



[Click aqui para ver Aviso Legal \(NECESITA CONEXION A INTERNET\)](#)

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DESDE LA PERSPECTIVA DEL JUEZ**

### SUMARIO:

#### 1) NORMATIVA APLICABLE.

- a. Constitución Política.
- b. Ley General de la Administración Pública.

#### 2) CONCEPTO.

#### 3) JURISPRUDENCIA.

- a. Concepto
- b. Del debido proceso constitucional en sede administrativa.
- c. Del procedimiento administrativo.
- d. Derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido.
- e. Naturaleza de los procedimientos administrativos y plazos razonables.
- f. Ámbito de competencia de la Sala Constitucional.

#### 4) RESOLUCIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL N° 1739-92.

- a. Concepto.
- b. El Juez.



## DESARROLLO

### 1) NORMATIVA APLICABLE

#### a) Constitución Política<sup>1</sup>

**ARTÍCULO 11.-** Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."

(Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)

**ARTÍCULO 33.-** Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana. (Así reformado por el artículo 1° de la ley No.7880 de 27 de mayo de 1999).

**ARTÍCULO 34.-** A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.

**ARTÍCULO 35.-** Nadie puede ser juzgado por comisión, tribunal o juez especialmente nombrado para el caso, sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo con esta Constitución.

**ARTÍCULO 39.-** A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad.

No constituyen violación a este artículo o a los dos anteriores, el apremio corporal en materia civil o de trabajo o las detenciones que pudieren decretarse en las insolvencias, quiebras o concursos de acreedores.



**ARTÍCULO 40.-** Nadie será sometido a tratamientos crueles o degradantes ni a penas perpetuas, ni a la pena de confiscación. Toda declaración obtenida por medio de violencia será nula.

**ARTÍCULO 41.-** Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.

**ARTÍCULO 49.-** Establécese la jurisdicción contencioso - administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados. (Así reformado por el ley No.3124 del 25 de junio de 1963)

## **b) Ley General de la Administración Pública<sup>2</sup>**

"Hemos visto que doctrinalmente, al igual que jurisprudencialmente se ha establecido que la garantía al debido proceso la integran no solo los principios específicos de ella, sino que se le unen algunos propios del procedimiento general, que a su vez pasan a forma parte de dicha garantía".<sup>3</sup>

### **Artículo 11.-**

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

### **Artículo 12.-**

1. Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.

2. No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derecho del particular extraños a la relación de servicio.



## **Artículo 13.-**

1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.

## **Artículo 14.-**

1.- Los principios generales de derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración Pública necesarios para el mejor desarrollo de las relaciones especiales creadas entre ella y los particulares por virtud de actos o contratos administrativos de duración.

2.- Las limitaciones y las sanciones disciplinarias, en este caso, podrán alcanzar hasta la suspensión temporal de los derechos y bienes creados por la Administración dentro de la relación especial, pero no la negación ni la supresión de los mismos, ni de los otros propios del particular.

3.- El Juez tendrá contralor de legalidad sobre los actos de la Administración dentro de este tipo de relaciones.

## **Artículo 16.-**

1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

**211 inciso 3)** La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.

## **Artículo 217.-**

Las partes tendrán derecho a conocer el expediente con las limitaciones de esta Ley y a alegar sobre lo actuado para hacer valer sus derechos o intereses, antes de la decisión final, de conformidad con la ley.

## **Artículo 218.-**

Las partes tendrán derecho a una comparecencia oral y privada con la Administración, en que se ofrecerá y recibirá en lo posible toda



la prueba, siempre que la decisión final pueda causar daños graves a alguna o a todas aquellas, de conformidad con la ley.

## **Artículo 219.-**

1. La Administración podrá prescindir excepcionalmente de los trámites de audiencia y comparecencia señalados por los artículos 217 y 218, únicamente cuando lo exija la urgencia para evitar daños graves a las personas o de imposible reparación en las cosas.
2. La omisión injustificada de dichos trámites causará indefensión y la nulidad de todo lo actuado posteriormente.

## **Artículo 220.-**

El derecho de defensa deberá ser ejercido por el administrado en forma razonable. La Administración podrá excepcionalmente limitar su intervención a lo prudentemente necesario y, en caso extremo exigirle el patrocinio o representación de un abogado, sin llegar a la supresión de los derechos de audiencia y defensa antes consagrados, fuera del caso de urgencia previsto por el artículo 219.

## **Artículo 230.-**

1. Serán motivos de abstención los mismos de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, además, los que resultan del artículo 102 de la Ley de la Administración Financiera de la República.
2. Los motivos de abstención se aplicarán al órgano director, al de la alzada y a las demás autoridades o funcionarios que intervengan auxiliándolos o asesorándolos en el procedimiento.
3. Sin embargo, cuando los motivos concurren en un miembro de un órgano colegiado, la abstención no se hará extensiva a los demás miembros, salvo casos calificados en que éstos la consideren procedente.

## **Artículo 231.-**

1. La autoridad o funcionario director del procedimiento en quien se dé algún motivo de abstención, pondrá razón de ello y remitirá el expediente al superior de la alzada, quien resolverá dentro de tercer día.
2. Si el superior no acogiere la abstención, devolverá el expediente, para que el funcionario continúe conociendo del mismo.
3. Si la abstención fuere declarada procedente, el superior señalará en el mismo acto al funcionario sustituto, que habrá de ser de la misma jerarquía del funcionario inhibido.



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

#### **Artículo 232.-**

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

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

#### **Artículo 233.-**

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

#### **Artículo 234.-**

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

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

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

#### **Artículo 235.-**

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

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

#### **Artículo 236.-**

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

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

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

4. El superior u órgano llamado a resolver, podrá recabar los informes y ordenar las otras pruebas que considere oportunos dentro



del plazo improrrogable de cinco días, y resolverá en la forma y términos señalados en los artículos anteriores.

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

## **Artículo 237.-**

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

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

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

## **Artículo 238.-**

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

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

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

## **Artículo 259.-**

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

2. La alegación de fuerza mayor deberá hacerse dentro de los ocho días siguientes a su cesación, simultáneamente con el acto impedido por aquélla, so pena de perder la posibilidad de realizarlo y de sufrir el rechazo de suspensión solicitada.

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

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

5. La solicitud de suspensión no suspende el procedimiento.

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



## **Artículo 269.-**

1. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.
2. Las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.

**270 inc.6)** El órgano director deberá conservar los objetos presentados susceptibles de desaparición, dejando constancia de ello en el acta.

**293 inciso 2)** Deberán, además, ofrecer todas las otras pruebas que consideren procedentes.

## **Artículo 297.-**

1. La Administración ordenará y practicará todas la diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto del trámite, de oficio o a petición de parte.
2. El ofrecimiento y admisión de la prueba de las partes se hará con las limitaciones que señale esta ley.
3. Las pruebas que no fuere posible recibir por culpa de las partes se declararán inevaluables.

## **Artículo 298.-**

1. Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el derecho público, aunque no sean admisibles por el derecho común.
2. Salvo disposición en contrario, las pruebas serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica.

## **Artículo 299.-**

En los casos en que, a petición del interesado, deban recibirse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el depósito anticipado de los mismos.

## **Artículo 300.-**

A los fines de la recepción de la prueba, el órgano director tendrá las mismas facultades y deberes que las autoridades judiciales y los testigos, peritos o partes incurrirán en los delitos de falso testimonio y perjurio, previstos en el Código Penal, cuando se dieran las circunstancias ahí señaladas.





## **Artículo 301.-**

1. La Administración no podrá confesar en su perjuicio.
2. Las declaraciones o informes que rindan sus representantes o servidores se reputarán como testimonio para todo efecto legal.
3. No habrá confesión en rebeldía.
4. El órgano director impondrá una multa de quinientos a mil colones al citado a confesión que no compareciere sin justa causa.

## **Artículo 302.-**

1. Los dictámenes y experimentos técnicos de cualquier tipo de la Administración serán encargados normalmente a los órganos o servidores públicos expertos en el ramo de que se trate, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Título Segundo de este libro.
2. Cuando el Estado o un ente público carezca de personal idóneo que otro tenga, éste deberá facilitarlos al costo y a la inversa.
3. Sólo en casos de inopia de expertos, o de gran complejidad o importancia, podrán contratarse servicios de técnicos extraños a la Administración.
4. Las partes podrán presentar testigos peritos cuyas declaraciones se registrarán por las reglas de la prueba testimonial, pero podrán ser interrogados en aspectos técnicos y de apreciación.

## **Artículo 303.-**

Los dictámenes serán facultativos y no vinculantes, con las salvedades de ley.

## **Artículo 304.-**

1. No habrá obligación de formular los interrogatorios, confesionales o de testigos, por escrito ni en forma asertiva.
2. Las preguntas se harán al interesado directamente, por las partes, o por su apoderado o abogado director, o por la Administración en su caso, sin mediación pero bajo la dirección y control del órgano director.
3. Quien tenga el turno podrá pedir aclaraciones y adiciones, así como hacer preguntas para contradecir, inmediatamente después de dadas las respuestas, sin esperar la conclusión del interrogatorio al efecto.
4. 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 305.-**



Los terceros tendrán la obligación de exhibir los objetos o documentos y papeles necesarios para la prueba de los hechos, lo mismo que de permitir el acceso a sus posesiones, dentro del respeto a los derechos constitucionales.

## **Artículo 306.-**

La Administración podrá introducir antes del acto final nuevos hechos relacionados con los inicialmente conocidos o invocados, pero en el caso del procedimiento ordinario tendrá que observar el trámite de comparecencia oral para probarlos.

## **Artículo 307.-**

1. La Administración podrá prescindir de toda prueba cuando haya de decidir únicamente con base en los hechos alegados por las partes, si los tiene por ciertos.
2. Deberá tenerlos por ciertos en todo caso si son hechos públicos o notorios o si constan de sus archivos como son alegados por las partes.

## **Artículo 311.-**

La citación a la comparecencia oral deberá hacerse con quince días de anticipación.

## **Artículo 312.-**

1. La Administración preparará la comparecencia en forma que sea útil, para lo cual con la citación deberá enumerar brevemente toda la documentación pertinente que obre en su poder, indicar la oficina en la que podrá ser consultada y ponerla a disposición de los citados y de las partes.
2. Igualmente la citación prevendrá a las partes que deben presentar toda la prueba antes o en el momento de la comparecencia, si todavía no lo han hecho.
3. Toda presentación previa deberá hacerse por escrito.

## **Artículo 314.-**

1. El órgano que dirige el procedimiento será el encargado de dirigir la comparecencia.
2. Si el órgano es colegiado, será dirigido por el Presidente o por el miembro designado al efecto.

## **Artículo 315.-**

1. La ausencia injustificada de la parte no impedirá que la comparecencia se lleve a cabo, pero no valdrá como aceptación por ella de los hechos, pretensiones ni pruebas de la Administración o de la contraparte.



2. El órgano director evacuará la prueba previamente ofrecida por la parte ausente, si ello es posible.

## **Artículo 317.-**

1. La parte tendrá el derecho y la carga en la comparecencia de:
  - a) Ofrecer su prueba;
  - b) Obtener su admisión y trámite cuando sea pertinente y relevante;
  - c) Pedir confesión a la contraparte o testimonio a la Administración, preguntar y repreguntar a testigos y peritos, suyos o de la contraparte;
  - d) Aclarar, ampliar o reformar su petición o defensa inicial;
  - e) Proponer alternativas y sus pruebas; y
  - f) Formular conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia.
2. Lo anterior deberá hacerse verbalmente y bajo la sanción de caducidad del derecho para hacerlo si se omite en la comparecencia.
3. Los alegatos podrán presentarse por escrito después de la comparecencia únicamente cuando no hubiere sido posible hacerlo en la misma.

## **Artículo 332.-**

1. Si razones de necesidad o conveniencia evidente exigen que el procedimiento sea decidido antes de estar listo para el acto final, el órgano director podrá adoptar una decisión provisional, de oficio o a instancia de parte, advirtiéndolo expresamente.
2. Dicha resolución podrá ser impugnada y ejecutada por sí misma, esto último previa garantía de daños y perjuicios si los exigen la Administración o la contraparte.
3. La resolución provisional tendrá que ser sustituida por la final, sea ésta revocatoria o confirmatoria.
4. La resolución provisional no interrumpirá ni prorrogará los términos para dictar el acto final.

## **2) CONCEPTO**

"El Debido Proceso consiste en no ser privado de la vida, libertad o propiedad sin la garantía que supone la tramitación de un proceso desenvuelto que establece la ley, y de una ley dotada de todas las garantías del proceso parlamentario"<sup>4</sup>

"En términos generales, se trata de una garantía constitucional que protege a los particulares frente a la acción del Estado o sus instituciones según la cual la modificación de sus derechos o situaciones jurídicas deberá ser precedida por un procedimiento en el que se garantice una amplia oportunidad de defensa"<sup>5</sup>



"[...] es el conjunto no sólo de procedimientos legislativos; judiciales y administrativos que deben jurídicamente cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa a que se refiere la libertad individual sea formalmente válida (aspecto objetivo), sino también para que sea un cierto orden, una cierta seguridad, una cierta justicia en cuanto no lesione indebidamente cierta dosis de libertad jurídica presupuesta como intangible para el individuo en el Estado Liberal"<sup>6</sup>

"Consideramos que la conceptualización sobre la garantía del debido proceso que se nos ofrece la sentencia en estudio se puede resumir así:

El concepto de debido proceso envuelve el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjunto de garantías de los derechos de goce cuyo disfrute satisface las necesidades o intereses del ser humano"<sup>7</sup>

### 3) JURISPRUDENCIA

#### a) CONCEPTO.

"III. ...el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos -del órgano administrativo director, decisor y del propio gestionante- concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse".<sup>8</sup>

#### b) 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..."<sup>9</sup>

## **c) DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

"Toda potestad administrativa requiere, para su regularidad y validez, de un procedimiento administrativo previo, sobre todo si el acto final que resulta de su ejercicio resulta aflictivo o gravoso para el administrado destinatario de ésta, sea que se encuentre sometido a una relación de sujeción general o especial. Ese iter procedimental está concebido para garantizarle al administrado una resolución administrativa que respete el debido proceso, el derecho de defensa, el contradictorio o la bilateralidad de la audiencia y, por consiguiente, tiene una profunda raigambre constitucional en los ordinales 39 y 41 de la Constitución Política. El procedimiento administrativo es un requisito o elemento constitutivo de carácter formal del acto administrativo final, cuya ausencia o inobservancia determina, ineluctablemente, la invalidez o nulidad más grave al contrariar el bloque de constitucionalidad (derechos al debido proceso y la defensa), sobre el particular, el ordinal 216 de la Ley General de la Administración Pública estipula, con meridiana claridad, que "La Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento...". En tratándose del Derecho Administrativo Disciplinario, la Ley General de la Administración Pública manda a los órganos y entes



administrativos a observar, indefectiblemente, el procedimiento ordinario cuando este conduzca "...a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualquiera otra de similar gravedad". Es inherente al procedimiento ordinario la realización de una comparecencia oral y privada en la que el administrado que es parte interesada tenga la oportunidad de formular alegaciones, ofrecer prueba y emitir conclusiones (artículos 309 y 317 de la Ley General de la Administración Pública), sobre todo cuando "...la decisión final pueda causar daños graves" a alguna o a todas las partes interesadas (artículo 218 ibidem).<sup>10</sup>

**d) DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO.**

"Las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos a efecto de obtener un acto administrativo final, cuyo contenido psíquico puede ser volitivo, de juicio o de conocimiento. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos -situaciones jurídicas sustanciales- (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios). Es lógico y sensato que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que, la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el pedimento inicial formulado por el administrado y su resolución final debe mediar un tiempo fisiológicamente necesario (vacatio o distantia temporis), impuesto por la observancia de los derechos fundamentales de aquel (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio) y la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. No debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos -del órgano administrativo director, decisor y del propio gestionante- concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse. Consecuentemente, la substanciación de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo necesario que garantice el respeto de los derechos fundamentales de éstos, una ponderación adecuada de los



elementos fácticos, jurídicos, del interés particular, de terceros y de los intereses públicos involucrados. Sin embargo, lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política o a un proceso en un plazo razonable prescrito en el artículo 8, párrafo 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportunos y cumplidos en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados. Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), eficacia y eficiencia (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política, 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1º, ibidem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una



pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstas para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos".<sup>11</sup>

## **e) NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y PLAZOS RAZONABLES.**

"En materia de procedimientos administrativos, es menester distinguir entre el de naturaleza constitutiva y el de impugnación. El primero tiene como principal propósito el dictado de un acto administrativo final que resuelva el pedimento formulado por el gestionante o parte interesada -en un sentido favorable o desfavorable-, y el segundo está diseñado para conocer de la impugnación presentada contra el acto final que fue dictado en el procedimiento constitutivo -fase recursiva-. El procedimiento constitutivo puede ser, a modo de ejemplo, los procedimientos ordinario y sumario normados en la Ley General de la Administración Pública o cualquier otro especial por razón de la materia regulado en una ley específica y que sea posible encuadrarlo dentro de las excepciones contenidas en el numeral 367, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública y en los Decretos Ejecutivos números 8979-P del 28 de agosto y 9469-P del 18 de diciembre, ambos de 1978. El procedimiento de impugnación comprende los recursos ordinarios (revocatoria, apelación y reposición) y los extraordinarios (revisión). Para sendos supuestos, y en lo que se refiere a los procedimientos administrativos comunes -ordinario, sumario y recursos-, la Ley General de la Administración Pública establece plazos dentro de los cuales la respectiva entidad pública debe resolver ya sea la petición o solicitud inicial o el recurso oportunamente interpuesto. En efecto, el artículo 261, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública establece que el procedimiento administrativo ordinario debe ser concluido, por acto final, dentro del plazo de dos meses posteriores a su iniciación; para la hipótesis del procedimiento sumario, el artículo 325 ibidem, dispone un plazo de un mes -a partir de su inicio- para su conclusión. En lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación, el numeral 261, párrafo 2º, fija un plazo de un mes. Cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, se produce un quebranto del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido establecido en el artículo 41 de la Constitución Política".<sup>12</sup>





## f) **Ámbito de Competencia de la Sala Constitucional.**

"IV.-.... debe tenerse presente lo que recientemente ha indicado esta Sala, a la hora de precisar su ámbito de competencia ante reproches por violación al debido proceso y al derecho de defensa. Así, en cuanto a este tema, en sentencia No. 2001-10198 de las 15:29 hrs. del 10 de octubre de 2001, 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 CP, 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)" (El destacado no es parte del original).

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".<sup>13</sup>

#### 4). RESOLUCIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL N° 1739

##### a. Concepto

"I. El concepto del debido proceso envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce -cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses del ser humano-, es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia".<sup>14</sup>



"I... b). ...el proceso, amén de regulado por ley formal y reservado a ésta, debe en su mismo contenido ser garantía de toda una serie de derechos y principios tendentes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no sólo de los aplicadores del derecho, sino también del propio legislador".<sup>15</sup>

## b. El Juez

"III. ...el Juez no puede actuar al arbitrio, porque debe respetar el patrón impuesto por las mismas leyes, que tiene origen en una ley suprema: la Constitución; todo en beneficio de las partes por igual y en resguardo de la correcta administración de justicia". (sesión extraordinaria de Corte Plena de 26 de junio de 1984)".<sup>16</sup>

### FUENTES CITADAS

- 
- <sup>1</sup> Constitución política de Costa Rica. Arts. 11, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 49.
  - <sup>2</sup> Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 de 02 de mayo de 1978. Arts. 11, 12, 13, 14, 16, 211, 217, 218, 219, 220, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 259, 269, 270, 293, 297, 307, 312, 314, 315, 317, 332.
  - <sup>3</sup> COTO MORALES (Hernán), Violación al Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Carácter Laboral: Caja Costarricense del Seguro Social, San José, tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003, p.06 Tesis encontrada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho bajo la signatura 4103.
  - <sup>4</sup> Couture, citado por MADRIGAL JIMÉNEZ (Ricardo), ROJAS QUIRÓS (Luis), Los Principios del Procedimiento administrativo en la Jurisprudencia Nacional, San José, Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1994, p.110-111. Tesis encontrada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho bajo la signatura 2718 B.
  - <sup>5</sup> OFICINA JÚRIDICA U.C.R. La Garantía del Debido Proceso en los



---

procedimientos universitarios. Oficina de Publicaciones. San José, 2000, Citado por COTO MORALES (Hernán), Violación al Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Carácter Laboral: Caja Costarricense del Seguro Social, San José, tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003, p.06 Tesis encontrada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho bajo la signatura 4103.

<sup>6</sup> Linares, citado por COTO MORALES (Hernán), Violación al Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Carácter Laboral: Caja Costarricense del Seguro Social, San José, tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003, p.06-07. Tesis encontrada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho bajo la signatura 4103.

<sup>7</sup> HIDALGO QUESADA (María), AGUILAR OSES (Luis), La Conceptualización del Debido proceso Administrativo, en la Doctrina, Nuestra Legislación y la Jurisprudencia del Recurso de Amparo, San José, tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho, 1995, p.159. Tesis encontrada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho bajo la signatura 2897 B.

<sup>8</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 2005-09400 de las ocho horas con cuarenta y seis minutos del quince de julio del dos mil cinco.

<sup>9</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N°2005-02676 de las nueve horas con cincuenta minutos del once de marzo del dos mil cinco.

<sup>10</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 2005-02676 de las nueve horas con cincuenta minutos del once de marzo del dos mil cinco.

<sup>11</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 2005-09400 de las ocho horas con cuarenta y seis minutos del quince de julio del dos mil cinco.

<sup>12</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 2005-09400 de las ocho horas con cuarenta y seis minutos del quince de julio del dos mil cinco.



- 
- <sup>13</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 2004-01606 de las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos del veinticuatro de febrero del dos mil cuatro.
- <sup>14</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos.
- <sup>15</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos.
- <sup>16</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución N° 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos.