



[Ver aviso legal al final del documento](#)

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LAS NOTIFICACIONES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO:

1) NORMATIVA

- a) Ley General de la Administración Pública

2) JURISPRUDENCIA

- a) Sobre la naturaleza de los procedimientos administrativos, sus formalidades y el debido proceso constitucional en sede administrativa
- b) No toda violación a las formas del proceso implica una violación al debido proceso
- c) Sobre la notificación de la resolución inicial
- d) La notificación en lugar distinto del señalado no violenta el debido proceso.
- e) La gestión de parte subsana la notificación defectuosa
- f) Sobre la improcedencia del recurso de amparo por vicios en las notificaciones
- g) Una vez notificado el auto inicial del procedimiento, podrá el amparado ejercer su derecho de defensa.

3) PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

- a) El respeto a las garantías del debido proceso dentro del procedimiento administrativo
- b) Basta la notificación de los actos administrativos concretos, no siendo necesaria su publicación en el Diario Oficial.



DESARROLLO

1) NORMATIVA

a) Ley General de la Administración Pública

TÍTULO TERCERO

De las Formalidades del Procedimiento

CAPÍTULO PRIMERO

De la Comunicación de los Actos de Procedimientos

Artículo 239.- Todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, deberá ser debidamente comunicado al afectado, de conformidad con esta Ley.

Artículo 240.-

1.- Se comunicarán por publicación los actos generales y por notificación los concretos.

2.- Cuando un acto general afecte particularmente a persona cuyo lugar para notificaciones esté señalado en el expediente o sea conducido por la Administración, el acto deberá serle también notificado.

Artículo 241.-

1. La publicación no puede normalmente suplir la notificación.

2. Cuando se ignore o esté equivocado el lugar para notificaciones al interesado por culpa de éste, deberá comunicársele el acto por publicación, en cuyo caso la comunicación se tendrá por hecha cinco días después de ésta última.

3. Igual regla se aplicará para la primera notificación en un procedimiento, si no constan en el expediente la residencia, lugar de trabajo o cualquier otra dirección exacta del interesado, por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes; caso opuesto, deberá notificarse.

4. La publicación que suple la notificación se hará por tres veces consecutivas en el Diario Oficial y los términos se contarán a partir de la última.

Artículo 242.- Cuando la publicación supla la notificación se hará en una sección especial del Diario Oficial denominada "Notificaciones", clasificada por Ministerios y entes.

Artículo 243.-



1. La notificación podrá hacerse personalmente o por medio de telegrama o carta certificada dirigida al lugar señalado para notificaciones. Si no hubiere señalamiento al efecto hecho por la parte interesada, la notificación deberá hacerse en la residencia, lugar de trabajo o dirección del interesado, si constan en el expediente por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes.

2. En el caso de notificación personal servirá como prueba el acta respectiva firmada por el interesado y el notificador o, si aquél no ha querido firmar, por este último dejando constancia de ello.

3. Cuando se trate de telegrama o carta certificada la notificación se tendrá por hecha con la boleta de retiro o el acta de recibo firmada por quien hace la entrega.

Artículo 244.-

1. Cuando sean varias las partes o los destinatarios del acto, el mismo se comunicará a todos salvo si actúan unidos bajo una misma representación o si han designado un solo domicilio para notificaciones, en cuyo caso éstas se harán en la dirección única correspondiente.

2. Si una sola parte tiene varios apoderados, será notificada una sola vez, en la oficina señalada de primera.

Artículo 245.- La notificación contendrá el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deben interponerse y del plazo para interponerlos.

Artículo 246.- La publicación que supla la notificación contendrá en relación lo mismo que ésta contiene literalmente.

Artículo 247.-

1. La comunicación hecha por un medio inadecuado, o fuera del lugar debido, u omisa en cuanto a una parte cualquiera de la disposición del acto, será absolutamente nula y se tendrá por hecha en el momento en que gestione la parte o el interesado, dándose por enterado, expresa o implícitamente, ante el órgano director competente.

2. La comunicación defectuosa por cualquier otra omisión será relativamente nula y se tendrá por válida y bien hecha si la parte o el interesado no gestionan su anulación dentro de los diez días posteriores a su realización.

3. No convalidarán la notificación relativamente nula las gestiones de otra índole dentro del plazo indicado en el párrafo anterior.



2) JURISPRUDENCIA

a) Sobre la naturaleza de los procedimientos administrativos, sus formalidades y el debido proceso constitucional en sede administrativa

“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.

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

VII.- En el asunto bajo examen, está debidamente acreditado que el Departamento Legal de INCOOP no le notificó personalmente a COOPABUENA R.L., la resolución de las 11:00 hrs. del 16 de setiembre de 2002 que le concedía audiencia a esa cooperativa para que se refiriera a los hechos alegados por el denunciante Solano Espinoza. Sobre el particular, la autoridad recurrida estimó que dicha resolución podía ser notificada por medio de fax. No obstante, tal situación resulta contraria al ordenamiento jurídico vigente, toda vez que la Ley de Notificaciones No. 7637 de 21 de octubre de 1996, establece que la primera resolución de cualquier clase de procedimiento debe ser notificada personalmente al notificando (artículo 2 de la Ley de Notificaciones). De esa forma, la Administración contaba con la obligación de notificarle al representante legal de la cooperativa el carácter y los fines



del procedimiento administrativo, dado que mediante esa vía se le garantizaba la oportunidad de proveer su defensa. Asimismo, no puede ser de recibo el argumento de la autoridad recurrida por el cual considera que, la notificación del curso del recurso de amparo tramitado bajo el expediente No. 02-8034-007-CO, puso en conocimiento del accionante el procedimiento administrativo impugnado, puesto que no constituye el acto de comunicación idóneo para permitir la defensa efectiva de la amparada. En efecto, la notificación personal de la primera resolución del procedimiento administrativo constituye una formalidad esencial, dado que la ley expresamente sanciona su omisión o imperfección con la nulidad absoluta de la misma, en aras de proteger los derechos fundamentales de los administrados (artículo 10 de la Ley de Notificaciones).

VIII.- Todas estas consideraciones imponen la declaratoria con lugar del recurso, por lo que se anula la resolución de las 13:00 hrs. del 30 de enero de 2003 del Departamento Legal del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, con lo cual se deben retrotraer los procedimientos hasta antes del auto de traslado de la denuncia para que éste sea practicado con apego a Derecho. Consecuentemente, todas las demás actuaciones realizadas dentro del procedimiento administrativo, resultan absolutamente nulas."¹

b) No toda violación a las formas del proceso implica una violación al debido proceso

I.- Esta Sala en reiteradas oportunidades ha sostenido que no toda violación a las formas del proceso implica una violación al debido proceso en la modalidad de la indefensión. De ahí que pueden existir yerros procesales que por no dejar en indefensión a la parte afectada, no implican una violación al derecho a la defensa.

II.- En el caso en examen es precisamente eso lo que ocurre. No obstante que el petente estima lesionado su derecho a la defensa con lo resuelto por el órgano recurrido en relación con el lugar para atender notificaciones y la recusación que planteó en contra de la Presidente de dicho órgano administrativo, lo cierto del caso es que esta Sala no observa vulneración alguna a su derecho de defensa con lo actuado, ello por cuanto lo decidido por esa instancia tiene recurso ordinario ante el superior e incluso puede ser revisado en sede contencioso administrativa luego de haber agotado la vía anterior, por lo que no se observa estado de indefensión alguna que ocasione el agravio que acusa. De ahí que el recurso resulta improcedente y así debe declararse."²



c) Sobre la notificación de la resolución inicial

III.- El contenido y alcances del debido proceso como principio de raigambre constitucional ha sido tratado en abundante jurisprudencia de esta Sala, siendo preocupación constante la correcta delimitación de la competencia de este Tribunal en esa materia en relación con la atribuida, también con rango constitucional en el artículo 49, a los tribunales de lo contencioso administrativo, al que compete garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. Así, se ha hecho la distinción entre infracciones al proceso legal - o violaciones "in procedendo" - que pueden ser corregidas a través del curso del procedimiento administrativo o ante la jurisdicción ordinaria, y las infracciones sustanciales a ese procedimiento, que inclusive pueden ir más allá del contenido de las normas procesales y cuyo irrespeto provoca verdadera indefensión, siendo este un vicio que sí debe ser analizado por la Sala Constitucional a través del recurso de amparo. Ejemplo de lo anterior es un reciente pronunciamiento que ampliamente se cita a continuación, por su gran importancia para la correcta resolución de este asunto:

"VI.- Principios procesales de los procesos sancionatorios: En el procedimiento administrativo encuentra un importante espacio el principio de trascendencia expresado en la máxima francesa "pas de nullité sans grief", es decir, no hay nulidad -y por ende retroceso del procedimiento- sin verdadero perjuicio; atrás debe quedar la degeneración de los procedimientos que son consecuencia de la sublevación del formulismo y que conspira contra el principio constitucional de celeridad. Por otra parte, el saneamiento del acto, -cuando la naturaleza del defecto lo exija-, debe ser útil a las partes; la invalidez del acto no debe ser declarada si el acto defectuoso consiguió el fin propuesto en relación con los interesados y no afectó de manera sustancial los derechos y las facultades de los intervinientes. Tampoco es posible conseguir una justicia administrativa célere si se desconoce el principio de convalidación por preclusión procesal, lo que exige a la parte interesada hacer oportuna protesta, la que permitirá la evaluación posterior de la afectación en caso de que exista; en este sentido es preciso afirmar que la inercia del interesado permite la convalidación del acto. En efecto, salvo que se produzcan defectos absolutos -supuestos de grosera y clara indefensión o de otros principios concretos de debido proceso, - como, a manera de ejemplo, la integración legal del órgano de decisión-, toda actividad procesal defectuosa puede ser



subsana. Los defectos no absolutos pueden ser corregidos por renovación del acto, rectificación del error o cumplimiento del acto omitido, sea de oficio o a petición de parte; de esta manera se busca evitar que el proceso se retrotraiga a periodos ya precluidos. Para reclamar la nulidad -defecto absoluto- del acto viciado, el reclamante debe señalar el interés para reclamarlo y el perjuicio efectivo (manifestación que podrá prevenirse en caso de omisión) y esta Sala examinará como infranqueable la lesión sustancial al derecho de defensa o al debido proceso constitucional. A la par de las afirmaciones anteriores es preciso señalar también que, por principio, los defectos absolutos no son saneables, pero su invalidez solo será declarable si se acredita el interés del reclamante y el correlativo perjuicio a sus intereses. La declaratoria de invalidez se circunscribe al acto concreto salvo que se trate de actos independientes en que deba considerarse el efecto "cascada", pues los actos se concatenan unos con otros, al punto de que no es posible su individualización total (doctrina del artículo 164 de la Ley General de la Administración Pública). El acto inválido, desde la perspectiva constitucional - no así de legalidad- es el que lesiona de manera grosera al derecho de defensa, y para establecer el interés en la declaratoria de su invalidez en esta sede, la Sala acudirá a los principios de la lógica aplicando el principio de eliminación hipotética de tal suerte que, no declarara invalidez alguna si luego de hacer el análisis del caso encuentra que las conclusiones finales de la administración se mantienen inalterables.

VII.- El caso concreto:

El recurrente señala que no intervino en la recepción de prueba testimonial y que ello podría constituir una lesión al debido proceso, lesión que la Sala no advierte en el subjuicio en el tanto, bajo la gravedad del juramento, las autoridades accionadas han señalado que el recurrente fue debidamente convocado a la recepción de prueba testimonial, lo que se acreditó con las copias de algunas de las cédulas de citación de testigos en la que aparece la firma del amparado, a manera de razón de recibido. La Sala no encontró al revisar minuciosamente el expediente administrativo, un acta sobre la recepción de esa prueba y un detalle sobre los intervinientes en la diligencia, sin embargo, de acuerdo a los elementos de convicción que se han indicado, se tiene por cierto que el amparado tuvo posibilidad de intervención en el procedimiento administrativo incoado en su contra, y ello incluyó la recepción de prueba testimonial. Por otra parte, no pasa inadvertido para este Tribunal el hecho de que el amparado se muestra conocedor de la prueba testimonial, al punto de citar



su contenido en el escrito de oposición al despido; adicionalmente reclama en esta sede como violación al debido proceso, la divergencia entre las deposiciones del proceso penal y el administrativo, lo que evidencia conocimiento de aquellas declaraciones. Por otra parte, consta en el expediente que el interesado acudió ante la Comisión de Relaciones Laborales, la que le otorgó audiencia para que defendiera sus derechos e intereses; consiguientemente, no puede hablarse de infracción al derecho de defensa, en los términos que examina este Tribunal. En todo caso la Sala estima necesario señalar que, la intervención del interesado en alguna diligencia del procedimiento administrativo, debe reclamarse dentro del mismo procedimiento y en el momento procesal oportuna, so pena de preclusión y en el supuesto de que la administración niegue la intervención solicitada debe hacerse "la protesta" del caso; ello a fin de que este Tribunal pueda enjuiciar, al culminar el procedimiento, si se produjo o no una grosera indefensión. La tesis contraria obligaría a este tribunal a analizar cada actuación de la administración a lo largo del procedimiento, impidiendo con ello el avance del mismo, lo que resulta innecesario, en tanto esos actos preparan la resolución final que puede ser objeto de examen por la Sala en los términos planteados en esta sentencia.

VIII.- Ejercicio jurídico:

Finalmente y a manera de ejercicio jurídico, piénsese en el caso "hipotético" de que al amparado se le hubiese impedido intervenir en la recepción de prueba testimonial, y que sostuviera que ésta intervención hubiere tenido para él un resultado final diverso. En este caso, para resolver "el fondo" del asunto, la Sala examinaría, en primer término, si aquella prueba es decisiva para la motivación de la resolución final, o si por el contrario fue racionalmente irrelevante. Para apreciar lo decisivo del acto sobre la resolución administrativa final, la Sala puede acudir al método de supresión hipotética consignada en la siguiente regla: la invalidez de la resolución final solo debe declararse si se determina que suprimida mentalmente el acto o la prueba que se acusa lesiona el debido proceso -ejemplo recepción de prueba testimonial- se produce una conclusión distinta a la que llegó la administración al aplicar la sanción; si la conclusión se mantiene incólume, no debe declararse el vicio, en tanto no es esencial en la aplicación del procedimiento disciplinario y no puede hablarse de una indefensión material cubierta por el Derecho de la Constitución. En los casos de preterisión de prueba, la Sala puede hacer el mismo ejercicio, en este caso acudiendo al método lógico de la inclusión hipotética.



IX.- Conclusión: Una aplicación práctica de lo expuesto nos permite afirmar que, dada la naturaleza de prueba en que se sustenta la resolución final - v gr acta de decomiso de equipo similar al denunciado como sustraído, cotización de venta de equipo a entidad privada, denuncia penal por la sustracción de equipo hospitalario, detalle de activos desaparecidos de la institución, detalle de funciones del amparado- si suprimiéramos mentalmente el aporte de la prueba testimonial -que tan solo reafirma la relación del amparado con los equipos sustraídos - tendríamos que señalar que la conclusión a la que llegó la administración se mantiene invariable. Así las cosas, en el supuesto de que las afirmaciones del recurso fueran ciertas -que como se ha expuesto, no lo son- , carecería de interés declarar la invalidez de la diligencia de recepción de prueba y retrotraer el procedimiento a ese momento procesal, pues el resultado final se mantendría invariable y tal proceder expondría a la administración a una innecesaria prescripción de la sanción y favorecería la impunidad en sede administrativa. El orden jurídico constitucional se asienta en valores que permean todo el ordenamiento jurídico y que no pueden ser desconocidos sobre la base de un excesivo formalismo que lo vaciaría de contenido. En razón de lo expuesto el recurso debe declararse sin lugar en todos sus extremos como se dispone. (Sentencia número 2001-10198 de las 15:29 horas del 10 de octubre de 2001).

IV.- En forma muy similar a la planteada por otros servidores de la Dirección General de Aviación Civil, por hechos también semejantes (Recursos de Amparo número 2001-09528-007-CO y 2001-09524-007-CO), el recurrente acude a la Sala con la expresa finalidad de que examine la forma en que se practicó la notificación de la resolución inicial del procedimiento administrativo instaurado en su contra, la prescripción de la sanción, sus alegatos dentro del procedimiento administrativo en relación con la recusación de los miembros del órgano director de procedimiento y el trámite del mismo a la luz de las normas y principios de la Ley General de la Administración Pública y no del Estatuto del Servicio Civil. Al pronunciarse sobre esos extremos en los recursos antes indicados, la Sala determinó -y ahora reitera- que se trata de materia de mera legalidad que deberá discutir en sede administrativa -tal y como ya lo ha instado- y eventualmente en sede ordinaria, pues no corresponde a esta jurisdicción el análisis del "*in procedendum de legalidad*". En efecto, según se desprende de los autos, el recurrente interpuso los recursos ordinarios contra la resolución en la que se ordenó iniciar proceso administrativo en su contra, de manera que aún y si fuese cierto que no le fue notificada -como él



solamente es procedente contra actos evidentemente arbitrarios que conculquen en forma directa derechos fundamentales, es decir, de violaciones graves, burdas, claras, en el presente caso, al derecho de defensa y al debido proceso, habida cuenta que esta sede no está llamada a corregir todos los vicios in procedendo, a pesar de que con frecuencia los litigantes pretenden arreglar cualquier irregularidad procesal, por pequeña que sea, acudiendo al amparo, que no está diseñado para ese propósito, sino solo para enmendar las infracciones a los elementos esenciales del debido proceso."

De lo anterior, se desprende que sólo en aquellos casos en que se produzca una verdadera indefensión la Sala está llamada a tutelar los derechos que se acusan como violados. Así las cosas, conviene realizar un análisis del fondo del asunto para determinar en definitiva si en el caso concreto se produjo o no la violación alegada a los derechos fundamentales del amparado.

V.- Partiendo de lo mencionado en el considerando anterior, no estima la Sala que en el caso concreto se haya producido la violación alegada. Tal como se desprende del elenco de hechos probados el recurrente presentó un incidente de recusación y abstención ante la autoridad recurrida el diez de marzo de dos mil tres, el cual fue resuelto mediante resolución de las diez horas cuarenta minutos del trece de marzo de dos mil tres por el Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario. Aun cuando se desprende del expediente administrativo y del informe rendido bajo juramento por la autoridad recurrida que efectivamente la resolución fue enviada al fax de la Oficina Regional del Instituto de Desarrollo Agrario, y no al número de fax que él aportó, no considera esta Sala que ello lo haya colocado en estado de indefensión, pues aun cuando la notificación de dicha resolución fue realizada en su lugar de trabajo, el amparado tuvo conocimiento en todo momento de su contenido, pues no sólo la aportó con su escrito de interposición, sino que además consta en el expediente administrativo que el ocho de marzo de dos mil tres, interpuso un recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra su contenido, lo cual demuestra que sí conocía lo que ahí se indicaba. Es evidente que el amparado se dio por notificado y al estar en capacidad de ejercer su derecho de defensa no existe por lo menos para efectos de esta Sala violación alguna susceptible de ser declarada. Debe tener en consideración el recurrente que no toda violación procesal se traduce en una vulneración al debido proceso, sino sólo aquellas que colocan al afectado en estado de indefensión. Así las cosas, teniendo en consideración que el amparado estuvo en capacidad de ejercer su derecho de defensa en todo momento, lo procedente es desestimar el presente recurso, como en efecto se hace."⁴



e) La gestión de parte subsana la notificación defectuosa

"IV.- En primer término, es preciso señalar que el procedimiento administrativo establecido otrora por la Ley General de Agua Potable (artículo 8 de la ley N° 1634 del 08 de setiembre de 1953, hoy derogado) y por la Sala Constitucional (Voto N° 929-92 de las 15:55 hrs. del ocho de abril de 1992), no hacen más que cumplimentar el principio general de derecho (antes que principio constitucional) del debido proceso, con el que se pretende, entre otras cosas, garantizar la defensa plena de los derechos e intereses de la persona, ya sea ésta jurídica o física, privada o pública. Este opera como requisito sine qua non, cuando se imponen obligaciones de dar o hacer, que traducidas en dinerarias, comprometen el patrimonio del sujeto pasivo. En este sentido, a la normativa de comentario resultan aplicables, de manera supletoria, las reglas de la Ley General de la Administración Pública, como cuerpo rector del procedimiento común (artículos 9, 364 y 368), por encima del Código Procesal Civil. De esta forma, queda desvirtuada la supuesta aplicación del artículo 184 del Código de Rito supracitado, pues en el Libro Segundo de la Ley 6227 mencionada, existen disposiciones específicas que regulan y resuelven el aspecto planteado. Para el caso de una comunicación inválida, el artículo 247 de la Ley General, la tiene por efectuada cuando el interesado o la parte gestionen. De esta forma, aunque hubiese existido alguna invalidez en la notificación previa, cuando el señor José Eduardo Madrigal Agüero, interpuso incidente de nulidad y de manera concomitante revocatoria con apelación, se dio por enterado del asunto, dando inicio a los plazos legales, a partir de esa misma oportunidad. Así las cosas, no puede alegar indefensión, si por otra parte tuvo conocimiento del acto ablativo pertinente con oportunidad de establecer los recursos correspondientes, luego de que los recibos mensuales le fueran entregados en el propio inmueble con los inquilinos del momento, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento de Prestación de Servicios emitido por el propio ente demandado (N° 96.127 de 24 de junio de 1996)."⁵

f) Sobre la improcedencia del recurso de amparo por vicios en las notificaciones

"II.- Sobre la improcedencia del amparo por vicios en las notificaciones. El recurrente acusa también que se ha violentado en su perjuicio el debido proceso, toda vez que, en el procedimiento administrativo que se tramita en su contra, se le notifican los actos del procedimiento en un lugar indebido. A este respecto, es



necesario tener presente que este Tribunal recientemente ha precisado su ámbito de competencia ante reproches por violación al debido proceso y al derecho de defensa. Así, en cuanto a este tema, en sentencia 2001-10198 de las quince horas veintinueve minutos del diez de octubre del dos mil uno, esta Sala indicó:

“Esta Sala ha ido paulatinamente dilucidando el debido proceso en sede administrativa y ha dado pasos importantes al precisar las vulneraciones que deben ser examinadas por la vía de amparo. En este sentido expresó este tribunal:

‘Debe tenerse presente además que la jurisdicción constitucional, al igual que la penal, la contencioso administrativa etc tienen sustento constitucional (artículo 153 de la Carta Magna), motivo por el cual la primera no está llamada a sustituirlas. Es por eso que constantemente se ha indicado que el amparo constitucional solamente es procedente contra actos evidentemente arbitrarios que conculquen en forma directa derechos fundamentales, es decir, de violaciones graves, burdas, claras, en el presente caso, al derecho de defensa y al debido proceso, habida cuenta que esta sede no está llamada a corregir todos los vicios in procedendo, a pesar de que con frecuencia los litigantes pretenden arreglar cualquier irregularidad procesal, por pequeña que sea, acudiendo al amparo, que no está diseñado para ese propósito, sino solo para enmendar las infracciones a los elementos esenciales del debido proceso.’
(Sentencia número 98-2109 de las 17:24 horas del 25 de marzo de 1998)

La necesidad de señalar con claridad los casos en que el análisis de vulneraciones al debido proceso corresponde a la jurisdicción ordinaria o a la jurisdicción constitucional llevó al Tribunal Constitucional Español a hacer precisiones que esta Sala ha incorporado a su línea jurisprudencial y que pueden encontrarse en el voto 2001-01545 en los siguientes términos:

‘Existe, sin embargo, un concepto más estricto de indefensión de orden jurídico-constitucional, que la jurisprudencia de este T.C. ha ido poco a poco perfilando. El concepto jurídico-constitucional de indefensión que el artículo 24 de la C. permite y obliga a construir, no tiene por qué coincidir enteramente con la figura jurídico-procesal de la indefensión. Ocurre, así, porque como acertadamente ha sido dicho, la idea de indefensión no puede limitarse, restrictivamente, al ámbito de los que pueden plantearse en los litigios concretos, sino que ha de extenderse a la interpretación desde el punto de vista constitucional de las Leyes reguladoras de los procesos. Por esto, si bien el Derecho Procesal, en aras de sus propias necesidades de estructuración de los procesos y para facilitar el automatismo y la tramitación de los procedimientos judiciales presenta un contenido marcadamente formal



y define la indefensión de un modo igualmente formal, a través, por ejemplo, de la falta del debido emplazamiento o de la falta de otorgamiento de concretos trámites o de los concretos recursos, en el marco jurídico-constitucional no ocurre lo mismo. Como la jurisprudencia de este T.C. ha señalado en abundantes ocasiones, la indefensión no se produce si la situación en que el ciudadano se ha visto colocado se debió a una actitud voluntariamente adoptada por él o si le fuera imputable por falta de la necesaria diligencia. La conclusión que hay que sacar de ello es doble: por una parte que no toda infracción de normas procesales se convierte por sí sola en indefensión jurídico-constitucional y por ende en violación de lo ordenado por el art. 24 de la C,y , por otra parte, que la calificación de la indefensión con relevancia en el orden constitucional ha de llevarse a cabo con la introducción de factores diferentes del mero respeto o, a la inversa, de la infracción de las normas procesales y del rigor formal del procedimiento (STC.48/84 del 4 de abril)"

De esta forma, como se desprende de la resolución parcialmente transcrita, no toda infracción a las normas procesales se convierte, per se, en una violación de relevancia constitucional al debido proceso, que, como tal, sea amparable en esta sede.

III.- En el caso en estudio, la inconformidad del reclamante se centra en que el ya mencionado acto de apertura se le comunicó en su lugar de trabajo y no en forma personal. Estima esta Sala que ello hace referencia a una eventual irregularidad procesal del tipo que, como se dijo, no cabe ventilar aquí, en tanto no se traduce – al menos, de manera directa– en una violación o amenaza de violación al derecho de defensa o al debido proceso. Así, en cuanto a este tema, en sentencia número 2000-00996 de las once horas con cincuenta y uno minutos del veintiocho de enero del dos mil, este Sala estimó:

"(...) Por otra parte, si los recurrentes consideran que la autoridad recurrida no podía rechazar la caducidad por ellos interpuesta, pues el Organismo Director del procedimiento utilizó un medio no autorizado –según su entender– para notificarle la prórroga de su suspensión disciplinaria o cualquiera otra resolución dando continuación al trámite de las causas seguidas en su contra, ello constituye un asunto ajeno al ámbito de competencia de esta Jurisdicción, ya que a esta Sala no le corresponde determinar si el procedimiento de notificación empleado por el Organismo Director del procedimiento disciplinario impugnado, adolece o no de algún vicio no subsanable, de manera que constituye un asunto que deberá plantearse ante la misma autoridad recurrida a través de los medios procesales previstos al efecto, a fin de que éste establezca si hubo o no algún vicio, que provoque la nulidad de la notificación



impugnada. (ver en igual sentido resolución número 4773-99 de las doce horas con doce minutos de mil novecientos noventa y nueve).” Precedente que es aplicable al caso en estudio, pues este Tribunal ciertamente no encuentra razones para variar el criterio vertido en dicha sentencia, ni motivos que lo hagan valorar de manera distinta en la situación planteada. En razón de lo anterior, si el recurrente estima que existe un vicio en la citadas notificaciones que justifique su anulación o pretende que no se repita tal hecho, así podrá reclamarlo dentro del propio procedimiento administrativo, mediante los mecanismos e instancias previstas al efecto, para conocer y resolver justamente de este tipo de reproches, así como para garantizar que el procedimiento se tramite con estricta observancia de los requisitos y formalidades previstas por la normativa infraconstitucional que rige la materia. En razón de lo anterior, lo que procede en el presente caso, de conformidad al artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, es rechazar de plano el recurso, como al efecto se declara.”⁶

g) Una vez notificado el auto inicial del procedimiento, podrá el amparado ejercer su derecho de defensa.

“VIII.- En este caso, del propio memorial inicial y de la prueba aportada al expediente, se desprende que en contra del amparado se inició un procedimiento ordinario tendente a determinar si en la especie el amparado incurrió en responsabilidad, por omisión o comisión, en relación con un soborno denunciado por Carlos Fernández Rodríguez, usuario del servicio de agua que presta el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Dicha medida cautelar, resulta justificada a los efectos de la investigación que se realiza y resulta proporcionada toda vez que la suspensión se hace con goce de salario. No resulta arbitraria toda vez que atendiendo a los fines que persigue, sea la determinación de la existencia o no de los hechos denunciados en contra del amparado (lo que definiría en su momento la procedencia o no de un procedimiento ordinario), busca proteger los intereses tanto de la Administración como del amparado mismo, ya que le separa de su puesto a fin de que el procedimiento preliminar se lleve a cabo en forma transparente y elimina toda posibilidad de que la prueba pueda ser contaminada o distraída, reflejándose en la investigación y alterando el resultado, lo cual desfavorecería en todo al recurrente. Una vez notificado el auto inicial del procedimiento, lo cual -según se desprende del memorial inicial- no ha ocurrido, podrá el amparado, dentro del procedimiento administrativo que al efecto se le seguirá -si existe mérito para



ello-, ejercer sus derechos de defensa y debido proceso, ya que dicha comunicación se conforma en el acto inicial y no en el acto final del procedimiento administrativo disciplinario. En todo caso, si considera que lo actuado le perjudica o si cree que con los actos desplegados y la publicidad dada al caso se le causa un daño, ello deberá alegarlo ante los propios recurridos, o en su defecto, en la vía jurisdiccional ordinaria civil o penal, según el caso, a fin de que ahí se decida sobre esos aspectos. Por lo demás, concluye la Sala que no se ha ocasionado lesión alguna a los derechos del amparado, toda vez que la decisión tomada resulta legítima a la luz de la normativa vigente y de la jurisprudencia de este Tribunal. Por ello y en razón de que no existe lesión alguna a los derechos del amparado, el recurso resulta improcedente y así debe declararse."⁷

3) PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

a) El respeto a las garantías del debido proceso dentro del procedimiento administrativo

"De acuerdo con lo anterior, es necesario que se respeten todas las garantías del debido proceso de manera que la nulidad absoluta, evidente y manifiesta pueda ser declarada en sede administrativa. Para poder establecer qué se entiende por debido proceso, se debe atender a lo dicho por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:

"EL DEBIDO PROCESO constitucional no sólo es aquel que nos da las grandes líneas o principios a que debe estar sometido cualquier proceso jurisdiccional, o administrativo, sino que también contiene las prevenciones necesarias para evitar que la autoridad judicial o administrativa, con motivo de su trámite afecte o lesione los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así el debido proceso puede ser concebido como un sistema o un medio, para garantizar la justicia y la equidad. Estos principios han llevado a esta Sala a mantener en sus sentencias que el principio del DEBIDO PROCESO contenido en los artículos 39 y 41 constitucionales rige tanto para los procedimientos jurisdiccionales como para los administrativos..." (Voto N° 1714-90 de las 15:03 horas del 23 de noviembre de 1990).

A mayor abundamiento, cabe transcribir -parcialmente- lo manifestado en el dictamen de la Procuraduría General de la República N° C-037-99 del 11 de febrero de 1999:



"En lo que respecta al contenido mínimo de un procedimiento para que se considere ajustado a las reglas del debido proceso, ese mismo Organismo Contralor de Constitucionalidad ha indicado:

"...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 (...) para una mayor comprensión se han 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 que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la resolución dictada. Tomen en cuenta los recurridos que 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..." Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 1224-91 de las 16:30 horas del 27 de junio de 1991."

Esta Procuraduría General de la República ha insistido en que 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." (Véase al respecto el dictamen N° C-173-95 del 7 de agosto de 1995.)

Dentro de este orden de ideas, no puede olvidarse que la Sala Constitucional ha sido conteste en afirmar 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 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).

Así las cosas, si dentro del desarrollo del procedimiento administrativo se patentiza algún tipo de violación a los principios del debido proceso, la Administración debe anular el respectivo acto, así como las actuaciones y resoluciones posteriores, fase procesal a la que se debe retrotraer dicho procedimiento, en virtud de que el "incumplimiento total o parcial de las pautas ordenatorias del procedimiento administrativo acarrea



sanciones jurídicas reparatorias de la antijuricidad en procura de la salvaguarda de la sanidad del derecho." (DROMI, José Roberto, El Procedimiento Administrativo, Madrid, Editorial del Instituto de Estudio de la Administración Local, 1986, p. 59).

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). (Dictamen C-263-2004 del 9 de setiembre del 2004. Ver en igual sentido, dictámenes C-318-2004 del 2 de noviembre del 2004 y C-225-2003 de 23 de julio del 2003)" (Dictamen C-109-2005 del 14 de marzo del 2005)"⁸

b) Basta la notificación de los actos administrativos concretos, no siendo necesaria su publicación en el Diario Oficial

"En lo que atañe al presente estudio, podemos observar de lo transcrito y en concordancia con el ordenamiento jurídico y autorizada doctrina, dos clases de actuaciones administrativas, que se diferencian entre sí, por su contenido. Por un lado, se encuentran aquellos actos generales que afectan, naturalmente, a un número indeterminado de personas, denominados decretos o reglamentos; mientras que los actos concretos afectan de manera específica a un individuo o institución en particular, generando derechos u obligaciones. Son denominados acuerdos ejecutivos.

Asimismo, es importante destacar de los textos en comentario -sobre todo porque es el tema de consulta- que para a que los actos administrativos tengan validez y eficacia jurídica, es necesario su publicidad mediante el periódico oficial "La Gaceta", o bien, a través de la respectiva notificación al individuo, según sea el caso; tal y como lo prescriben las siguientes disposiciones legales:



"Artículo 121.-

1. Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos.
2. Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios.
3. Los acuerdos que decidan un recurso o reclamo administrativo se llamarán resoluciones. "

"Artículo 240.-

1. Se comunicarán por publicación los actos generales y por notificación los concretos.
2. Cuando un acto general afecte particularmente a persona cuyo lugar para notificaciones esté señalado en el expediente o sea conocido por la Administración, el acto deberá serle también notificado."

En dicho sentido, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado así:

"V.- La eficacia de los actos administrativos tiene diversa manifestación en los actos concretos y en los generales. Esta eficacia, en ambos casos, depende de una fase llamada integrativa cuyo fin es precisamente investir al acto de esa eficacia. Los actos integrativos forman parte de la manifestación del acto. Son distintos de los preparatorios porque los integrativos no son anteriores, por el contrario son retroactivos. Constituyen un requisito de existencia y validez del acto integrado. Forma parte de la constitución de éste. Cuando se trata de actos generales requiere de su publicación para adquirir obligatoriedad y ejecutoriedad. La publicación en estos actos es un requisito de eficacia. **Tratándose de los actos concretos la notificación constituye el punto de partida de los efectos del acto. Como la comunicación no es requisito de validez sino de eficacia del acto la ausencia o anulación no vician al acto en sí mismo porque solo lo privan de efecto.** En esta forma el reglamento no publicado aún cuando no surte efectos para los destinatarios sí tendrá efectos para la administración". (Lo resaltado en negrita no es del original). (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 002-F-98, de las quince horas diez minutos del catorce de enero de mil novecientos noventa y ocho.)

De conformidad con lo expuesto, cabe resaltar que en tratándose de actos concretos, no hay necesidad de que éstos sean publicados en el Diario Oficial "La Gaceta", ya que basta su sola notificación al interesado para que surtan los efectos jurídicos correspondientes. No obstante ello, debe añadirse que, cuando existe alguna norma, ya sea legal o reglamentaria, que ordene la publicación de una determinada clase de acuerdo ejecutivo, deberá agotarse esta etapa en atención a la validez y eficacia de la correspondiente actuación



administrativa, según se señaló en el precitado Dictamen C-285-82.”⁹

FUENTES CITADAS

- ¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 03920 de las quince horas con cincuenta minutos del trece de mayo del dos mil tres.
- ² SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 14909 de las once horas del veinticuatro de diciembre de dos mil cuatro.
- ³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 01238 de las ocho horas con cuarenta y dos minutos del ocho de febrero de dos mil dos.
- ⁴ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 04430 de las nueve horas con treinta y un minutos del veintitrés de mayo de dos mil tres.
- ⁵ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL. Resolución 303 de las once horas treinta minutos del diecinueve de septiembre del dos mil uno.
- ⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 08297 de las ocho horas con cincuenta y ocho minutos del ocho de agosto de dos mil tres.
- ⁷ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 11394 de las dieciséis horas con trece minutos del seis de noviembre del dos mil uno.
- ⁸ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Consulta 434-2005, dirigido al Ministro de Hacienda, el día 16 de Diciembre de dos mil cinco.
- ⁹ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Consulta 002-004, dirigida a la Jefatura del Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes. El día seis de enero de dos mil cuatro.

AVISO LEGAL

El Centro de Información Jurídica en Línea es un centro de carácter académico con fines didácticos, dentro del marco normativo de los usos honrados realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683, reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos, acuerdos municipales, reglamentos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683. Elabora compendios de obras literarias o de artículos de revistas científicas o técnicos con fines didácticos dentro de los límites estipulados en el artículo 58 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual número 8039.