

Informe de Investigación

Título: El archivo del expediente en el Procedimiento Administrativo.

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Procedimiento administrativo.
Tipo de investigación: Compuesta.	Palabras clave: Caducidad del procedimiento administrativo, Plazos de prescripción y caducidad, debido proceso, Archivo del Expediente.
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 11 – 2010.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	2
2 Normativa.....	2
LGAP.....	2
ARTÍCULO 340.-.....	2
CPCA.....	2
ARTÍCULO 61.-.....	2
ARTÍCULO 92.-.....	3
ARTÍCULO 113.-.....	3
3 Jurisprudencia.....	4
LGAP.....	4
a) Caducidad del procedimiento administrativo: Alcances, efectos e imposibilidad de reabrir el trámite una vez archivado.....	4
b) Principio de justicia pronta y cumplida en materia administrativa.....	5
c) Plazos de prescripción y caducidad.....	6
d) Exigencia del debido proceso.....	9
CPCA.....	12
e) Principio pro actione en materia contencioso administrativa: Improcedente archivo del expediente proceso de amparo legalidad inadmisibles, procede traslado para ejecución judicial de acto administrativo firme.....	12
f) Demanda contencioso administrativa: Inadmisibilidad por incumplimiento de subsanación de requisito ordenado por el tribunal, archivo de expediente sin condena en costas.....	14

1 Resumen

El presente informe es sobre el archivo del expediente administrativo, conteniendo los artículos de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) y el Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) que tratan sobre el tema. Se adjunta jurisprudencia relacionada a estas normas.

2 Normativa

LGAP¹

De la Caducidad del Procedimiento

ARTÍCULO 340.-

1) Cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses en virtud de causa, imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya iniciado, de oficio o por denuncia, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339 de este Código.

2) No procederá la caducidad del procedimiento iniciado a gestión de parte, cuando el interesado haya dejado de gestionar por haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para dictar el acto final.

3) La caducidad del procedimiento administrativo no extingue el derecho de las partes; pero los procedimientos se tienen por no seguidos, para los efectos de interrumpir la prescripción.

(Así reformado por el artículo 200, inciso 10) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo).

CPCA²

ARTÍCULO 61.-

1) Cuando la demanda no cumpla los requisitos señalados en el artículo 58 de este Código, la jueza o el juez tramitador ordenará la subsanación dentro del plazo de tres días hábiles, para ello deberá indicar los requisitos omitidos o incompletos, so pena de ordenar su inadmisibilidad y archivo. En caso de procesos de trámite preferente, el plazo será de veinticuatro horas.

2) Contra el auto que acuerde el archivo cabrá recurso de apelación, que será del conocimiento del Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo, que resolverá lo pertinente dentro de un plazo de ocho días hábiles.

**ARTÍCULO 92.-**

- 1) En caso de que hayan sido opuestas las defensas previas aludidas en los apartados b), c) y d) del primer párrafo del artículo 66 del presente Código, si la jueza o el juez tramitador estima procedente la defensa interpuesta, concederá un plazo de cinco días hábiles a la parte actora, para que proceda a corregir los defectos con suspensión de la audiencia. Tal subsanación también podrá ser ordenada de oficio.
- 2) Si no se corrigen los defectos en dicho plazo, la jueza o el juez tramitador declarará inadmisibles la demanda.
- 3) Una vez corregido el defecto, se concederá audiencia a la parte demandada por el plazo de tres días; cumplido este plazo, la jueza o el juez tramitador resolverá sobre la continuación o no del proceso.
- 4) En el supuesto de esa misma norma, si la jueza o el juez tramitador acoge la defensa, anulará lo actuado y retrotraerá a la etapa procesal oportuna, con el propósito de integrar, de oficio, al litis consorte y garantizar el debido proceso.
- 5) En los demás supuestos, si se acoge la defensa formulada, la jueza o el juez tramitador declarará inadmisibles el proceso y ordenará el archivo del expediente; en este caso, deberá consignar, por escrito, el texto íntegro del fallo, en el plazo de los cinco días posteriores a la realización de la audiencia.
- 6) Contra la resolución que declare con lugar las defensas previas previstas en los incisos g), h), i), j) y k) del párrafo 1 del artículo 66, de este Código, así como toda otra que impida la prosecución del proceso, únicamente cabrá el recurso de casación, el cual será del conocimiento del Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.

ARTÍCULO 113.-

- 1) El demandante podrá desistir del proceso antes del dictado de la sentencia del tribunal de juicio, por escrito o verbalmente, si lo hace en el curso de las audiencias.
- 2) Si desiste la Administración Pública, deberá presentarse el acuerdo o la resolución adoptada por el respectivo superior jerárquico supremo o por el órgano en el que este deleguen.
- 3) Cuando la representación de la Administración Pública corresponda a la Procuraduría General de la República, el desistimiento deberá estar autorizado por el procurador general de la República o por el procurador general adjunto, o bien por el órgano en que estos deleguen.
- 4) El juez tramitador o el Tribunal dictará resolución, en la que declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo de las actuaciones, así como la devolución del expediente administrativo.
- 5) El desistimiento pondrá fin al proceso, pero la pretensión podrá ejercitarse en uno nuevo.
- 6) Si son varios demandantes, el proceso continuará respecto de quienes no hayan desistido.

3 Jurisprudencia

LGAP

a) Caducidad del procedimiento administrativo: Alcances, efectos e imposibilidad de reabrir el trámite una vez archivado

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección III]³

Voto de mayoría

“ **IV**).- La cuestión radica entonces en determinar, si la decisión de la Municipalidad de Curridabat, de dejar sin efecto el acuerdo que declaró caduco el procedimiento instaurado, se ajusta o no a derecho.-

Al respecto, cabe señalar que la caducidad es, conforme al artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública, una de las formas de terminación anormal de los procedimientos administrativos, y se produce por la paralización de los trámites imputable a la parte interesada, por más de seis meses, de forma que esa inercia se sanciona con el archivo del expediente.-

El acto que declara la caducidad pone fin a ese procedimiento específico, de manera que una vez que adquirió firmeza, no es posible proceder a la reapertura del mismo, sin perjuicio claro está, de que la Administración decida iniciar otro nuevo procedimiento, dentro de los plazos de caducidad o prescripción aún no consumados, todo en los términos del numeral 341 ídem, conforme al cual, *“La caducidad del procedimiento no producirá por sí sola la caducidad o prescripción de las acciones del particular, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de tal caducidad o prescripción”*.-

Ahora bien, en el caso concreto, la declaratoria de caducidad que se produjo no fue impugnada mediante los recursos ordinarios por ningún interesado, tampoco fue vetada por la alcaldesa Municipal y, dado que se declaró como definitivamente aprobada en la misma sesión, no pudo ser objetada por ninguno de los regidores, mediante la revisión que prevén los artículos 27 inciso c), 48 párrafo segundo y 153 párrafo primero, del Código Municipal.- Por lo anterior, adquirió absoluta firmeza y de hecho, transcurrieron más de diez meses hasta que a mediados de setiembre de dos mil ocho, la señora María del Socorro Marques Trejos, promotora de la queja que originó la apertura de aquel trámite, se apersonó nuevamente a la entidad local a pedir el inicio de un nuevo procedimiento administrativo.- Si bien en esta última gestión, la señora Marques y su apoderado expusieron algunas razones por las cuales estimaban que aquella decisión era improcedente, no solicitaron en ningún momento su anulación o revocación, limitándose a pedir el inicio de nuevas actuaciones.- No se trató entonces de un recurso extraordinario de revisión, en los términos del artículo 157 del cuerpo legal citado y tampoco se tramitó como tal.-

La Municipalidad se limitó a requerir el criterio del asesor legal, luego de lo cual dispuso revocar la declaratoria de caducidad y ordenar la continuación del procedimiento, decisión que en criterio de este órgano colegiado, es sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.- Adviértase que se trataba, en la especie, de un procedimiento tendiente a anular, en la vía administrativa, un certificado de uso de suelo y una patente comercial, y por ello, la caducidad del trámite generó un beneficio para los titulares de esos actos, caducidad que por lo demás, no fue impugnada en el

momento procesal oportuno, a pesar de contar con todos los recursos ordinarios y extraordinarios que establece nuestra legislación.- El acto final en ese asunto, de haberse concluido normalmente, pudo haber generado efectos desfavorables para la parte, de modo que la extinción de las actuaciones, decretada en firme, sí eliminó la carga de atender el proceso y en virtud del principio de seguridad y certeza jurídicas, no podía dejarse ésta sin efecto, mucho menos de manera oficiosa y casi un año después, sin que existiera una solicitud expresa de ninguna persona en ese sentido.- El principio es, que una vez que un procedimiento se archivó por caducidad, si ésta adquirió firmeza, lo único que podría hacer la Administración es iniciar un nuevo trámite, pues lo único que podría impedir tal situación sería el acaecimiento de caducidad o prescripción de esas acciones, según se explicó -artículo 341 LGAP-, pero no reabrir tiempo después el trámite, pues ello atenta contra el valor seguridad jurídica y contra los derechos e intereses de los eventuales afectados, quienes de permitirse ese tipo de actuación, estarían supeditados -no obstante el archivo de las actuaciones iniciadas en su contra- a que en cualquier momento los órganos públicos decidan "revivir", trámites ya fenecidos conforme a la Ley, lo que contradice normas y principios elementales de nuestro Estado de Derecho, como los ya señalados.-"

b) Principio de justicia pronta y cumplida en materia administrativa

Consejo de Transporte Público y Ferrocarriles: Retardo del recurrido en resolver gestión administrativa presentada por el recurrente

[Sala Constitucional]⁴

Voto de mayoría

" La Administración, a la luz del artículo 41 constitucional, tiene la obligación de garantizarle a la ciudadanía el cumplimiento de la justicia pronta y cumplida, sin denegación, lo que implica, en el ámbito de la justicia administrativa, su obligación de decidir con diligencia y celeridad los reclamos planteados por los administrados, de tal manera que su resolución sea congruente con los extremos alegados, así como de comunicarles a los interesados lo dispuesto, todo ello dentro de un plazo razonable. En este sentido, el carácter "razonable" de la duración de la actividad administrativa se determina casuísticamente con base en diversos elementos, tales como la complejidad técnica del asunto administrativo, la amplitud de la prueba por evacuar o el grado de afectación a la persona o al ambiente del acto impugnado, de lo cual se infiere que no existe un derecho estricto a la constitucionalización de los plazos, sino más bien un derecho a que se aplique el control de constitucionalidad sobre aquellas actuaciones de la Administración, en las cuales no existan motivos suficientes para justificar el tiempo demorado en la solución de algún tipo de gestión administrativa. En este asunto y según la relación de hechos esbozada, ha quedado demostrado que en agosto de 2006, el accionante presentó ante el Consejo de Transporte Público una solicitud de fusión operativa de las rutas número 511 y 543, asunto al que se le asignó el expediente número 06-09-016. A la fecha en que las autoridades recurridas rindieron el informe de ley, la gestión antedicha no había sido resuelta a pesar del tiempo transcurrido, superior a un año y ocho meses, lo que evidentemente lesiona el derecho a la justicia administrativa. Por otra parte, La junta directiva del Consejo de Transporte Público, en el artículo 4.1 de la sesión ordinaria 17-2007 publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 62 del 28 de marzo de 2007, concedió a los administrados con trámites presentados o pendientes de resolución por parte de ese órgano



colegiado, un término de 10 días hábiles para que se apersonaran a validar tales peticiones, y advirtió que de lo contrario, se procedería a su archivo. Tal acuerdo lo sustentó en los artículos 339 y 340 de la Ley General de Administración Pública. En lo que atañe al primer numeral, regula lo concerniente al desistimiento, manifestación del administrado que debe ser absolutamente voluntaria, libre de toda presión por parte del Estado. Esa disposición no tiene relación alguna con el acuerdo dispuesto en la sesión ordinaria 17-2007, en el que más bien se amenaza al administrado con el archivo de su gestión en caso de no “validar” su petición en el plazo concedido. El término “validar”, empleado en el acuerdo, amén de confuso, resulta abiertamente desproporcionado e irrazonable, ya que al administrado se le impone la carga de confirmar su interés en que su gestión sea resuelta (informes de los recurridos a folios 23 y 26), sujeto a una clara sanción procesal, el archivo de su petición, sin que para ello exista fundamento legal alguno. Tal actuación vulnera el derecho constitucional a la justicia administrativa, porque la Administración esquiva su deber de resolver las gestiones de los petentes, con base en la imposición de un requerimiento a los administrados carente de sustento legal. Asimismo, el Consejo de Transporte Público alude al artículo 340 del Ley General de Administración Pública. Tampoco esta norma justifica el acuerdo supracitado, por cuanto se refiere a la caducidad del procedimiento administrativo, para cuyo efecto debe existir una causa imputable al petente, lo que evidentemente no se da, cuando la propia Administración, por su inercia e ineficiencia, deja sin tramitar ni resolver las gestiones de la ciudadanía. En consecuencia, lo resuelto por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público en el artículo 4.1 de la sesión ordinaria 17-2007, lesiona el derecho a la justicia administrativa y, consiguientemente, resulta procedente declarar su nulidad.”

c) Plazos de prescripción y caducidad

Procedimiento administrativo disciplinario: Análisis sobre principios y respeto al debido proceso

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV]⁵

Voto de Mayoría

“VI.- DE LA EXIGENCIA DEL RESPETO DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.-

Previo a conocer las infracciones al debido proceso que se acusan, resulta pertinente referirse a su contenido y su vinculación tratándose de los procedimientos administrativos. En efecto, tal y como lo ha considerado en forma reiterada la jurisprudencia de la Sala Constitucional (en tal sentido, entre otras, se pueden consultar las sentencias números 15-90, 3433-93, 3929-95, 1484-96, 5516-96 y 2003-13140) **resulta exigido el respeto de los elementos que conforman el debido proceso -que derivan de las garantías establecidas en los artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Constitución Política- en los procedimientos administrativos sancionatorios**, precisamente en atención a que en ellos puede imponerse una obligación, suprimirse o denegarse un derecho subjetivo o interés legítimo, o una sanción administrativa (de suspensión, destitución, económica, etc.), las cuales ostentan naturaleza punitiva. Al respecto, debe atenderse que “[...] **todas esas normas jurídicas, derivadas de la Constitución Política como modelo ideológico, persiguen ni más ni menos que la realización del fin fundamental de justicia que es el mayor de los**



principios que tutelan un Estado de Derecho, en la que se incluyen reglas –principios generales– que tienen plena vigencia y aplicabilidad a los procedimientos administrativos de todo órgano de la Administración, se reitera, pues, los principios que de ella se extraen son de estricto acatamiento por las autoridades encargadas de autorizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador."

(Sentencia número 1484-96 de la Sala Constitucional. El resaltado no es del original.) Es así como la garantía del debido proceso se manifiesta en el ejercicio efectivo de la defensa, lo que evidencia **su carácter instrumental**, en tanto está dispuesto para garantizar la mejor resolución del mismo, en los términos previstos en el artículo 215.1 de la Ley General de la Administración Pública: "*El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*" La misma jurisprudencia constitucional ha reconocido esenciales e indispensables a todo procedimiento los siguientes requisitos, que necesariamente deben cumplirse, a fin de garantizarle a las partes que intervienen, el efectivo ejercicio del derecho de defensa, cuya ausencia constituye una grave afectación a estos derechos (debido proceso y derecho de defensa): **a)** la notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, más conocido como el derecho a la debida intimación e imputación, de donde se hace necesario no sólo la instrucción de los cargos, sino también la posible imputación de los hechos, lo que significa la indicación de la posible sanción a aplicar; **b)** el derecho de audiencia, que comprende el derecho de intervenir en el proceso, a ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; **c)** consecuencia del anterior, la presunción de inocencia, que implica que la Administración (o el denunciante) está obligada a demostrar la culpabilidad del infractor o investigado; **d)** la 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; **e)** el derecho del administrado a una defensa técnica, que comprende su derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, como peritos; **f)** la notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde; **g)** el derecho del interesado de recurrir la decisión dictada, que conlleva el principio de la congruencia de la sentencia; que en el caso de los procedimientos administrativos, comprende no sólo el derecho de recurrir el acto final, sino también aquellos actos del procedimiento que tengan efecto propio y puedan incidir en el derecho de defensa –el auto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, la denegatoria de recepción de prueba, la aplicación de medidas cautelares, la denegación del acceso al expediente, la reducción de los plazos del procedimiento, y la resolución que resuelva la recusación–; **h)** el principio pro-sentencia, de donde, las normas procesales deben aplicarse e interpretarse en el sentido de facilitar la administración de justicia, tanto jurisdiccional como administrativa; y por último, y no menos importante, **i)** la eficacia formal y material de la sentencia o fallo. También integran este derecho el **acceso a la justicia en igualdad de condiciones y sin discriminación**; la **gratuidad e informalismo de la justicia**; la **justicia pronta y cumplida**, es decir, sin retardo injustificado; el **principio de la intervención mínima en la esfera de los derechos de los ciudadanos**; el **principio de reserva legal** para la regulación de los derechos fundamentales (artículo 28 de la Constitución Política), para la regulación de la materia procesal (al tenor de los artículos 11 y 28 de la Constitución Política, 5 y 7, 19.1, 59.1 y 367 inciso h) de la Ley General de la Administración Pública), así como para el establecimiento de sanciones administrativas (artículos 39 de la Carta Fundamental y 124 de la Ley General de la Administración Pública); el **principio del juez regular** (artículo 35 de la Constitución Política), el **principio de irretroactividad de la ley** (artículo 34 de la Constitución Política), el **prohibición de sanciones degradantes o confiscatorias** (artículo 40 constitucional) y la **prohibición de un doble juzgamiento por los mismos hechos** (artículo 42 de la Carta



Fundamental). La vinculación de esta garantía tiene tal relevancia en el ámbito sancionador administrativo que su inobservancia produce la nulidad de todas las actuaciones procesales y decisiones adoptadas, tanto por el órgano director como el decisorio, como lo señaló la Sala Constitucional en sus sentencias 3433-93 y 5516-96.

VII.- DE LOS PRINCIPIOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.-

En concordancia con lo anterior, cabe recordar que el procedimiento administrativo tiene principios propios que orientan la actividad procesal, como lo señaló también la Sala Constitucional en la sentencia número 2004-13140, de las catorce horas treinta y siete minutos del doce de noviembre del dos mil tres, en que enuncia los siguientes: **a.) La *búsqueda de la verdad real***, en tanto se constituye en el objetivo de **todo** procedimiento administrativo, conforme a lo dispuesto en los artículos 214.2 y 221 de la Ley General de la Administración Pública, para lo cual, se dota a la Administración de la potestad para practicar las diligencias y pruebas que estime pertinentes (artículos 297 y 298.1 de la misma Ley); a partir de las cuales se establece el sistema de la prueba libre -no tasada como se da en otros órdenes, tales como en la jurisdicción civil-, de manera que su valoración se hace conforme a las reglas de la sana crítica, lo cual conlleva a la lógica, la experiencia, técnica y la razonabilidad, que no permiten una valoración subjetiva, sino técnica y objetiva; de allí la importancia de los informes técnicos y probanzas de la misma índole. Así, más que una facultad, constituye una obligación para el órgano director del procedimiento, la búsqueda oficiosa de las pruebas que le ayuden a resolver de la mejor manera, el procedimiento iniciado; **b.) El *antiformalismo o informalismo***, que deriva de lo dispuesto en el artículo 224 de la Ley General de la Administración Pública, en virtud del cual el procedimiento se transforma en vía expedita y ágil que permite definir el fondo del asunto debatido; soslayando, en la medida de lo posible, los defectos formales, los cuales, en el tanto no constituyan nulidades absolutas -como la falta de legitimación, o cuando se haya causado indefensión a alguna de las partes, o se haya omitido una fase procedimental esencial, por ejemplo-, son subsanables, o por el transcurso del tiempo, o mediante prevención al efecto. Interesa resaltar que no resulta exigida la autenticación de los escritos que se presenten en forma personal, de manera que la denuncia y gestión que se haga en forma personal, no requiere de autenticación por abogado (artículo 286 de la Ley General de la Administración Pública); no resulta necesaria la presentación de los interrogatorios de testigos por escrito ni en forma asertiva (artículo 304.1 de la Ley de referencia); se permite la formulación de la gestión ante cualquier oficina de la misma dependencia pública (relación de los artículos 68, 112 y 260.2 de la Ley General de la Administración Pública); y los recursos que se formulen, no requieren de ninguna fórmula sacramental o redacción especial para su formulación (artículo 348 de la misma Ley). **c.) La *celeridad y oficiosidad***, lo que está muy relacionado con los anteriores; ya que comportan un poder-deber de los órganos director y decisorio para compulsar la tramitación del procedimiento a su resolución por el fondo, que conforme a lo dispuesto en los artículos 222.1 y 225 de la Ley General de la Administración Pública, se constituye en obligación para la Administración ***el instar o impulsar el procedimiento en forma oficiosa, es decir, sin requerir gestión de las partes; a fin de que el procedimiento sea lo más expedito y eficaz posible, es decir, que se tramite sin dilaciones indebidas para las partes. Esta oficiosidad también se manifiesta en la forma en que puede iniciarse el procedimiento, no sólo a instancia de parte, sino también de oficio***, a efecto de que se verifique la posible infracción del ordenamiento (en este caso, de deberes atinentes al correcto ejercicio de una actividad profesional). Se trata de la debida resolución, con el respeto del ordenamiento y de los derechos subjetivos e intereses del administrado; lo cual resulta acorde con los principios de economía y eficacia procesal, además del principio de razonabilidad constitucional, lo que lleva a sancionar una inactividad procesal con la caducidad, en los términos en que está previsto los artículos 340 y 341 de la Ley General de la Administración Pública. Ahora bien, se advierte que en aras de promover un proceso célere, ello no

puede poner en entredicho o menoscabarse las garantías que conforman el debido proceso, como sería, el no motivar debidamente la resolución por la falta de la realización de pericias, comparecencias, o alguna probanza de importancia; o el no respetar los plazos establecidos para la formulación de recursos; o la omisión de la celebración de la audiencia oral y privada; y, **d.) La imparcialidad**, tema que toma especial importancia en este ámbito, en en tanto en este tipo de procedimientos la Administración actúa como juez y como parte, al instar el procedimiento y tener la obligación de verificar la verdad real de los hechos, y de tener que resolver el caso; lo que obliga a que quienes integren los órganos directores y decisorios estén obligados para actuar con la **mayor objetividad e imparcialidad**, permitiendo el efectivo ejercicio del derecho de defensa a las partes involucradas; además que el ordenamiento prevé la aplicación del régimen de abstención o recusación. Por último, no debe olvidarse que la Ley General de la Administración Pública tiene un eminente carácter principista, esto es, que los principios generales contenidos en ella irradian -o son de aplicación- en los otros procedimientos, y ante silencio o vacío normativo de las regulaciones específicas, rigen las contenidas en esta Ley General.”

d)Exigencia del debido proceso

Objeto del proceso tiene su límite en las pretensiones formuladas por las partes y las alegaciones deducidas para fundamentar la acción y la oposición

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VII]⁶

Voto de mayoría

“IX .- [...] En consecuencia, la cuestión relevante está en si, en la sustanciación del procedimiento disciplinario incoado, RECOPE aplicó o no los referidos principios de la LGAP, aunque no haya seguido la letra de sus trámites. Dichos principios generales han sido reseñados por la jurisprudencia de este mismo Tribunal del modo siguiente:

“VI.- DE LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.-
Previo al análisis de los motivos de la apelación formulada, debe recordarse que el procedimiento administrativo tiene principios propios que orientan su actividad procesal, como lo señaló la Sala Constitucional en la sentencia número 2004-13140, de las catorce horas treinta y siete minutos del doce de noviembre del dos mil tres, en que enunció los siguientes: a.) La búsqueda de la verdad real, que se constituye en el objetivo de todo procedimiento administrativo, conforme a lo dispuesto en los artículos 214.2 y 221 de la Ley General de la Administración Pública, para lo cual, se dota a la Administración de la potestad para practicar las diligencias y pruebas que estime pertinentes (artículos 297 y 298.1 de la misma Ley); y a partir del cuál se establece el sistema de la prueba libre –no tasada–, de manera que su valoración se hace conforme a las reglas de la sana crítica, lo cual conlleva a la aplicación de la lógica, la experiencia, la técnica y la razonabilidad, por las no resulta posible una valoración subjetiva, sino más bien técnica y objetiva; de allí la importancia de los informes técnicos y probanzas de la misma índole. Así, más que una facultad, constituye una obligación para el órgano director del procedimiento, la búsqueda oficiosa de las pruebas que le ayuden a resolver de la mejor manera, el procedimiento iniciado; b.) El antiformalismo o informalismo, que deriva de lo dispuesto en el artículo 224 de la Ley General de la Administración



Pública, en virtud del cual el procedimiento se transforma en vía expedita y ágil que permite definir el fondo del asunto debatido; soslayando, en la medida de lo posible, los defectos formales, los cuales, en el tanto no constituyan nulidades absolutas –como la falta de legitimación, o cuando se haya causado indefensión a alguna de las partes, o se haya omitido una fase procedimental esencial, por ejemplo–, son subsanables, o por el transcurso del tiempo, o mediante prevención al efecto. Interesa resaltar que no resulta exigida la autenticación de los escritos que se presenten en forma personal, de manera que la denuncia y gestión que se haga en forma personal, no requiere de autenticación por abogado (artículo 286 de la Ley General de la Administración Pública); no resulta necesaria la presentación de los interrogatorios de testigos por escrito ni en forma acertiva (artículo 304.1 de la Ley de referencia); se permite la formulación de la gestión ante cualquier oficina de la misma dependencia pública (relación de los artículos 68, 112 y 260.2 de la Ley General de la Administración Pública); y los recursos que se formulen, no requieren de ninguna fórmula sacramental o redacción especial para su formulación (artículo 348 de la misma Ley). c.) La celeridad y oficiosidad, lo que está muy relacionado con los anteriores; ya que comportan un poder–deber de los órganos director y decisorio para compulsar la tramitación del procedimiento a su resolución por el fondo, que conforme a lo dispuesto en los artículo 222.1 y 225 de la Ley General de la Administración Pública, se constituye en obligación para la Administración el instar o impulsar el procedimiento en forma oficiosa, es decir, sin requerir gestión de las partes; a fin de que el procedimiento sea lo más expedito y eficaz posible, es decir, que se tramite sin dilaciones indebidas para las partes. Esta oficiosidad también se manifiesta en la forma en que puede iniciarse el procedimiento, no sólo a instancia de parte, sino también de oficio, a efecto de que se verifique la posible infracción del ordenamiento (en este caso, de deberes atinentes al correcto ejercicio de una actividad profesional). Se trata de la debida resolución, con el respeto del ordenamiento y de los derechos subjetivos e intereses del administrado; lo cual resulta acorde con los principios de economía y eficacia procesal, además del principio de razonabilidad constitucional, lo que lleva a sancionar una inactividad procesal con la caducidad, en los términos en que está previsto los artículo 340 y 341 de la Ley General de la Administración Pública. Ahora bien, se advierte que en aras de promover un proceso célere, ello no puede poner en entredicho o menoscabarse las garantías que conforman el debido proceso, como sería, el no motivar debidamente la resolución; la falta de la realización de pericias, comparecencias, o alguna probanza de importancia; o el no respetar los plazos establecidos para la formulación de recursos; o la omisión de la celebración de la audiencia oral y privada; y, d.) La imparcialidad, tema que toma especial importancia en este ámbito, en tanto en este tipo de procedimientos la Administración actúa como juez y como parte, al instar el procedimiento y tener la obligación de verificar la verdad real de los hechos, y de tener que resolver el caso; lo que obliga a que quienes integren los órganos directores y decisorios estén obligados para actuar con la mayor objetividad e imparcialidad, permitiendo el efectivo ejercicio del derecho de defensa a las partes involucradas; además que el ordenamiento prevé la aplicación del régimen de abstención o recusación. Por último, no debe olvidarse que la Ley General de la Administración Pública tiene un eminente carácter principista, esto es, que los principios generales contenidos en ella irradian –o son de aplicación– en los otros procedimientos, y ante silencio o vacío normativo de las regulaciones específicas, rigen las contenidas en esta Ley General.-

VII.- DE LA EXIGENCIA DEL RESPETO DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- *En tanto la apelación que se formula tiene su sustento en el irrespeto del debido proceso, resulta pertinente referirse a su contenido y su vinculación tratándose de los procedimientos administrativos. En efecto, tal y como lo ha considerado en forma reiterada la jurisprudencia de la Sala Constitucional (en tal sentido, entre otras, se pueden consultar las sentencias números 15-90, 3433-93, 3929-95, 1484-96, 5516-96 y 2003-13140) resulta exigido el respeto de todos los elementos que conforman el debido proceso –que derivan de las garantías*



establecidas en los artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Constitución Política— en los procedimientos administrativos sancionatorios, precisamente en atención a que en ellos puede imponerse una obligación, suprimirse o denegarse un derecho subjetivo o interés legítimo, o establecerse una sanción administrativa (de suspensión, destitución, económica, etc.), las cuales ostentan naturaleza punitiva. Al respecto, debe atenderse que ‘[...] todas esas normas jurídicas, derivadas de la Constitución Política como modelo ideológico, persiguen ni más ni menos que la realización del fin fundamental de justicia que es el mayor de los principios que tutelan un Estado de Derecho, en la que se incluyen reglas –principios generales– que tienen plena vigencia y aplicabilidad a los procedimientos administrativos de todo órgano de la Administración, se reitera, pues, los principios que de ella se extraen son de estricto acatamiento por las autoridades encargadas de autorizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador.’ (Sentencia número 1484-96 de la Sala Constitucional. El resaltado no es del original.)

Es así como la garantía del debido proceso se manifiesta en el ejercicio efectivo de la defensa, lo que evidencia su carácter instrumental, en tanto está dispuesto para garantizar la mejor resolución del mismo, en los términos previstos en el artículo 215.1 de la Ley General de la Administración Pública, que reza: ‘El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.’ La misma jurisprudencia constitucional ha reconocido esenciales e indispensables a todo procedimiento los siguientes requisitos, que necesariamente deben cumplirse, a fin de garantizarle a las partes que intervienen, el efectivo ejercicio del derecho de defensa, cuya ausencia constituye una grave afectación a estos derechos (debido proceso y derecho de defensa): a) la notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, más conocido como el derecho a la debida intimación e imputación, de donde se hace necesario no sólo la instrucción de los cargos, sino también la posible imputación de los hechos, lo que significa la indicación de la posible sanción ha aplicar; b) el derecho de audiencia, que comprende el derecho de intervenir en el proceso, a ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) consecuencia del anterior, la presunción de inocencia, que implica que la Administración (o el denunciante) está obligada a demostrar la culpabilidad del infractor o investigado; d) la 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; e) el derecho del administrado a una defensa técnica, que comprende su derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, como peritos; f) la notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde; g) el derecho del interesado de recurrir la decisión dictada, que conlleva el principio de la congruencia de la sentencia; que en el caso de los procedimientos administrativos, comprende no sólo el derecho de recurrir el acto final, sino también aquellos actos del procedimiento que tengan efecto propio y puedan incidir en el derecho de defensa –el auto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, la denegatoria de recepción de prueba, la aplicación de medidas cautelares, la denegación del acceso al expediente, la reducción de los plazos del procedimiento, y la resolución que resuelva la recusación–; h) el principio pro sententia, de donde, las normas procesales deben aplicarse e interpretarse en el sentido de facilitar la administración de justicia, tanto jurisdiccional como administrativa; y por último, y no menos importante, i) la eficacia formal y material de la sentencia o fallo. También integran este derecho el acceso a la justicia en igualdad de condiciones y sin discriminación; la gratuidad e informalismo de la justicia; la justicia pronta y cumplida, es decir, sin retardo injustificado; el principio de la intervención mínima en la esfera de los derechos de los ciudadanos; el principio de reserva legal para la regulación de los derechos fundamentales (artículo 28 de la Constitución



Política), para la regulación de la materia procesal (al tenor de los artículos 11 y 28 de la Constitución Política, 5 y 7, 19.1, 59.1 y 367 inciso h) de la Ley General de la Administración Pública), así como para el establecimiento de sanciones administrativas (artículos 39 de la Carta Fundamental y 124 de la Ley General de la Administración Pública); el principio del juez regular (artículo 35 de la Constitución Política), el principio de irretroactividad de la ley (artículo 34 de la Constitución Política), el de prohibición de sanciones degradantes o confiscatorias (artículo 40 constitucional) y la prohibición de un doble juzgamiento por los mismos hechos (artículo 42 de la Carta Fundamental). La vinculación de esta garantía tiene tal relevancia en el ámbito sancionador administrativo cuya inobservancia produce la nulidad de todas las actuaciones procesales y decisiones adoptadas, tanto por el órgano director como el decisorio, como lo señaló la Sala Constitucional en sus sentencias 3433-93 y 5516-96.” (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II, N° 307 de las 10:40 horas del 14 de agosto del 2009.)

Como se indicó tanto en el fallo cuestionado como en los razonamientos realizados hasta aquí, el apelante no ha logrado demostrar la infracción de ninguno de estos lineamientos. Finalmente, en lo que toca al reproche que hace el actor a la juzgadora de primera instancia, en el sentido de que ésta omitió entrar al examen de los hechos que se le atribuyeron en el procedimiento administrativo y que aduce que no pudieron ser cometidos por él, cabe decir que ello tampoco resulta admisible, por la simple razón de que, al plantear sus demandas, el actor no sometió dichos antecedentes fácticos al examen judicial. En efecto, un somero repaso de los dos escritos de deducción presentados en el *sub lite* (a folios 33-41 y 519-525) permite constatar que, en el primero, lo que pretende es la declaratoria de caducidad del procedimiento abierto en su contra; mientras que, en el segundo, lo que solicita es la nulidad del acto administrativo que dispuso su despido, pero exclusivamente en función de los quebrantos al debido proceso de que arguye que fue víctima y que constituyen *el único aspecto a que se refieren los hechos reseñados en la demanda*. Debe recordar el apelante que la jurisdicción contencioso-administrativa solo está llamada a juzgar dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar la acción y la oposición (artículo 24.1, con relación al 48.1, de la Ley Reguladora de esta sede). Así pues, si en su momento no cuestionó las razones de fondo que comprenden el elemento “motivo” del acto final recaído en la vía administrativa, mal puede venir ahora a pretender que la juzgadora de instancia omitió indebidamente su examen.”

CPCA

e) Principio pro actione en materia contencioso administrativa: Improcedente archivo del expediente proceso de amparo legalidad inadmisibles, procede traslado para ejecución judicial de acto administrativo firme

[Tribunal de Apelaciones]⁷

“ **I.-** La parte accionante recurre contra la resolución número 693-2010 de catorce horas cuarenta minutos del veinticinco de febrero de 2010, del Tribunal Contencioso Administrativo; en la que se declaró inadmisibles la acción por incumplimiento de la prevención hecha para corregir la demanda conforme a los artículos 58 y 61 CPCA; ahora bien, en el esquema recursivo establecido por el Código Procesal Contencioso Administrativo (*en adelante: CPCA*), el recurso de “apelación”



procede sólo contra aquellas resoluciones para las que así se hubiere establecido, entre cuyos casos esta previsto el auto que acuerda el archivo del proceso por no subsanar los defectos prevenidos, según dispone el artículo 61.2, en consecuencia el recurso es procedente por razones de forma y fue interpuesto de manera oportuna, por lo que así deberá declararse.- Por razones de economía y celeridad, procede examinarlo por el fondo acto continuo, sin necesidad de audiencia oral (artículo 89 CPCA).-

II.- En el presente asunto el apoderado del recurrente señala que el Departamento de Registros Laborales del Ministerio de Educación Pública confeccionó una constancia de anualidades en la que se le reconocen al actor tres anualidades pero, a la fecha de presentación del recurso, este cambio no ha sido incorporado en las acciones de personal, lo cual afecta el pago oportuno y completo del salario. Alega que la certificación es un acto escrito, por medio del cual la Administración afirma la existencia de un hecho que precisa que se incorpore en la acción de personal, para que ese reconocimiento se refleje en su salario, de manera que el actor no se encuentra obligado a solicitar en una gestión aparte la incorporación de dicha constancia, sino que corresponde a una actuación se debe realizar de oficio. Dice que el presente caso es una "inejecución" material, al haber inercia de ejecutar un acto favorable o declaratorio de derechos, dada la conducta omitida por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio referido, por lo que es improcedente que se declare inadmisibles la demanda, lo que pide revocar y que se le de a la acción trámite preferente.-

III.- Una vez conocido el alegato propuesto, este Tribunal de Apelaciones debe señalar que el accionante, en su escrito inicial, expresó que se presentaba a *"interponer formal AMPARO DE LEGALIDAD por violación del derecho petición y respuesta en un plazo razonable de contestación..."*, asimismo, indica que con base en los hechos que refiere considera que la conducta impugnada viola los artículos 27 y 41 de la Constitución Política en cuanto a los derechos de petición, a obtener pronta resolución y el derecho a una justicia pronta y cumplida. En consecuencia resulta evidente que el actor hizo petición de un tipo de juicio específico, desarrollado en la presente jurisdicción a partir de los artículos 35, 60 y 65 CPCA y con base en la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional (ver Votos 2008-3273 de diez horas y dieciocho minutos, 2008- 003270 de diez horas y quince minutos; 2008-003271 de diez horas y dieciséis minutos, 2008- 003272 de diez horas y diecisiete minutos; todos del siete de marzo del dos mil ocho y 8461-10 de 7 de mayo de 2009), en la que se determina la existencia de un trámite sumario dirigido sólo a resolver las situaciones en las que la Administración ha omitido resolver dentro de un plazo razonable una petición del administrado. En el presente caso, cuando el a-quo observó que el petente no cumplía con demostrar éste requisito, le previno su constatación y, al no hacerlo, de conformidad con el numeral 61 ibídem, procedió a declarar como correspondía la inadmisibilidad de la acción.-

IV.- En consecuencia, la resolución recurrida es conforme a derecho en cuanto declara inadmisibles la acción, no obstante se estima que no procede el archivo dispuesto en el mismo auto. Sin perjuicio de lo dicho supra, se desprende de los argumentos propuestos que lo que en el fondo pretende el accionante es la "ejecución judicial de acto administrativo firme" regulada en el artículo 176 CPCA, que procede cuando un administrado se encuentra en la situación de que la Administración no ejecuta un acto que le reconoce derechos. El recurrente afirma que se encuentra en esta situación por cuanto hay una certificación que le reconoce el pago de anualidades que no se le están cancelando en la planilla de pagos; aunque omitió hacer una pretensión clara en un inicio y corregirla en su oportunidad, se estima, en aras de la economía procesal y del principio de producción del Código que se aplica, revocar lo resuelto en cuanto ordena archivar el asunto y en su lugar se debe remitir las piezas a la jueza de ejecución para que resuelva lo que en derecho proceda.

POR TANTO

Se admite en efecto devolutivo el recurso presentado por la parte actora. Resolviendo sobre el fondo, se revoca la resolución recurrida, número 693-2010 de catorce horas cuarenta minutos del veinticinco de febrero de 2010, del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda solo en cuanto dispone el archivo del proceso, en su lugar se ordena remitir el expediente a la Jueza de Ejecución de ese mismo tribunal para que resuelva lo que corresponda. En lo demás se confirmar.-”

f) Demanda contencioso administrativa: Inadmisibilidad por incumplimiento de subsanación de requisito ordenado por el tribunal, archivo de expediente sin condena en costas

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]⁸

Voto de mayoría

“**ÚNICO.** Conforme al artículo 61 inciso 1) del Código Procesal Contencioso Administrativo, cuando en los procesos declarados de trámite preferente la demanda no cumpla con los requisitos señalados en el artículo 58 del mismo cuerpo normativo, el juez ordenará su subsanación dentro del plazo de veinticuatro horas, indicando los requisitos omitidos o incompletos, todo ello so pena de ordenar su inadmisibilidad y archivo. Mediante resolución de las quince horas del cinco de abril del dos mil diez este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 inciso 1 aparte b) y 61 inciso 1) indicados concedió a los gestionantes el plazo de veinticuatro horas para que corrigieran su demanda y expusieran los hechos y antecedentes relacionados con el objeto del proceso, uno por uno, enumerados y especificados. Vista la constancia que corre agregada a folio 12 vuelto del expediente judicial y habiendo transcurrido el plazo de veinticuatro horas concedido a la parte actora, sin que subsanara los requisitos de la demanda en la forma y términos ordenados en el auto que consta a folio 11 del mismo expediente, se constata el incumplimiento de lo ordenado y lo procedente es declarar inadmisibile la demanda y ordenar el archivo del expediente sin especial condenatoria en costas.”



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 6227 del dos de mayo de 1978. Ley General de la Administración Pública. Versión de la norma: 8 de 8 del 14/09/2009. Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.
- 2 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 8508 del veintiocho de abril de 2006. Código Procesal Contencioso-Administrativo. Fecha de vigencia desde: 01/01/2008. Versión de la norma: 3 de 3 del 09/06/2010. Datos de la Publicación: N° Gaceta: 120 del: 22/06/2006. Alcance: 38.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA.- Sentencia número 1075 de las nueve horas treinta minutos del nueve de junio de dos mil nueve. Expediente: 09-000064-1027-CA.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 6758 de las diez horas cuarenta y nueve minutos del dieciocho de mayo de dos mil siete. Expediente: 07-004488-0007-CO.
- 5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA.- Sentencia número 13 de las dieciséis horas quince minutos del diecisiete de abril de dos mil siete. Expediente: 01-000675-0163-CA.
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SÉPTIMA. Sentencia número 56 de las quince horas cinco minutos del veintiocho de junio de dos mil diez. Expediente: 98-000828-0163-CA.
- 7 TRIBUNAL DE APELACIONES.- Sentencia número 249 de las catorce horas del primero de junio de dos mil diez. Expediente: 10-000298-1027-CA.
- 8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA.- Sentencia número 1538 de las diez horas del veintiocho de abril de dos mil diez. Expediente: 09-003072-1027-CA.