la prescripción de la potestad sancionadora, en razón del abandono o dejadez en el ejercicio de la potestad disciplinaria del ente patronal, por violación al derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, derivado del artículo 41 constitucional, que indudablemente invita a la aplicación de aquél instituto extintivo en esos casos."<sup>9</sup>

## **d) Prescripción en Procesos Disciplinarios Administrativos**

*""a.- ¿Es aplicable algún plazo de prescripción durante el lapso en que el Jerarca Institucional conoce del informe de auditoría en el cual recomienda conformar un Órgano Director y la instauración formal del mismo?*

*b.- ¿Desde qué momento se debe entender como iniciado el proceso disciplinario administrativo: en el momento en que el Ministro emite la resolución para nombrar el Órgano Director o a partir de la notificación a los miembros del mismo?*

*c.- Una vez que se notifica a los funcionarios que van a conformar un Órgano Director ¿en qué plazo debe efectuarse el traslado de cargos a los accionados? Si la complejidad del caso así lo amerita ¿cuál sería el mayor período permitido para efectuar este traslado sin que se pueda alegar válidamente prescripción de la facultad sancionadora?*

*d.- Una vez que se hizo el traslado de cargo y hasta que se emita dictamen por parte del Órgano Director ¿Cuál es el plazo máximo permitido entre los diferentes actos ejecutados por dicho Órgano Director, sin que se pueda alegar prescripción válidamente, por parte de los servidores encausado (sic)?*

*e.- En aquellos actos que conllevan responsabilidad disciplinaria, ¿Cuál sería el plazo de prescripción para que la Administración pueda iniciar un procedimiento administrativo tendiente a determinar responsabilidades?"<sup>10</sup>*

## **i) Prescripción de la Potestad Sancionadora Administrativa-disciplinaria**



# Centro de Información Jurídica en Línea



"Habiendo aclarado en el aparte anterior, que los procedimientos administrativos no prescriben, sino que eventualmente caducan, pero tan sólo aquellos iniciados a gestión e parte, resta por definir ahora, no sólo cuál es el plazo en el que prescribe la potestad del Estado, concretamente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para corregir o imponer sanciones disciplinarias a sus servidores, sino también cuál es el punto de partida de aquél plazo extintivo.

Si bien es cierto que el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del M.O.P.T. -*decreto ejecutivo N° 18250 de 23 de junio de 1988-*, en su artículo 79 dispone "*que las amonestaciones verbales o escritas deber imponerlas el jefe inmediato o superior, dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se cometió la falta, y en el caso de las suspensiones o despidos, en el transcurso del mes calendario posterior al día en que se cometió la falta o la Dirección General de Personal la conociere*", lo cierto es que en el ordenamiento jurídico laboral privado, más concretamente en el artículo 603 del Código de Trabajo, se establece una norma de carácter general que, de conformidad con el numeral 9°.1 de la supracitada Ley General de la Administración Pública, resulta plenamente aplicable a las relaciones de empleo público, incluido por supuesto ese Ministerio, conforme lo ha admitido anteriormente este Despacho en el dictamen C-008-95 de 2 de mayo de 1995 y la consolidada jurisprudencia laboral de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Regulación general que, en razón de su rango jerárquico normativo (Art. 6° de la supracitada Ley General), prevalece, en caso de conflicto, sobre la norma de inferior rango.

Explicado lo anterior, interesa indicar que, según lo ha determinado la reiterada jurisprudencia laboral y constitucional -*remito a la resolución N° 2002-01764, op cit-*, el plazo de prescripción para que el Estado-patrono ejerza la potestad disciplinaria respecto de sus servidores, es aquél previsto en el numeral 603 del Código de Trabajo, o bien el del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República -*N° 7428 de 7 de setiembre de 1994-*, que extiende el citado plazo prescriptivo a cinco años, conforme a la reforma introducida por el artículo 45, inciso a), de la Ley N° 8292 de 27 de agosto del 2002 -*publicado en La Gaceta N° 169 de 4 de setiembre del 2002-*; esto para el caso concreto y específico de aquellos funcionarios o servidores de la Hacienda pública, es decir, a los que tienen a su cargo el manejo y disposición de fondos públicos (Ver entre otras, las resoluciones N° 6750-97 de las 11:12 horas del 17 de octubre de 1997 de la Sala Constitucional y las 2000-00949 de las 08:20 horas del 24 de noviembre del 2000 y





# Centro de Información Jurídica en Línea



2001-00283 de las 10:00 horas del 30 de mayo del 2001, de la Sala Segunda).

Ahora bien, en lo que interesa, el citado numeral del Código de Trabajo dispone lo siguiente:

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

Con respecto a la interpretación de ese artículo, la abundante y consolidada jurisprudencia laboral, ha sostenido lo siguiente:

*"Dentro de toda relación de trabajo -o de servicio, como en este caso- la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada, el cual va acompañado, como consecuencia natural y, necesariamente, de la potestad disciplinadora, con el fin de lograr un mayor y mejor rendimiento. Ahora bien, ese poder sancionatorio, debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio, hace referencia a que el poder disciplinador del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión e la falta, con lo que se procura, también, lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que, su infracción, ha de ser sancionada en un período determinado. En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo, establece que los derechos y las acciones de los patronos, para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos, que darían lugar a la corrección disciplinaria. Sin embargo, debe indicarse que, esta Sala, de manera reiterada, ha establecido que, en el caso de entidades patronales, que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes, iniciará a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente, para resolver (Al respecto, pueden verse, entre otras, las sentencias N°s 117, de las 15:40 horas, del 11 de*



# Centro de Información Jurídica en Línea



junio; 175, de las 14:40 horas, del 20 de agosto; ambas de 1997; 25, de las 15:00 horas, del 29 de enero; 55, de las 9:30 horas, del 20 de febrero; 260, de las 9:00 horas, del 16 de octubre, todas de 1998; los números 143, de las 10:00 horas, del 31 de mayo; 150, de las 15:10 horas, del 12 de junio; 334, de las 10:40 horas, del 27 de octubre, todas de 1999 y la N° 214, de las 10:40 horas, del 14 de febrero de este año -2000-. (Resolución N° 2000-00477 de las 15:30 horas del 12 de mayo del 2000, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

En sentido similar, pueden consultarse, entre otras muchas, las sentencias: 34 de las 10:15 horas del 14 de marzo de 1984, 33 de las 10:10 horas, 32 de las 10:05 horas, 31 de las 10:00 horas, 30 de las 09:55 horas, 29 de las 09:50 horas, 28 de las 09:45 horas, 27 de las 09:40 horas, 26 de las 09:35 horas, 25 de las 09:30 horas, 24 de las 09:25 horas, 23 de las 09:20 horas, 22 de las 09:15 horas, 21 de las 09:10 horas, 20 de las 09:05 horas y 19 de las 09:00 horas, todas del 14 de marzo de 1984 2001-00046 de las 09:00 horas del 23 de enero del 2001, 2001-00283 de las 10:00 horas del 30 e mayo del 2001, 2002-00145 op. cit., todas de la Sala Segunda.

Por consiguiente, la potestad para disciplinar las infracciones de los trabajadores o servidores públicos prescriben en un mes, término que se cuenta a partir de que acaba la investigación administrativa y el expediente llega a manos del funcionario competente para imponer la sanción, pues hasta este momento la entidad patronal puede ejercer, de manera efectiva, su potestad y no antes; máxime si se considera que con el inicio del procedimiento disciplinario se interrumpe aquél término extintivo (Véase al respecto, el dictamen C-008-95 op. cit., así como NIETO, op. cit. pág. 474).

No obstante lo expuesto, interesa advertir que lo anterior no significa, en modo alguno, que la Administración tenga un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo, sino que debe contar, también, con ese mismo plazo para incoar la investigación e los hechos endilgados a un funcionario, una vez que tenga noticia de los mismos (Véase al respecto el dictamen C-159-2000, op cit.).

Por ello, en ese mismo sentido la propia Sala Segunda, en su jurisprudencia, ha determinado, que una vez que se tenga conocimiento de la falta, ya sea por un informe preliminar, a lo interno de la misma Administración, o por formal denuncia de un tercero, debe iniciarse la correspondiente investigación, dentro el mes si-



# Centro de Información Jurídica en Línea



guiente, pues de lo contrario opera también la prescripción señalada.

Al respecto, se ha llegado a afirmar lo siguiente:

*"La razón por la cual el ordenamiento jurídico contempla términos para el ejercicio de los derechos, como el expresado, tiene que ver con la necesidad de mantener el orden social, aplicando el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, tratándose como se trata en el sub lite, de entidades patronales del Sector Público, en las cuales se exige una investigación de previo al despido, aquel término fatal comienza a correr una vez que el resultado de esa investigación, se pone en conocimiento del órgano que, e acuerdo a su estructura organizativa, es el llamado a tomar la decisión final. Sin embargo, a fin de que esa potestad patronal se ejercite en forma, acorde con el principio aludido y no se vulnere el fin de la norma transcrita, la investigación acerca de los hechos que se imputan al trabajador, debe iniciarse dentro del mes establecido en la ley. En igual sentido, se ha pronunciado esta Sala. Así en el Voto Número 40, de las 9:30 horas, del 25 de mayo de 1988, expresó: "I. Es cierto como lo alega el recurrente que el artículo 603 del Código de Trabajo se refiere al plazo dentro del cual los patronos pueden despedir a sus trabajadores, sin quedar expuestos a una prescripción, y que esa disposición legal señala como arranque el día en que fueron conocidos los hechos que pueden dar lugar a la corrección disciplinaria; y es cierto también que no existe norma en ese Código, sobre la fecha en que comienza a correr el plazo de la prescripción en el caso de que, en tratándose de ciertas instituciones públicas, deba levantarse, previo al despido, una información. Pero a esas razones debe indicarse que es por jurisprudencia, entre la cual se encuentra la que cita el recurso, que los tribunales han sentado el principio, de que, en tratándose del Estado o de alguna de sus instituciones, el término de un mes para que prescriba el derecho y la acción para despedir, aquél no se computa a partir del día en que se conocieron los hechos, sino desde que, ordenada la respectiva información, esta se pone en conocimiento del funcionario o entidad llamada a ejercer la acción disciplinaria. Por esa razón, si para el despido la ley señala un mes a contar del día en que se conocieron los hechos, es lógico también que el inicio de la información deba tener lugar dentro del mismo plazo, pues de lo contrario el patrono podría contar con un tiempo indefinido para decretar el despido de su empleado, lo cual resulta contrario a todos*



# Centro de Información Jurídica en Línea



*los principios que informan el Derecho de Trabajo. Por lo anterior, no lleva razón el recurrente en cuanto pretende que únicamente debe tomarse en cuenta el día en que se termina la información, sin importar la fecha e que dio inicio" (...)* (Voto N° 120 de las 09:00 horas del 6 de abril de 1995)" (Resolución N° 2001-00149 de las 10:40 horas del 25 de febrero del 2001, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

En sentido similar pueden consultarse las resoluciones N°s 236-84 de las 09:00 horas del 14 de noviembre de 1984, 243 del 3 de noviembre de 1993, 2001-00260 de las 10:20 horas del 16 de mayo del 2001, todas de la Sala Segunda.

Así las cosas, para que no opere la prescripción aludida, el jerarca institucional deberá ordenar la formal apertura del procedimiento administrativo disciplinario respectivo, dentro del mes siguiente al momento en que conoce de algún informe de la Auditoría, que recomiende conformar un órgano director. De lo contrario, podría prescribir la potestad sancionadora de la Administración.

## I.- Consideraciones finales.

No obstante lo expuesto, habría que analizar en detalle cada caso en concreto *-lo cual le compete exclusivamente a la Administración consultante-*, a fin de no incurrir en una interpretación, respecto de la eventual prescripción de la potestad sancionadora, que vaya en desmedro del poder disciplinario que tiene la Administración respecto de sus servidores, es decir, que implique que la mayoría de las infracciones quedaran en la más completa impunidad. Recuérdese que existen casos en que las faltas a sancionar tienen efectos continuados en el tiempo o de tracto sucesivo, como también se les llama; y en estos casos, conforme lo ha establecido la jurisprudencia laboral, no opera la prescripción (Ver entre otras, las sentencias N°s 230-92 de las 09:10 horas del 2 de octubre de 1992, 140-93 de las 08:30 horas del 8 de julio de 1993, 2001-00149 de las 10:40 horas del 28 de febrero, 472 de las 10:05 horas del 17 de agosto y 2001-00648 de las 10:20 horas del 31 de octubre, todas del 2001 y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

## CONCLUSIONES:

Con base en lo expuesto, este Órgano Superior Consultivo, concluye:



# Centro de Información Jurídica en Línea



1.- La potestad para disciplinar las infracciones de los trabajadores o servidores del M.O.P.T. prescriben en un mes, conforme a lo dispuesto en el artículo 603 del Código de Trabajo, o bien conforme al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que extiende el citado plazo prescriptivo a cinco años; siempre y cuando se esté ante el caso concreto y específico de funcionarios o servidores de la Hacienda Pública.

2.- Dicho término extintivo se cuenta a partir de que acaba la investigación administrativa y el expediente llega a manos del funcionario competente para imponer la sanción, pues hasta este momento la entidad patronal puede ejercer, de manera efectiva, esa potestad y no antes.

3.- La Administración no tiene un plazo indeterminado para iniciar el procedimiento administrativo, sino que el jerarca institucional deberá ordenar la formal apertura del procedimiento administrativo disciplinario respectivo, dentro del mes siguiente al momento en que conoce de algún informe de la Auditoría, que recomiende conformar un órgano director.

4.- En aquellos casos en que se pretenda establecer, ya sea en forma conjunta o exclusiva, la eventual responsabilidad civil del empleado o servidor público investigado, deberán atenderse los plazos de prescripción previstos en los numerales 198, 207 y 208 de la Ley General de la Administración Pública.

5.- El procedimiento administrativo sancionador disciplinario, o bien el de responsabilidad civil, que en doctrina son considerados como de incoación oficiosa, se tienen por iniciados, no cuando se nombra o designa al órgano director, sino a partir de que el órgano director designado, decreta su inicio y lo notifique a las partes.

6.- 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 (Arts. 311, en relación con el 256.2 de la Ley General).



# Centro de Información Jurídica en Línea



7.- Si bien la actuación administrativa fuera de tiempo en un procedimiento administrativo, carece de trascendencia anulatoria o perentoria, en ningún caso ello puede justificar que por incuria, desidia o abandono del trámite, ya sea por omisiones, negligencias o irresponsabilidades de los encargados de impulsar el procedimiento, ocurra un atraso injustificado del procedimiento, y el mismo permanezca inactivo infundadamente.

8.- Con base en los principios expuestos, le corresponde a la Administración analizar en detalle cada caso en concreto, a fin de no incurrir en una interpretación, respecto de la eventual prescripción de la potestad sancionadora, que habilite un ilegítimo fuero de impunidad a favor de los empleados y servidores infractores. <sup>11</sup>

## **e) 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.

*I -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



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 ORGANO 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."<sup>12</sup>

#### **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).



# Centro de Información Jurídica en Línea



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.

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 ilegí-





# Centro de Información Jurídica en Línea



timamente 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.

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



# Centro de Información Jurídica en Línea



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 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 dirija 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).

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).



# Centro de Información Jurídica en Línea



- 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."<sup>13</sup>

## **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 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).



# Centro de Información Jurídica en Línea



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).

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 <sup>14</sup>

### 3) JURISPRUDENCIA

#### a) **Sobre la Naturaleza y Formalidad del Procedimiento Administrativo**

**"III.- DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** El acto administrativo final o definitivo, no surge espontáneamente por el puro capricho de



# Centro de Información Jurídica en Línea



la Administración Pública, sino después de haberse observado un *íter* procedimental (iniciado de oficio o a instancia de parte interesada) tendiente a garantizar el debido proceso y la defensa del administrado y el carácter acertado de la decisión adoptada. El procedimiento administrativo es, entonces, la secuencia o concatenación de actos, actuaciones, formalidades u operaciones de trámite necesarias para la formación, exteriorización y eventual impugnación del acto administrativo final o definitivo. Dentro de este orden de ideas, el procedimiento administrativo opera como un mecanismo objetivo de autocontrol -autotutela administrativa en cuanto la ejerce la propia Administración Pública-, establecido en beneficio tanto del administrado como de la propia administración respectiva. El artículo 214, párrafo 1º, de la Ley General de Administración Pública establece que:

"El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico".

En los procedimientos administrativos de control o negativos -a través de los cuales se suprimen, limitan o deniegan derechos subjetivos e intereses legítimos o se otorgan derechos en forma reglada u obligatoria-, el beneficiario es el administrado, en tanto que los procedimientos positivos -por cuyo medio se amplía la esfera jurídica del particular discrecionalmente, ya sea confiriéndole nuevos derechos al administrado o liberándolo de obligaciones- las garantías están establecidas a favor de la Administración Pública respectiva.

**IV.- NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.** El procedimiento administrativo, está destinado u orientado a preparar o hacer posible el acto administrativo final y, eventualmente, si así lo decide el administrado, a impugnarlo o atacarlo por razones de legalidad, oportunidad o conveniencia. De esa forma, existe el procedimiento administrativo constitutivo, para la preparación, elaboración y formación del acto final. Dicho procedimiento tiene, en suma, por propósito crear o producir una situación objetiva final consistente en la posibilidad de ejercer la competencia para dictar el acto administrativo final, consecuentemente, mientras el procedimiento administrativo no concluya dicha posibilidad no existe y el acto emitido resulta inválido. El procedimiento de revisión o impugnación, comprende los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes contra el acto administrativo final o el acto de trámite de efectos propios e inmediatos.



# Centro de Información Jurídica en Línea



**V.- DE LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** La observancia del procedimiento administrativo es obligatorio para la Administración Pública en aras de garantizar la validez del acto administrativo finalmente adoptado. Asimismo, en el procedimiento administrativo existen formalidades obligatorias o reguladas y otras accesorias, siendo que dentro de las primeras existen algunas de carácter sustancial y otras insustanciales, desde la perspectiva de su importancia para la emisión del acto y el cumplimiento del fin público, por lo que no toda violación al procedimiento puede viciar el acto final aunque suponga el quebranto del Ordenamiento Jurídico. Las formalidades esenciales se presentan en los siguientes casos: a) cuando la ley expresamente sanciona su omisión o imperfección con nulidad; b) cuando se establece para evitar confabulaciones o actos inmorales contra la Administración - licitación pública -; c) cuando se da en garantía de los derechos del administrado que puede verse afectado por el acto administrativo y d) cuando es indispensable y determinante para la emisión del acto, de tal manera que si no se hubiera observado no se dicta o se emite de forma distinta. La violación de esas formalidades sustanciales provoca la invalidez del acto administrativo final.

**VI.- 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, técni-



# Centro de Información Jurídica en Línea



cos 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...".>><sup>15</sup>

## **b) Sobre el Órgano Director**

**"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 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."<sup>16</sup>

## **c) Sobre la Facultad Disciplinaria del Estado**

**"III. LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO.** Dentro de las facultades propias del Estado -y de la Administración Pública en general- se encuentra la potestad sancionatoria, la cual puede clasificarse en potestad correctiva y en potestad disciplinaria. La primera tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de la Administración Pública, es decir, a las acciones u omisiones antijurídicas de los individuos, sean o no agentes públicos, y el contenido de las normas que la regulan constituye el derecho penal administrativo. La segunda tiene como objetivo



# Centro de Información Jurídica en Línea



exclusivo sancionar las violaciones de los agentes públicos a sus deberes jurídicos funcionales, siendo que el contenido de las normas que la regulan constituye el derecho penal disciplinario. 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. El poder disciplinario es inherente a toda organización pública o privada, es decir, no es exclusiva de la Administración Pública, por ser un poder imprescindible para la gestión ordenada de la responsabilidad pública y privada, pero su fundamento es diverso. Así, el poder disciplinario privado tiene su fundamento en una obligación civil, en virtud de la igualdad jurídica de las partes que informan toda la relación jurídica de derecho privado. Así por ejemplo, se da en la familia, ejerciendo ese poder los padres, no sólo para corrección de los hijos, sino también para la preservación de la unidad moral de la familia, y se reprende no por lo que se ha hecho, sino para que no se vuelva a hacer; en el campo laboral privado -industrial y comercial-, lo ejerce el patrón en defensa de la regularidad de la esfera de trabajo; en los colegios profesionales, etc. En cambio, el poder disciplinario del sector público es creado en virtud de un acto bilateral, pero en su desenvolvimiento, la actividad del funcionario público queda exclusivamente sujeta a la voluntad de la Administración Pública, desde la creación hasta la extinción de la relación, de manera que el servidor se encuentra en un status de especial dependencia con respecto al Estado. El individuo voluntariamente acepta la designación, pero se sitúa en una esfera de sujeción con respecto a la Administración, reglada por el Derecho Objetivo, donde es incuestionable la situación de desigualdad jurídica de las partes en la relación de empleo público; la Administración Pública asume, en consecuencia, una superioridad o preeminencia que se traduce en el poder jerárquico, cuyo correlativo es el poder disciplinario. Este poder, por su propia finalidad se detiene en el círculo de los deberes funcionales del agente, y por lo tanto, las sanciones disciplinarias no pueden, jurídicamente, serle impuestas sino durante la existencia de la relación de empleo, es decir, mientras perdure el status de dependencia. De manera que, el poder disciplinario y sus sanciones están condicionados siempre al ejercicio jurídico del empleo público o de la función, por lo que, sin la existencia del vinculum iuris entre la Administración y el agente, las sanciones disciplinarias son inaplicables.

IV. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. La





# Centro de Información Jurídica en Línea



responsabilidad disciplinaria presupone un poder disciplinario de la Administración. El vinculum iuris que se da entre la Administración Pública y el agente o servidor público implica necesariamente una serie de deberes y derechos, de manera que la transgresión a los primeros determina la responsabilidad del empleado, la cual es regulada o disciplinada distintamente por el Derecho Objetivo según sea la naturaleza jurídica de la responsabilidad. La transgresión a un deber puede ser ocasionada por una acción u omisión, que producen efectos dañosos para la Administración (interna) o para los administrados o terceros extraños a la relación de empleo público (externa), hechos u omisiones que tienen relevancia en cuanto la infracción consiste en el incumplimiento de un deber de la función o del empleo, que en consecuencia causan responsabilidad y su correlativa sanción. La transgresión de un deber no tiene siempre efectos unívocos, ya que puede consistir en la violación de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias, o puede configurar un delito del derecho penal, o puede implicar el resarcimiento patrimonial del daño causado. Esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria o administrativa, la penal y la civil o patrimonial. Estas responsabilidades no son excluyentes, por lo que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del servidor puede generar los tres tipos de responsabilidad, y por lo tanto, tres tipos diferentes de sanciones. Aquí los principios de "non bis in idem" o "noter in idem" son inaplicables por cuanto se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio; las tres responsabilidades tienen finalidades específicas e inconfundibles, por lo que el clásico principio sería violado únicamente en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie. Así, por sentencia número 3484-94, de las doce horas del ocho de julio del año pasado, esta Sala consideró: "Ahora bien, si bien es cierto, que existe independencia entre el procedimiento administrativo sancionatorio y el juzgamiento de los hechos en la vía penal, no puede interpretarse, sin contrariar el derecho al debido proceso y el principio del "non bis in idem", que si se juzga un hecho en la vía penal y el imputado resulta absuelto, pueda ser disciplinariamente sancionado en la vía administrativa por los mismo hechos. Se reconoce que uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración es su subordinación a la Autoridad Judicial. De haber colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación de la administración, se debe resolver en favor de la primera. De este mismo principio se deriva la necesidad de que se respete la cosa juzgada. Al respecto dijo el Tribunal Constitucional Español, en sentencia número 77 del



# Centro de Información Jurídica en Línea



tres de octubre de mil novecientos ochenta y tres: "El principio non bis in ídem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuanto actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquellos hayan realizado, ..." No obstante que los tres tipos de responsabilidades tienen estructuras diversas, las sanciones de las tres tienen un objetivo común, el de mantener y asegurar en forma preventiva y represiva el funcionamiento normal del servicio público, obligando directa o indirectamente a los funcionarios y empleados al cumplimiento de todos sus deberes funcionales. Así, los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, se aplica en virtud de la diversidad de las normas jurídicas que la regulan; la penal tiene su fuente principal en el Código de la materia represiva y en las leyes especiales, pudiendo afirmarse la unidad y sistematización de los hechos delictivos, así como el procedimiento para el enjuiciamiento de sus autores; la responsabilidad civil está disciplinada por las disposiciones pertinentes del Código Civil; en cambio, la responsabilidad administrativa está sujeta a una variedad de ordenamientos carentes de unidad y sistematización. De lo que se ha comentado, se puede concluir que, las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la administración, origina la responsabilidad disciplinaria, por cuanto la falta disciplinaria entraña un desajuste del empleado a su función, afectando la propia esencia de la ordenación administrativa: sin perjuicio de las responsabilidades penal y civil, todo con la salvedad que en relación a los hechos se señaló con anterioridad, materia en la que no puede hacerse pronunciamiento en vía administrativa, que contraría lo tenido como debidamente acreditado en la vía jurisdiccional. Por ello, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de



# Centro de Información Jurídica en Línea



subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función que se le tiene encomendada. 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 para castigar, para corregir, e incluso educar al infractor de la norma, de ahí el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias." V. ESFERA DE APLICACION DEL PODER DISCIPLINARIO. La aplicación del régimen disciplinario se limita a las actividades del individuo en su carácter de agente o funcionario público, para compeler y asegurar, preventiva y represivamente, el cumplimiento de los deberes jurídicos del empleo, de la función o del cargo. Las faltas generadoras de esta responsabilidad son muchas y variadas, como por ejemplo, la desidia, apatía, descuido, inasistencia, incorrección con superiores, iguales o subordinados y con el público, conducta social irregular, falta de probidad, abandono del cargo, etc., que según su gravedad se clasifican de leves, graves o muy graves. Los deberes de los funcionarios derivan, como sus derechos, de la ley y de la naturaleza del cargo o función que desempeñan, es decir, tienen carácter objetivo. Los deberes de los funcionarios son de dos clases, los generales, que atañen a todo funcionario por el sólo hecho de serlo, y los especiales, impuestos en relación con la función administrativa específica desempeñada. Así por ejemplo, la obediencia es un deber para todo funcionario público, pero el deber de obediencia de un catedrático no resulta igual del deber de un policía. Algunos deberes generales son: el de obediencia, que consiste en el respeto y obediencia a las autoridades superiores jerárquicas; y la prestación del servicio, que consiste en el deber del funcionario de la realización de las prestaciones propias de su cargo, que viene dado por la naturaleza de la función, para el mejor servicio público, rendimiento o productividad en los servicios, quedando los funcionarios obligados al fiel cumplimiento de la función o cargo, cumpliendo la jornada de trabajo reglamentario, debiendo colaborar lealmente con sus jefes y compañeros de trabajo, para el mejoramiento de los servicios y consecución de los fines de la unidad administrativa en que se halle destinado. La prestación del servicio debe ser personal, en virtud de la presunción oficial en favor de la competencia del funcionario asignado. También constituyen deberes generales el deber de reserva, que estriba en la obligación de proceder con la debida discreción en el desempeño del cargo, guardando el oportuno silencio en los casos en que la índole de la función lo exija -en el sector público el quebrantamiento del secreto puede generar severas sanciones disciplinarias, e inclusive de tipo penal, como es el caso del ámbito disciplinario diplomático y del Poder



# Centro de Información Jurídica en Línea



Judicial, en la revelación de los secretos afectan la seguridad del Estado, o los intereses de las partes, causando graves daños-; y el deber del decoro exige que el oficio público sea atendido por su titular con el debido respeto y corrección, tanto en lo profesional como en lo social, en razón de la institución que representa. El deber de consagrarse por entero y con todo celo y decoro al cargo asignado, veda al funcionario el ejercicio de otros cargos o funciones, por cuanto imposibilitaría el buen servicio de ambos. En ocasiones la índole del empleo excluye el ejercicio de determinadas profesiones, así el juez no puede desempeñar cargos de dirección a asesoramiento a empresas particulares. El funcionario público no podrá actuar al servicio de terceros en asuntos en que esté interviniendo por razón de su cargo, ni de los que se hallen en tramitación o pendientes de resolución en la oficina en que labore, ni tampoco podrá ser abogado, procurador o perito de tercero en cualquier clase de litigio contra el Estado. El incurrir en alguna de estas incompatibilidades se calificará como falta grave o muy grave, debiéndose además sancionar las faltas o ausencias, retrasos, descuidos, informalidades o negligencias que se originen en el ejercicio de actividades compatibles."<sup>17</sup>

#### **d. Sobre la Prescripción durante la tramitación del Procedimiento Administrativo Disciplinario**

"La Sala ha sostenido que, una vez que se tenga conocimiento de la falta, debe iniciarse la correspondiente investigación, dentro del mes siguiente, pues de lo contrario opera la prescripción que contempla el artículo 603 del Código de Trabajo:

*"La razón por la cual el ordenamiento jurídico contempla términos para el ejercicio de los derechos, como el expresado, tiene que ver con la necesidad de mantener el orden social, aplicando el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, tratándose como se trata en el sub lite, de entidades patronales del Sector Público, en las cuales se exige una investigación de previo al despido, aquel término fatal comienza a correr una vez que el resultado de esa investigación, se pone en conocimiento del órgano que, de acuerdo a su estructura organizativa, es el llamado a tomar la decisión final. Sin embargo, a fin de que esa potestad patronal se ejercite en forma, acorde con el principio aludido y no se vulnere el fin de la norma transcrita, la investigación acerca de los hechos que se imputan al trabajador, debe iniciarse dentro del mes establecido en la ley. En igual sentido, se ha pronunciado esta Sala. Así en el Voto Número 40, de las 9:30 horas, del 25 de mayo de 1988, expresó: "I. Es cierto, como lo alega el recurrente que el artículo 603 del Código de Trabajo se refiere al plazo dentro del cual los patronos pueden despedir a sus trabajadores, sin quedar expuestos a*



# Centro de Información Jurídica en Línea



*una prescripción, y que esa disposición legal señala como arranque el día en que fueron conocidos los hechos que pueden dar lugar a la corrección disciplinaria; y es cierto también que no existe norma en ese Código, sobre la fecha en que comienza a correr el plazo de la prescripción en el caso de que, en tratándose de ciertas instituciones públicas, deba levantarse, previo al despido, una información. Pero a esas razones debe indicarse que es por jurisprudencia, entre la cual se encuentra la que cita el recurso, que los tribunales han sentado el principio, de que, en tratándose del Estado o de alguna de sus instituciones, el término de un mes para que prescriba el derecho y la acción para despedir, aquél no se computa a partir del día en que se conocieron los hechos, sino desde que, ordenada la respectiva información, esta se pone en conocimiento del funcionario o entidad llamada a ejercer la acción disciplinaria. Por esa razón, si para el despido la ley señala un mes a contar del día en que se conocieron los hechos, es lógico también que el inicio de la información deba tener lugar dentro del mismo plazo, pues de lo contrario el patrono podría contar con un tiempo indefinido para decretar el despido de su empleado, lo cual resulta contrario a todos los principios que informan el Derecho de Trabajo. Por lo anterior, no lleva razón el recurrente en cuanto pretende que únicamente debe tomarse en cuenta el día en que se termina la información, sin importar la fecha en que dio inicio." (No subrayado en el original) (Voto N° 120 de las 9:00 horas del 6 de abril de 1995"<sup>18</sup>*

## FUENTES CITADAS

- 1 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002
- 2 Ibídem
- 3 Ibídem
- 4 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-165-96 de 8 de octubre de 1996
- 5 Ibídem
- 6 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002
- 7 Ibídem
- 8 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-165-96 de 8 de octubre de 1996
- 9 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002
- 10 Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-340-2002 de 16 de diciembre del 2002
- 11 Ibídem
- 12 Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-047-2000 de 10 de mayo del 2000
- 13 Ibídem
- 14 Ibídem
- 15 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2004-09225 de las quince horas con treinta y tres minutos del veinticinco de agosto del dos mil cuatro.
- 16 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.
- 17 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 1265-95 de las quince horas treinta y seis minutos del siete de marzo mil novecientos noventa y cinco.
- 18 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 260 de las diez horas veinte minutos del dieciséis de mayo de dos mil uno.