



LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Procedimiento Administrativo.
Palabras Claves: Procedimiento Administrativo, Caducidad, Prescripción.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 26/08/2013.

Contenido

RESUMEN.....	2
NORMATIVA.....	2
Caducidad del Procedimiento Administrativo.....	2
DOCTRINA.....	3
La Caducidad en el Procedimiento Administrativo.....	3
Diferencia entre Caducidad y Prescripción del Procedimiento Administrativo ..	3
JURISPRUDENCIA	4
1. Procedimiento Administrativo: Plazo de Prescripción Aplicable y Distinción con la Caducidad en Imposición de Sanción Disciplinaria	4
2. Aplicación Supletoria del Artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios por Hostigamiento Sexual.....	12
3. Procedimiento Administrativo: Aplicación y Cómputo del Plazo en Procedimiento Disciplinario a Enfermero de la CCSS	28
4. Análisis sobre la Caducidad en el Procedimiento Administrativo de Revocatoria de Adjudicación	35

5. Procedimiento Administrativo: Improcedencia de Caducidad al Presentar con Anterioridad Requerimientos del Despacho Judicial y Admisibilidad Contra Resolución que Declara la Caducidad del Procedimiento	46
6. Plazo de Prescripción del Procedimiento Administrativo Aplicable con Respecto a la Ley General de Policía	49

RESUMEN

El presente informe de investigación reúne información sobre la Caducidad en el Procedimiento Administrativo, para lo cual es aportada la normativa, doctrina y jurisprudencia correspondiente al tema en cuestión.

La normativa por medio de la Ley General de la Administración Pública estipula el procedimiento y el plazo para decretar la caducidad del procedimiento administrativo y la relación con el plazo de prescripción del procedimiento administrativo.

La doctrina por su parte realiza un análisis de la diferencia entre prescripción y caducidad del procedimiento administrativo y define el concepto de caducidad aplicándolo a tal procedimiento.

Mientras que la jurisprudencia por medio de la resolución de casos prácticos aplica los conceptos y plazos anteriormente estipulados a procedimientos administrativos de trámite y administrativos disciplinarios; además de que estipula la posibilidad del recurso de apelación en materia de caducidad del procedimiento administrativo.

NORMATIVA

Caducidad del Procedimiento Administrativo [Ley General de la Administración Pública]ⁱ

Artículo 340. De la Caducidad del Procedimiento

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 inciso 10) del artículo 200 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006)

DOCTRINA

La Caducidad en el Procedimiento Administrativo

[Gimeno Sendra, V.; Saborío Valverde, R. y otros.]ⁱⁱ

“La caducidad es un hecho jurídico procesal que se produce por la mera inactividad negligente de las partes dentro de los plazos previstos por la ley, originando la finalización anormal del proceso. (...)”

Por consiguiente, cabe concluir, como regla general, que la caducidad sucede en el proceso administrativo como consecuencia de una paralización del procedimiento imputable al demandante.

Dicha paralización le debe ser imputable al menos a título de culpa y nunca en los supuestos de fuerza mayor, ni por causas independientes de la voluntad de los litigantes dentro de las cuales hay que entender incluidas las “dilaciones indebidas”, provocadas por el desgraciadamente no siempre inusual funcionamiento anormal de la justicia.

Diferencia entre Caducidad y Prescripción del Procedimiento Administrativo

[Caballero Sánchez, R.]ⁱⁱⁱ

En primer lugar, se advierte que así como la caducidad es un mecanismo estrictamente extintivo, que sanciona el no ejercicio en plazo de un derecho, la prescripción obedece a un planteamiento más amplio. No sólo produce la pérdida del derecho, sino que, además, por esa misma extinción se está produciendo el efecto añadido de consolidar una situación de hecho. Por exigencia del principio de seguridad jurídica sobrevienen consecuencias paradójicamente adquisitivas. Este bifrontismo del efecto propio de la prescripción ha sido advertido por MARADIAGA GUTIERREZ. El plus que cualifica a la prescripción está en su carácter estabilizador de las situaciones jurídicas, que consiste en la consolidación

definitiva de la situación creada por la pasividad continuada. Como se extinguió la facultad de alterar esa situación, ésta se torna inconvencible. Ahora bien, a pesar del acierto de esta reflexión no debe olvidarse que esta característica de la prescripción no es más que un resultado indirecto de la longitud de los plazos; en la medida en que son largos, se produce de manera refleja esa consolidación, que tiene menos realce en los supuestos de caducidad. Porque nada obsta a que también se predique la consolidación indirecta de una situación jurídica por el hecho de haber caducado la facultad de modificarla.

JURISPRUDENCIA

1. Procedimiento Administrativo: Plazo de Prescripción Aplicable y Distinción con la Caducidad en Imposición de Sanción Disciplinaria

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]^{iv}
Voto de mayoría:

“IV. Sobre la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de Hacienda Pública. La parte actora acusa una violación al principio de seguridad jurídica toda vez que el asunto fue resuelto fuera de los plazos legales establecidos para resolver, sea, cuando había operado tanto la caducidad como la prescripción del procedimiento. Pese a la deficiente técnica en que se plantea el cargo, entiende el Tribunal que, en rigor, refiere a dos vicios diferentes. Por una parte, la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora; por otra, la prescripción y caducidad del procedimiento propiamente dicho, y será en ese orden se procederá a su análisis. En relación con la prescripción, debe indicarse que ésta supone la concurrencia de tres elementos fundamentales: a) inercia del titular de un derecho en su ejercicio, b) transcurso del tiempo fijado por el ordenamiento jurídico en esa inercia del titular y; c) alegación o excepción del sujeto pasivo de la relación jurídica de hacer valer la prescripción. Ello supone que no existe efecto liberatorio si pese a concurrir los dos primeros presupuestos, la articulación no se formula. Ello porque la prescripción atiende a un principio rogatorio y a diferencia de la caducidad (en términos procesales), no pueda ser considerada de oficio. En cuanto al ejercicio de la potestad sancionatoria, lo expuesto implica que el titular del derecho es el jerarca administrativo o quien tiene la competencia para ejercer el referido poder-deber, mientras que el sujeto pasivo es el funcionario público, quien en esa medida, se encuentra sujeto a la potestad correctiva solo por el plazo que expresamente fije la normativa aplicable; vencido el cual, emerge su facultad de requerir el reconocimiento de la pérdida de la potestad jerárquica. Desde este plano, no hay duda que se trata de

una potestad correctiva que, por criterio de seguridad jurídica, se encuentra sujeta a plazo prescriptivo. De manera genérica, ese plazo se regula por el mandato 603 del Código de Trabajo, norma que fija un plazo de un mes para el ejercicio de esa potestad represiva. Sin embargo, ha de advertirse que se trata de una norma que cede frente a regulaciones particulares y especiales, que incorporan reglas diversas en cuanto a ese extremo. Es el caso, por ejemplo, que se presenta en menesteres de Hacienda Pública, supuesto que aquí nos ocupa. Para este tipo de procedimientos, el plazo aplicable es el regulado por las Leyes No. 8292 (artículo 43), 8422 (artículo 44) y 8131 (artículo 112). Se trata de un sistema normativo que se constituye como un ordenamiento sectorial que contiene reglas concretas, que en tanto especiales, prevalecen sobre la normativa general. En lo medular, estas normas remiten al régimen previsto en el precepto 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428. Esta última norma señala en lo medular: *"La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, prescribirá de acuerdo con las siguientes reglas: a) En los casos en que el hecho irregular sea notorio, la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir del acaecimiento del hecho. b) En los casos en que el hecho irregular no sea notorio –entendido este como aquel hecho que requiere una indagación o un estudio de auditoría para informar de su posible irregularidad- la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir de la fecha en que el informe sobre la indagación o la auditoría respectiva se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para dar inicio al procedimiento respectivo. (...)"*. No existe duda de que la accionante fue sometida a un procedimiento administrativo sancionatorio de la Hacienda Pública. De ahí que resulte evidente que en la especie, el plazo de prescripción aplicable, será el de un cinco años regulado en las normas indicadas supra. Ahora bien, es claro que el fenecimiento del plazo conferido para ejercer la potestad correctiva se encuentra sujeto a las causales de interrupción que fija tanto el ordinal 876 del Código Civil o bien de las previstas por el precepto 977 del Código de Comercio. Cabe precisar, las causales de interrupción -que hacen que el plazo prescriptivo inicie de nuevo- solo pueden producir ese efecto en la medida en que ocurran antes del vencimiento del plazo a interrumpir, pues aún ocurridas, si lo es vencido el plazo, la simple alegación de prescripción negativa lleva a la pérdida del ejercicio del derecho precluido por inercia en su ejercicio. Con todo, debe entenderse que la interrupción no se produce con la simple apertura del procedimiento, sino con la debida comunicación del auto que tiene por instruida la causa, de conformidad con los ordinales 140, 239, 240, 243 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP). Ahora bien, en el caso que se analiza tenemos que a la actora se le reclaman actuaciones negligentes y omisiones relacionadas con el diseño y construcción del puente sobre el Río Puerto Viejo de Mortero en las que, presuntamente, incurrió a partir del 5 de octubre de 2005 y hasta el 11 de mayo de 2006. Es precisamente a partir de estas fechas (en las que se reclaman las actuaciones u omisiones que atentan contra la Hacienda Pública) que

deben computarse los cinco años que aplican en esta materia. Luego, el acto de apertura de procedimiento se dictó a las 13 horas 30 minutos del 8 de abril del 2010, fue notificado y ya para junio de ese año se había citado a comparecencia oral y pública. Conforme a lo expuesto supra, la comunicación de ese auto de apertura genera un efecto interruptor de la prescripción, lo que en este caso ha sucedido, siendo que al momento de su notificación (e incluso al realizarse la comparecencia), no habían pasado los cinco años fijados para la expiración de la potestad correctiva (que se cumplían para octubre de 2010, cuando ya el asunto estaba resuelto en fase constitutiva). Desde ese plano, es evidente que al momento de la apertura del procedimiento no había operado la prescripción del ejercicio del derecho de sancionar faltas en materia de Hacienda Pública por parte de la CGR, lo que supone el rechazo del vicio que se alega. Cabe agregar, además, que mientras el procedimiento administrativo se tramita, los diversos actos internos que se emiten en su curso, producen un efecto igualmente interruptor en el plazo aludido, siempre que busquen la efectiva prosecución de la causa y no meras estratagemas formales para burlar los plazos que deben ser aplicables al procedimiento. Sin embargo, si el proceso ingresa en inercia o abandono atribuible a la Administración por un plazo superior a seis meses, y ante petición expresa del funcionario encausado, se dispone la caducidad de ese procedimiento, acorde al numeral 340 inciso 3) de la LGAP. Precisamente, es menester ingresar al análisis del elemento temporal en lo que respecta a la tramitación de ese procedimiento, pues parte de lo alegado es la prescripción y caducidad de ese procedimiento por el estado de abandono al que fue expuesto, tema que de seguido se aborda.

V. Sobre la prescripción del procedimiento. Como se dijo, la accionante reclama la prescripción del procedimiento porque éste fue resuelto fuera de los plazos establecidos legalmente para tales efectos. En cuanto a ese particular, estimamos que tampoco lleva razón la actora. Enefecto, el principio de justicia pronta y cumplida supone, para el caso de los procedimientos administrativos, que deben ser resueltos, en tesis de principio, por acto final, dentro de plazos razonables y proporcionales, evitando someter al destinatario a causas infundadamente largas y tediosas. Constituye, por ende, una expresión de la máxima de seguridad jurídica, en la medida en que exige la definición de la causa dentro del espacio temporal debido. La complejidad o no del procedimiento no podría justificar procedimientos arbitrariamente largos, pues ello supondría cohonestar una potestad incontrolable de la Administración para ejercitar, en cualquier tiempo y bajo su propio arbitrio, la potestad de resolver el conflicto, en mengua evidente de la aludida certeza y en clara lesión del debido proceso. En esa línea, el numeral 261 inciso 1) de la LGAP señala que "*El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta ley.*" Ese

mismo plazo fija el canon 32 del CPCA. Ambas normas señalan, en lo medular, que vencidos los plazos señalados sin que la Administración emita acto final, el destinatario podrá tener por rechazada la petición, mediante silencio negativo, a fin de interponer los recursos administrativos o bien, acudir a la tutela jurisdiccional. Es claro que la figura del silencio negativo en la actualidad ostenta una orientación garantista para el destinatario y no un privilegio administrativo como anteriormente se manejaba. Constituye la posibilidad de entender por rechazado el reclamo para poder acudir a otras instancias y no encontrarse sujeto a que la Administración emita acto formal. Con la noción solo facultativa del agotamiento de la vía administrativa, el silencio supone una garantía para el particular, que le posibilita acudir a otros medios jurídicos para buscar la tutela de su situación jurídica, ya no como presupuesto para contar con un acto preleable, sino para suprimir la inercia administrativa en la definición de su relación jurídica. Ahora bien, las potestades de imperio son imprescriptibles (artículo 66 inciso 1) de la LGAP), aspecto que justifica lo enunciado por el canon 329 inciso 3) de la citada LGAP, en cuanto a que el acto dictado fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo mención expresa de ley. Constituye ejemplo claro de esas excepciones el silencio positivo (sea, acto presunto -artículos 330 ejusdem en relación al 139-), caso en el cual, correctamente declarado o acaecido, opera la máxima de intangibilidad de actos propios, lo que implica la imposibilidad de la Administración de desconocer ese efecto, so pena de nulidad absoluta por infracción del precepto 34 constitucional. En este ejemplo de silencio positivo, es precisamente por un factor temporal que se pierde la competencia para emitir el acto, que no para buscar las formas de supresión del acto presunto. Dicho esto vale aclarar, pese a su redacción en lenguaje imperativo (propio de un método normativo prescriptivo), el plazo bimensual que fija el canon 261 inciso 2 de LGAP no es perentorio, sino solo ordenatorio, lo que se desprende de lo expuesto en cuanto al deber de la Administración de ejercitar sus competencias y la validez inicial de los actos dictados fuera de plazo que propugna el numeral 329 ibídem. Tal postura puede verse además en el fallo No. 34-F-S1-2011 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Esto aplica tanto para los procedimientos instaurados de oficio como los de gestión de parte. En estos últimos, pese al ejercicio de la facultad de los efectos del silencio negativo, bien puede la Administración dictar el acto, el cual, ampliaría el debate en sede recursiva, sea administrativa o jurisdiccional. Desde este plano, ni la potestad instructora del procedimiento ni el procedimiento en si, se encuentran fenecidos si el plazo en cuestión ha sido superado. Si bien la estructura del procedimiento ordinario haría presumir que el plazo de marras debe ser siempre respetado, es claro que la complejidad de un asunto y las vicisitudes propias del curso, lleven a plazos superiores. Lo determinante, entonces, estriba en que el procedimiento muestre señales de actividad y no dilaciones injustificadas, acorde al principio de celeridad e impulso procesal -numerales 222 y 225 de la LGAP-, de manera tal que su duración no sea producto de un proceder o inercia arbitraria, porque ello es sancionado con figuras

como la caducidad -precepto 340 ibídem-, tema que se analizará infra. No obstante lo expuesto, la naturaleza ordenatoria -que no perentoria- del plazo aludido, no dice de la necesaria validez de actos dictados dentro de procedimientos cuya dilación superan el umbral normal de razonabilidad. En efecto, una duración irrazonable del procedimiento puede llevar a la nulidad de lo actuado por la lesión al principio de justicia pronta y cumplida (que este Tribunal también debe tutelar). En esta línea puede observarse lo dicho en los precedentes números 2007-3140 y 2007-6758, ambos del Tribunal Constitucional. En el primero, de manera contundente se señaló: *"Ahora bien, desde el momento en que inicia un procedimiento administrativo, hasta la emisión del acto final, debe mediar un plazo razonable y proporcionado, tomando en cuenta la actuación de las partes, la complejidad del asunto y los plazos legales establecidos para cada caso, de tal forma, que la Administración pueda contar con un plazo prudencial, pero sin incurrir en dilaciones indebidas que entrapen el procedimiento... estima este Tribunal, que el tiempo utilizado por el recurrido desde el momento en que se inició el procedimiento, a la fecha, lejos de ser justificable resulta excesivo, irrazonable y en perjuicio de los derechos fundamentales del amparado, por el retardo injustificado en el que ha incurrido la administración recurrida."* Ese fallo es citado por la Sala Primera en la sentencia No. 34-2011 ya mencionada. Así, ha de reiterarse que no todo procedimiento que tarde más de dos meses supone la nulidad de lo actuado, sino solo en la medida que el plazo sea irrazonable, lo que ha de ser ponderado en cada caso, atendiendo a la tramitación y complejidad de lo actuado. En esta causa, del análisis del cuadro fáctico expuesto y que se ha tenido por probado, se observa que el procedimiento fue instruido con observancia de los principios de celeridad e impulso procesal de oficio, que rigen en estas lides, sin que se evidencien dilaciones que ameriten declarar nulidad alguna. Nótese que el acto de apertura se dictó el 8 de abril del 2010 (y no en enero de ese año, como erradamente afirma la actora), la comparecencia se llevó a cabo en junio y el acto final emitió en agosto de ese mismo año. Así, la fase constitutiva dura, aproximadamente, cuatro meses; plazo que se estima razonable (si se toma en cuenta el tipo de falta que se imputa y que involucra a varios funcionarios presuntamente responsables) y proporcionado, sin que se observen espacios de abandono que quebranten el principio de celeridad, concentración y tutela administrativa efectiva.

VI. Sobre la caducidad del procedimiento. La demandante reclama, también, la caducidad del procedimiento merced de su duración superior a los plazos reglados. La figura de la caducidad se encuentra regulada en el canon 340 de la LGAP, norma que fue reformada por el canon 200 inciso 10 del CPCA. Dicha norma indica: *"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 (se refiere a la misma LGAP y no al CPCA). 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."

El análisis de la naturaleza de esta figura permite concluir que se trata de un hecho jurídico dentro del procedimiento que se justifica, como un medio de evitar la prolongación excesiva de los procedimientos, en aras de la seguridad jurídica, así como en la necesidad de garantizar la continuidad y eficiencia de la actividad administrativa. Resulta inviable cuando el asunto se encuentre listo para el dictado del acto final. Para que opere, según lo establece la norma aludida, la caducidad requiere de varios elementos. En un primer término, que el asunto haya ingresado en un estado de abandono procesal, esto es, una inactividad. Segundo, que dicho estancamiento sea producto de causas imputables al administrado, cuando haya iniciado a gestión de parte, o bien de la Administración, si fue instaurado de oficio. Tercero, que ese estado se haya mantenido por un espacio de, al menos, seis meses. Esto último exige que la inercia sea de seis meses al menos, es decir, no se constituye como un plazo máximo para actuar, sino como límite temporal mínimo de inercia, ergo, debe computarse desde la última acción dentro del expediente y no desde la apertura del procedimiento. Ello supone que en los procedimientos sancionatorios, instruidos de oficio, la caducidad es factible cuando concurren dichos presupuestos. Sobre esta figura, recientemente, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo 34-F-S1-2011 señaló en lo medular sobre el instituto de comentario: "*En primer término, se puede observar que la norma recién transcrita se encuentra redactada en forma imperativa, es decir, no regula una facultad; por el contrario, una vez cumplidos los presupuestos de hecho en ella contenidos, la consecuencia deviene en obligatoria para el órgano encargado de la tramitación. Esto implica que sus efectos se producen de pleno derecho, y por ende su reconocimiento tiene efectos meramente declarativos, no constitutivos. Vale aclarar que lo anterior no debe ser interpretado como una pérdida de competencia –la cual es, por definición, irrenunciable, intransmisible e imprescriptible según el numeral 66 LGAP-, sino, únicamente, como la imposibilidad de continuar con la tramitación del procedimiento específico en el que se produjo la inercia.*" Empero, los efectos procedimentales de la caducidad requiere que se haya solicitado o declarado dentro del procedimiento, precisamente para ponerle fin. Ello conlleva a que la decisión administrativa dictada luego de una inercia de seis meses atribuible con exclusividad a la Administración, cuando no se haya alegado o declarado la caducidad, sea totalmente válida. De la doctrina del canon 59 en relación al 66, ambos de la LGAP, las competencias públicas se otorgan para ser ejercitadas. Solo en los supuestos en que el legislador de manera expresa disponga un fenecimiento de esa

competencia por factores temporales, el órgano público se encuentra imposibilitado de actuar. Ya explicamos que, por regla general, las competencias no se extinguen por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas. La excepción a esta regla la contempla el mismo ordinal cuando indica que habrá una limitación de la competencia por razón del tiempo cuando expresamente el legislador disponga que su existencia o ejercicio esté sujeto condiciones o términos de extinción. En este sentido, insistimos que el precepto 329 ibídem señala con toda contundencia que el acto dictado fuera de plazo es válido para todo efecto legal, salvo disposición expresa de ley, lo que aquí no ocurre. La caducidad es una forma anticipada de terminar el procedimiento y como tal, debe decretarse para generar ese efecto de cierre. Por ende, mientras no se disponga, o al menos, no se haya solicitado (pues de haberse requerido, la emisión de un acto final sin considerar si procede o no la caducidad sería nulo), no produce esa consecuencia procedimental. En el caso concreto, estima el Tribunal que no concurren los elementos que permiten declarar la caducidad del procedimiento. Primero, la parte actora fundamenta el cargo en que el órgano director inició el procedimiento en enero de 2010 (lo cual no es cierto, ya que como se indicó supra, el auto inicial dictado contra la actora es de abril de 2010) y lo concluye en agosto de ese año. No obstante, nunca se alegó la caducidad dentro de aquella fase constitutiva. Más bien, la defensa se plantea hasta la fase recursiva, esto es, cuando ya se dictó el acto final. Al no haberse alegado en la fase constitutiva del procedimiento (momento procesal oportuno para tales efectos), el acto final, aunque dictado fuera del plazo, se reputa como válido, según lo dispone el artículo 329 de la LGAP. Máxime cuando la inactividad que alega la parte actora no refiere a la fase apelativa. En todo caso, lo cierto es que de la revisión de las distintas fases e incidencias tampoco se observa que el procedimiento haya entrado un abandono o inactividad procesal superior a seis meses. Por ende, ha de rechazarse la caducidad alegada.

VII. Sobre los vicios del procedimiento. En este punto la demandante acusa, en lo medular, dos infracciones. Primero, cuestiona la naturaleza de la comparecencia. Reclama que pese a que el procedimiento debía ser privado y confidencial, se le citó a una comparecencia oral y pública, la cual fue siempre publicitada. Lo alegado debe ser rechazado. Como señalamos supra, si bien estamos frente a un procedimiento administrativo sancionador al que resultan aplicables, por regla general, las disposiciones de la LGAP; lo cierto es en materia de Hacienda Pública algunas de esas norma ceden frente a regulaciones particulares y especiales, que incorporan reglas diversas en cuanto a extremos específicos (por ejemplo, la prescripción de la potestad sancionadora, como ya explicamos). Lo relativo a la comparecencia tiene, también, en esta materia matices especiales. Es cierto que el artículo 309 de la LGAP establece que el procedimiento ordinario se llevará a cabo mediante una comparecencia oral y privada con la Administración; pero esta norma cede ante lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley No. 8422. Dicho numeral dispone con claridad

que, por regla general, las comparecencias a que se refiere la LGAP en los procedimientos administrativos que se instruyan por infracciones al Régimen de Hacienda Pública, serán orales y públicas. Admite, eso sí, que el órgano director, en resolución fundada, pueda declararlas privadas por razones de decoro y por derecho a la intimidad de las partes o de terceros, cuando estime que se entorpece la recopilación de evidencia o peligra un secreto cuya revelación sea castigada penalmente. Así, en el caso concreto no se observa infracción alguna en el hecho que se le hubiera citado a una comparecencia pública (y no privada), porque así lo dispone (como regla general) la normativa especial vigente para infracciones a la Hacienda Pública. Luego, se reclama que al procedimiento se le haya dado una cobertura en medios de comunicación. En este punto, insistimos que estamos frente a causas que se siguen por infracciones a la Hacienda Pública. Por ende, no es de extrañar que, en algunos casos, los medios de comunicación den cobertura a estos eventos por los intereses públicos que involucran. Aunado a lo anterior, cabe destacar que los recortes periodísticos que aporta, informan sobre la sanción cuando ya ésta ha sido impuesta (*folios 243 y 244 del expediente judicial*), por lo que no se observa la infracción alguna a la confidencialidad que deben guardar algunas fases (que no la comparecencia), siendo que una vez notificada la resolución final, se trataba de información pública a la que bien podía tener acceso la prensa. Tampoco se demuestra que el sindicato de la CNE tuviera conocimiento de la sanción antes de que se le hubiera notificado a la accionante. La única nota del sindicato que se trae al proceso es la que consta a folio 245 y 246 del expediente judicial; no obstante no permiten llegar a aquella conclusión en tanto refiere a otros temas y además se suscribe el primero de noviembre de 2010, esto es, cuando ya el acto final había sido dictado e incluso se habían presentado los recursos en su contra. Así, el dicho de la actora no se acompaña (como corresponde) de probanzas suficientes que permitían acreditarlo, no pasando de ser simples manifestaciones subjetivas sin sustento alguno. Por otra parte, se alega violación al debido proceso. No obstante, como afirman los accionados, la actora no especifica ni detalla con claridad en qué consisten esas infracciones. En rigor, no se observa que se hayan omitido formalidades sustanciales del procedimiento, cuya realización correcta hubiese cambiado la decisión final o que le hubiese causado indefensión. A la actora se le notificó acerca del carácter y fines del procedimiento, con una intimación e imputación de los hechos así como la indicación de la posible sanción a aplicar; se le garantizó el derecho de audiencia, interviniendo en el proceso, fue oída y tuvo oportunidad para presentar los argumentos y producir las pruebas que estimaba pertinentes; se le brindó la oportunidad para preparar su alegación teniendo acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con el caso. También se le garantizó el derecho a una defensa técnica y se hizo representar y asesorar por los abogados y técnicos de su elección. Finalmente, se le notificó la decisión final que se dictó, con la expresión de los motivos en que ésta se fundamentó y tuvo derecho a recurrirla (al igual que pudo impugnar actos preparatorios que

contaban con recursos ordinarios) así como pudo presentar las incidencias que estimó necesarias para su defensa. Desde esta perspectiva, el Tribunal no encuentra que se haya violado el debido proceso durante el procedimiento, razón por la cual se ingresa al examen de las alegaciones de fondo que, contra el acto final, formula la actora.

2. Aplicación Supletoria del Artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios por Hostigamiento Sexual

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]ʸ

Voto de mayoría

“III. Alegatos de las partes. El accionante aduce, en lo fundamental, la concurrencia de una serie de nulidades que agrupa en ejes temáticos en el siguiente orden: a. Violación al principio de legalidad: reprocha, lo actuado desconoce lo regulado en el artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo Público y la Docencia, No. 7476 y el canon 33 de la Normativa de Relaciones Laborales. El procedimiento no solo excede el plazo de ley al haberse iniciado desde el 18 de agosto del 2008 y culminado el 26 de noviembre del 2009. Acusa, la suspensión dictada en su contra fue prorrogada en cuatro ocasiones por causas imputables a la Administración. Señala, se vulnera el principio de oficiosidad y de oficialidad. Al apartarse del ordenamiento jurídico, estima, lo actuado es nulo. b. Violación del principio de reserva de ley: aduce, solo mediante ley formal es posible regular y restringir los derechos y libertades fundamentales. En este plano censura, el acto 1016-09 lesiona el principio de reserva de ley por cuanto se le separa del puesto por primera vez desde el 29 de agosto del 2008 y hasta el 29 de diciembre de ese año, prorrogándose esa separación por segunda vez y por una tercera ocasión por oficio 1297-08 en el período que va del 30 de abril al 30 de agosto del 2009 y la cuarta vez por resolución 2981-09 que abarcó el período del 31 de agosto al 31 de diciembre del 2009. Se lesiona el precepto 33 de la Normativa de Relaciones Laborales, excediendo las facultades de dicho instrumento, privándole del disfrute de su derecho al trabajo de manera arbitraria e intempestiva. c. Violación de los principios de causalidad, actualidad, proporcionalidad y razonabilidad de la potestad patronal disciplinaria: Expresa, la sanción le fue impuesta por parte de la Gerencia Médica el 26 de noviembre del 2009, aproximadamente cuatro meses después que la Junta Nacional de Relaciones Laborales por oficio JNRL-177-09 del 20 de julio del 2009 puso en conocimiento del órgano competente para resolver el procedimiento. Apunta, esa potestad no fue ejercida conforme al mandato 603 del Código de Trabajo, que fija un plazo prescriptivo de un mes para disciplinar las faltas, plazo que se computa desde que se dio la causal de la separación o en su caso, desde el conocimiento de los hechos que darían pie a la corrección disciplinaria. Cita el fallo 598-2010 de la Sala Segunda. Señala, la sanción fue impuesta pese estar prescrita la potestad, lo que le generó un grave perjuicio. Dice, la falta nunca existió, pues no se

probó tal y como lo indicó la Junta de Relaciones Laborales. Se incurre en errónea valoración de los hechos y la prueba por cuanto considera, la sanción es grosera y desproporcionada, con afectaciones en la salud emocional, relación familiar y estabilidad económica. d. Violación del debido proceso: denuncia, los actos impugnados contienen una indebida valoración de la prueba que lesiona el principio de defensa y debido proceso. Cita como referencia la deposición de Wendy Muñoz Ramírez realizada a las 11 horas 50 minutos del 22 de septiembre del 2008, de la que desprende contradicciones. Afirma, el Órgano Decisor no valoró la prueba recabada según las reglas de la sana crítica racional, siguiendo los preceptos de la lógica, la ciencia y la experiencia establecidos en el artículo 298 inciso 2 de la Ley No. 6227 que establece la forma en que debe valorarse la prueba dentro de un procedimiento administrativo. Lo anterior, asevera, al haber concluido que incurrió en un comportamiento inapropiado mientras se encontraba en el ejercicio de su cargo al haber agarrado con fuerza a la denunciante y haberla prensado contra él, buscándole la boca mientras le pedía un beso. Apunta, de esa declaración no se puede extraer cómo si el actor sostenía la placa en las manos, utilizó simultáneamente también las dos manos para buscar darle un beso. Estima, los actos cuestionados son violatorios del principio pro homine ya que existe duda suficiente para absolver al investigado pues no se posee pleno convencimiento de su supuesta culpabilidad y al no superar cualquier duda razonable, tal y como lo resolvió la Junta Nacional de Relaciones Laborales. A partir de esas alegaciones, considera, los actos impugnados padecen de nulidad de grado absoluto. En cuanto a los daños y perjuicios, expresa, deben concederse desde el momento de su despido y hasta su efectiva reinstalación. Por su parte la CCSS, se opone a la demanda. Explica, las acciones de ese ente público mediante las cuales se determinó la comisión de faltas merecedoras de despido sin responsabilidad patronal, se ajustaron al bloque de legalidad. Se procedió a instaurar un procedimiento administrativo para buscar la verdad real de los hechos, y con fundamento en la prueba recabada es que se toma la decisión de despido. A su juicio, los vicios que denuncia la demanda son apreciaciones subjetivas sin fundamento legal, pues basta analizar el expediente del procedimiento 080-08 para concluir que se instruyó de manera correcta. Manifiesta, en el procedimiento se llegó a la conclusión que el investigado es responsable de los hechos y conductas que le fueron imputados, es decir, incurrió en acoso sexual en perjuicio de la funcionaria Wendy Muñoz Ramírez, al agarrarla con fuerza y tratar de besarla en la boca, al mismo tiempo que le solicitaba le diera un beso. La conclusión del Órgano Decisor se sustenta en la recepción de suficiente prueba, analizada conforme a las reglas de la sana crítica racional y el correcto entendimiento humano, a tono con la ley y la jurisprudencia que en estos temas ha emitido la Sala II de la Corte Suprema de Justicia. Cita los precedentes 314-95, 131-2000 y 310-98 de esa Sala referida.

IV. Generalidades sobre los procedimientos disciplinarios en materia de hostigamiento sexual. La Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo Público y la Docencia, No. 7476, publicada en La Gaceta No. 45 del 03 de marzo de 1995, establece una serie de acciones preventivas que han de ser adoptadas por los patronos dentro de sus respectivos ambientes laborales (con independencia de su condición pública o privada), para combatir y suprimir, así como para evitar la ocurrencia de prácticas o conductas que puedan encajar dentro de las acciones o comportamiento que constituyen manifestaciones del acoso sexual. Este tratamiento busca la tutela de la libertad y la vida humana, el derecho al trabajo y el principio de igualdad ante la ley, los cuales obligan al Estado a condenar la discriminación por razón del sexo y a establecer políticas para eliminar la discriminación contra la mujer, según la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Así en efecto lo establece el ordinal primero de ese cuerpo legal. Dicha normativa conceptualiza el acoso sexual como: "... toda conducta sexual indeseada por quien la recibe, reiterada y que provoque efectos perjudiciales en los siguientes casos: a) Condiciones materiales de empleo o de docencia. b) Desempeño y cumplimiento laboral o educativo. c) Estado general de bienestar personal. También se considera acoso sexual la conducta grave que, habiendo ocurrido una sola vez, perjudique a la víctima en cualquiera de los aspectos indicados. " (Art. 3) En esa misma línea, el artículo 4 establece una serie de conductas que han de ser considerados manifestaciones de acoso sexual, sin que se encuentren limitados al concepto de reincidencia. Así concretamente esa norma reza: " El acoso sexual puede manifestarse por medio de los siguientes comportamientos: /1.- Requerimientos de favores sexuales que impliquen: / a) Promesa, implícita o expresa, de un trato preferencial, respecto de la situación, actual o futura, de empleo o de estudio de quien la reciba. / b) Amenazas, implícitas o expresas, físicas o morales, de daños o castigos referidos a la situación, actual o futura, de empleo o de estudio de quien las reciba. / c) Exigencia de una conducta cuya sujeción o rechazo sea, en forma implícita o explícita, condición para el empleo o el estudio. / 2.- Uso de palabras de naturaleza sexual, escritas u orales, que resulten hostiles, humillantes u ofensivas para quien las reciba. / 3.- Acercamientos corporales u otras conductas físicas de naturaleza sexual, indeseados y ofensivos para quien los reciba". Desde el plano preventivo, el canon 5 señala el deber del patrono de mantener, en el lugar de trabajo, condiciones de respeto para quienes laboran ahí, por medio de una política interna que prevenga, desaliente, evite y sancione las conductas de hostigamiento sexual. Para tales efectos, ha de adoptar medidas expresas en los reglamentos internos, los convenios colectivos, los arreglos directos o de otro tipo. Dentro de estas acciones la citada norma señala, a modo de referencia (numerus apertus), las siguientes acciones: a. Comunicar, en forma escrita y oral, a las personas supervisoras, representantes, funcionarias y trabajadoras en general sobre la existencia de una política institucional o empresarial contra el

hostigamiento sexual. Asimismo, darán a conocer dicha política de prevención a terceras personas cuando así convenga al cumplimiento de los fines establecidos en la presente ley. b) Establecer el procedimiento interno, adecuado y efectivo, que permita las denuncias de hostigamiento sexual, garantizando la confidencialidad de las denuncias y el régimen sancionatorio para las personas hostigadoras cuando exista causa. En cuanto a este procedimiento, se establece, no podrá exceder el plazo de tres meses computados desde la interposición de la denuncia por hostigamiento sexual. Esta norma establece un plazo de tres meses para culminar el procedimiento, que a criterio de este Tribunal busca impregnar de eficiencia el deber del patrono de adoptar las acciones no solo preventivas sino correctivas que sean de mérito frente a casos de acoso sexual. La misma disposición señala que se trata de un plazo de naturaleza ordenatoria, no así de carácter perentorio, por lo cual, pese a que se establece como un referente temporal deseable, en definitiva, no lleva a una pérdida de competencia por el decurso de ese lapso trimestral. A juicio de este Colegio, el plazo se establece para tratar de culminar con prontitud el procedimiento y establecer si se han vulnerado o no las normas de hostigamiento sexual, lo que lleva a evitar situaciones de riesgo o revictimización de la persona afectada (hostigada), más no para establecer la imposibilidad de sancionar o la invalidez del procedimiento cuando instruido de manera razonable y tramitado con respeto a las reglas del debido proceso, defensa material, impulso procesal y celeridad, se ha emitido una decisión final. Es decir, en tesis de principio, ese plazo no tiene la virtud de terminar anormalmente el procedimiento por una suerte de pérdida de competencia por factores temporales, o bien, llevar a la nulidad del acto final. Lo anterior no es óbice para que dentro de procedimientos en los que la dilación es palmaria, de suerte que resulta desproporcionado el tiempo que ha demorado la Administración empleadora en su curso, pueda disponerse la nulidad de ese proceder por lesión a la máxima de justicia administrativa pronta y cumplida. Este tema será abordado adelante.

V. Generalidades sobre el procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo constituye un importante elemento formal de la conducta pública. Cumple una doble finalidad. Por un lado, establece el camino que ha de seguir la Administración para adoptar una determinada decisión, orientando su proceder. Por otro, se impone como un marco de referencia que permite al administrado, establecer un cotejo del proceder público, a fin de fijar un control de que sus actuaciones se hayan manifestado acorde a las normas que orientan ese proceder. Busca por ende, constituirse en un mecanismo de tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos frente a poder público, así como garantizar la legalidad, oportunidad y conveniencia de la decisión administrativa y correcto funcionamiento de la función pública. Conforme lo señala el canon 214 de la Ley No. 6227, su objeto es establecer la verdad real de los hechos que sirven de motivo al caso final. Este elemento formal resulta imperativo para lograr un equilibrio entre el mejor cumplimiento de los fines de la

Administración y la tutela de los derechos del particular, tal y como se expresa en el artículo 225.1 de la Ley General de la Administración Pública. De ahí que el canon 216.1 ibidem, exija a la Administración adoptar sus decisiones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento jurídico. En su curso, el procedimiento pretende establecer las formalidades básicas que permitan al administrado el ejercicio pleno del derecho de defensa y el contradictorio, para llegar a establecer la referida verdad real de los hechos (dentro de las cuales pueden verse las estatuidas en los cánones 217, 218, 219, 297, 317, entre otros, todos de la citada Ley General). Ello adquiere aún mayor relevancia en los denominados procedimientos de control o sancionatorios, siendo que en esos casos, la decisión final puede imponer un marco represivo en la esfera jurídica de una persona. El mismo plexo normativo dispone la sustancialidad de estas garantías mínimas, considerando inválido el procedimiento que no satisfaga esas cuestiones mínimas. Así se desprende del mandato 223 de la Ley de referencia, en cuanto señala que la omisión de formalidades sustanciales causará nulidad del procedimiento. Desde este plano, esta Tribunal ya ha señalado que el control de la función administrativa que confiere a esta jurisdicción el canon 49 de la Carta Magna, supone un cotejo de que la Administración en el curso de esos procedimientos (de corte sancionatorio para este caso), satisfacen las garantías mínimas fijadas por la normativa aplicable, y que en lo medular, se ha tutelado el debido proceso que ha de ser infranqueable en ese proceder. Ahora bien, en virtud de lo alegado, es menester abordar el tema de las funciones que le son propias al órgano director y al órgano decisor del procedimiento. La competencia para emitir el acto final dentro de un procedimiento corresponde al órgano decisor, sea, a quien se ha otorgado la competencia legal para emitir el acto que causa estado. Empero, en aras de la eficiencia administrativa, las competencias de instrucción son delegables en un órgano encargado de llevar a cabo la instrucción del procedimiento, el que se ha tendido en denominar "órgano director o instructor". Es evidente que la designación de este último corresponde al órgano decisor, para lo cual, su validez se encuentra sujeta a que recaiga en un funcionario adscrito, designado regularmente y en posesión del cargo. De manera excepcional, se ha tolerado que se constituya como órgano director del procedimiento a personas que no son funcionarios regulares, sin embargo, en esa función específica, debe entenderse que cumplen una función pública, con las obligaciones inherentes. En cuanto a sus competencias, el órgano instructor representa a la Administración en el procedimiento y ostenta un rol de instrucción. Le corresponde emitir un análisis fáctico. Si bien puede rendir recomendaciones, ciertamente no serían vinculantes, por lo que sus determinaciones de cara a la adopción de una decisión final se consideran actos de trámite. Por ende, le corresponde dictar el acto de apertura, dar impulso procesal, toda la labor de instrucción del procedimiento, dirigir la comparecencia, resolver cuestiones previas, resolver el recurso de revocatoria que se interponga contra los actos de trámite, rendir un informe al órgano decisor al momento de remitir el expediente para el dictado del

acto final . Dentro de sus competencias pueden verse los artículos 221 , 227, 230, 248, 249, 267, 282, 300, 301, 304, 314, 315, 316, 318, 323, 326, 333, 349, 352 , todos de la Ley General de referencia. Por su parte, el órgano decisor es el jerarca competente que reúne las condiciones necesarias para dictar el acto final que resuelve el procedimiento.

VI. Sobre el elemento temporal del procedimiento sancionatorio. Como primer alegato, el accionante reprocha la violación del artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo Público y la Docencia, No. 7476 y el canon 33 de la Normativa de Relaciones Laborales. Lo anterior, dice, ya que el procedimiento excede el plazo de ley al haberse iniciado desde el 18 de agosto del 2008 y culminado el 26 de noviembre del 2009. Acusa, la suspensión dictada en su contra fue prorrogada en cuatro ocasiones por causas imputables a la Administración. El trasfondo de los alegatos resumidos exige ingresar a analizar cuestiones varias del elemento temporal que incide en el ejercicio de la potestad disciplinaria, así como en el procedimiento administrativo. Sobre el particular debe indicarse lo que de seguido se expone. En las relaciones funcionariales, el ejercicio de la potestad correctiva del jerarca frente a los funcionarios que han cometido faltas sancionables, se encuentra sujeto a un factor de temporalidad, luego del cual, tal ejercicio no podrá ser emprendido. Este límite temporal, según se verá varía según se trae de la materia regulada y de la existencia de un régimen jurídico especial que configure reglas particulares para tipos específicos de relaciones de empleo público. En consecuencia, esa potestad disciplinaria (que se basa en la doctrina del ordinal 102 de la LGAP) no es irrestricta en el tiempo. A diferencia de otras potestades públicas que por aspectos finalistas se consideran imprescriptibles, las que se refieren al ejercicio sancionatorio interno -como el que se examina en este caso- están sujetas a reglas de temporalidad en virtud de lo cual, puede fenecer por el decurso del tiempo establecido por el ordenamiento jurídico sin concretarlas. Por ende, en este tipo de relaciones, el titular del poder correctivo es el jerarca administrativo y el sujeto pasivo el funcionario público, quien en esa medida, se encuentra sujeto a la potestad correctiva interna solo por el plazo que expresamente fije la normativa aplicable, vencido el cual, emerge su facultad de requerir el reconocimiento de la pérdida de la potestad jerárquica. Otro elemento que se encuentra sujeto a reglas de temporalidad es el referente a la Tramitación del procedimiento. Se refiere al tiempo máximo que puede durar el procedimiento administrativo instaurado para establecer los hechos que permitan adoptar la decisión final del titular de la potestad represiva pública. Este tema, salvo norma especial, se encuentra regulado por el ordinal 261, en relación con el 319 y el 340, todos de la Ley No. 6227. Sin embargo, ese plazo bimensual que allí se dispone consiste en un plazo de naturaleza ordenatoria, no perentoria, lo que desde luego no incluye ni permite procedimientos con dilaciones injustificadas, arbitrarias y desproporcionadas, los que serían inválidos por lesión a la máxima de justicia administrativa pronta y cumplida. En

este sentido, puede verse el fallo No. 199-2011-VI de esta Sección VI, de las las 16: 20 horas del 12 de septiembre del 2011. En este punto ha de remitirse además a lo estatuido por el precepto 340 de la LGAP que regula el instituto de la caducidad del procedimiento, en los casos en que la Administración instructora que lo inicio, lo someta a estado de abandono por un plazo igual o superior de seis meses por causas imputables a aquella. En este supuesto, la caducidad aplica incluso en los casos en que el procedimiento se encuentra listo para el dictado del acto final, pues la restricción del inciso 2 del citado canon 340, en cuanto a la imposibilidad de la caducidad cuando el asunto se encuentra listo para el dictado de ese acto final, solo aplica cuando el procedimiento ha iniciado a instancia de parte, dado que la etapa siguiente solo compete a la Administración, la que no podría escudarse en su inercia. Esto no ocurre cuando se ha instruido de oficio, pues en ese caso, la dilación si beneficia al administrado, en la medida en que se trataría en ese caso, de un retraso solo imputable a la oficina pública. Ahora, en la especie, cabe advertir, existe norma especial que regula el aspecto de la duración del procedimiento. Este aspecto se regula en el ordinal 5 de la Ley No. 7476, cabe indicar, tal normativa, según se ha expuesto supra, fija un plazo de tres meses para la culminación del procedimiento administrativo, computado desde la fecha de formulación de la denuncia de hostigamiento sexual. Desde este plano, el inciso 2 de esa norma fija el deber de establecer procedimientos internos que permita establecer las denuncias de hostigamiento sexual, garantizando la confidencialidad de las denuncias y el régimen sancionatorio para las personas hostigadoras cuando exista causa. En ese sentido, ese numeral señala: " Dicho procedimiento en ningún caso, podrá exceder el plazo ordenatorio de tres meses, contados a partir de la interposición de la denuncia por hostigamiento sexual. " Como se ha señalado, el citado lapso es de naturaleza ordenatoria, no perentoria, lo que supone, se establece como un parámetro temporal deseable para atender con prontitud las denuncias formuladas en esta materia objeto de examen. Sin embargo, dado ese carácter, los actos finales dictados dentro de un procedimiento de esta índole, aún cuando se hubiere superado el citado elemento temporal, serían válidos, al tenor de la doctrina del ordinal 329.3 de la Ley No. 6227/78. Distinto sería el caso si ese plazo fuese perentorio, pues en tal escenario, el decurso del tiempo conferido por el legislador para el ejercicio de la competencia, llevaría a la pérdida de la posibilidad de emitir la voluntad administrativa. Con todo, siendo ese plazo solamente ordenatorio, ello no implica que la Administración empleadora en este caso, no se encuentre sujeta a las reglas de la justicia administrativa pronta y cumplida, de modo que, la instauración de procedimientos en los cuales se evidencian plazos irrazonablemente largos o dilatados, o bien cuando las acciones de impulso procedimental son distanciadas en términos temporales de manera desproporcionada, puede llevar a la declaratoria de invalidez de esos trámites.

VI. Análisis del elemento temporal del procedimiento en el caso concreto. En el presente caso, el procedimiento instaurado en contra del accionante tuvo una duración de casi 8 meses, desde el dictado del acto inicial de traslado de cargos y el dictado del acto final del procedimiento. Si se considera tal lapso desde la fecha de la presentación de la denuncia en fecha 31 de julio del 2008, ha de adicionarse un mes, para un total aproximado de 9 meses. Ello sin considerar la fase recursiva. Tal dilación supera por mucho el plazo referencial de tres meses a que alude el canon 5 de la Ley No. 7476, sin que en el análisis concreto este Tribunal pueda observar causa justificante para tal retardo procedimental. Como bien señaló la Administración en la fase recursiva, la superación del plazo fijado por el artículo 5 precitado no incorpora, en todos los casos una causal de invalidez, dada la connotación ordenatoria de ese régimen. Sin embargo, cuando en casos como el presente, la Administración instructora dilata el procedimiento sin razón objetiva y proporcionada, se desatiende no solo el deber de eficiencia y de impulso procedimental que fija el numeral 222 de la Ley General de la Administración Pública, sino que además se expone al investigado y a la denunciante, a una tardanza injustificada que atenta contra el principio de justicia administrativa pronta y cumplida, regulado por el ordinal 41 de la Carta Magna. En efecto, el principio de justicia pronta y cumplida supone, para el caso de los procedimientos administrativos, que deben ser resueltos, en tesis de principio, por acto final, dentro de plazos razonables y proporcionales, evitando someter al destinatario a procedimientos infundadamente largos y tediosos. Constituye por ende una expresión de la máxima de seguridad jurídica, en la medida en que exige la definición de la causa dentro del espacio temporal debido. A diferencia de lo que expone la CCSS, la complejidad o no del procedimiento no puede justificar procedimientos arbitrariamente largos, pues ello supondría cohonestar una potestad incontrolable de la Administración para ejercitar, en cualquier tiempo y bajo su propio arbitrio, la potestad de resolver el conflicto, en mengua evidente de la aludida certeza y en clara lesión del debido proceso. A tono con lo expuesto, pese a la naturaleza ordenatoria del plazo trimestral aludido, ello no es óbice para poder decretar la invalidez de actos dictados dentro de procedimientos cuya dilación superan el umbral normal de razonabilidad. En efecto, una duración irrazonable del procedimiento puede llevar a la nulidad de lo actuado por la lesión al principio de justicia pronta y cumplida (que este Tribunal debe tutelar). En esta línea puede observarse lo dicho en los precedentes números 2007-3140 y 2007-6758, ambos del Tribunal Constitucional. En el primero, de manera contundente se señaló: "Ahora bien, desde el momento en que inicia un procedimiento administrativo, hasta la emisión del acto final, debe mediar un plazo razonable y proporcionado, tomando en cuenta la actuación de las partes, la complejidad del asunto y los plazos legales establecidos para cada caso, de tal forma, que la Administración pueda contar con un plazo prudencial, pero sin incurrir en dilaciones indebidas que entraben el procedimiento... estima este Tribunal, que el tiempo utilizado por el recurrido desde el momento en que se inició el procedimiento,

a la fecha, lejos de ser justificable resulta excesivo, irrazonable y en perjuicio de los derechos fundamentales del amparado, por el retardo injustificado en el que ha incurrido la administración recurrida.” En la especie, como se ha dicho, no todo procedimiento que tarde más del plazo ordenatorio que le imponga la normativa procesal a que está sujeto (tres meses según el artículo 5 de la Ley No. 7476 en este caso) implica la nulidad de lo actuado, sino solo en la medida que el plazo sea irrazonable, lo que ha de ser ponderado en cada caso, atendiendo a la tramitación y complejidad de lo actuado. En esta causa, del análisis del cuadro fáctico expuesto en el elenco de hechos probados, se observa que el procedimiento no ingresó en una fase de abandono siendo que se realizaron múltiples citaciones para audiencias de evacuación de prueba testimonial y cumplir con diversas fase de la audiencia oral y privada. No obstante, es claro que la aplicación que hizo la CCSS de esa audiencia fue abiertamente indebida por la segmentación y fragmentación que confirió a esa etapa en quebranto del principio de celeridad y concentración. Las constantes citaciones y re-programaciones de audiencias, distanciadas entre sí, sin justificación que se pueda colegir para ese proceder, pone en evidencia un tratamiento patológico y disfuncional de las reglas del procedimiento administrativo. Los numerales 218, 309 y 317 de la LGAP establecen el derecho de la persona destinataria de contar dentro del procedimiento ordinario con una audiencia oral y privada dentro de la cual puede realizar alegaciones, evacuar prueba, entre otras facultades reguladas en aquel último mandato (317). Con todo el mismo canon 309 precitado señala en su inciso tercero, que será posible una segunda comparecencia cuando una vez finalizada la primera, el asunto no haya quedado listo para el dictado del acto final y las diligencias así lo requieran. El análisis del expediente evidencia la realización de diversas audiencias realizadas, sin exponer las causas que justificaron una dilación como la ocurrida en este caso. Estas normas incluyen un tratamiento que supletoriamente resulta aplicable a los procedimientos disciplinarios que ventila el ente accionado. No comparte este Tribunal el alegato de que la complejidad del expediente justificó ese plazo. Véase que las actas de las audiencias celebradas evidencian solo evacuaciones de deposiciones testimoniales o declaraciones de parte. El acto de inicio es del 19 de agosto del 2008 y fue comunicado el 22 de agosto siguiente. La audiencia oral y privada se celebró en fecha 22 de septiembre del 2008, siendo suspendida y continuada el 06 de noviembre del 2008. Ese distanciamiento resulta atentatorio contra la inmediatez y concentración del trámite, sin explicitar la causa de tal retraso, pese a ser un asunto que por su temática de fondo (hostigamiento sexual), a tono con las exigencias de la Ley No. 7476 y los deberes que tal normativa impone a los patronos, ha de ser cursado con la celeridad de rigor y de mérito. Pues bien, en la citada data -06 de noviembre del 2008-, se evacuó prueba testimonial ofrecida por el denunciado, siendo suspendida nuevamente para ser continuada el 03 de diciembre del 2008 y luego el 09 de enero del 2009. (Folios 61-103, 122-174 del administrativo) Luego de esa fecha en que culmina la audiencia oral, no es sino hasta el 20 de febrero del 2009, que se emite

acto de las 13 horas en el que se confiere plazo de cinco días para la presentación del alegato de conclusiones. (Folio 269 del administrativo) Luego, por acto de las 12 horas del 20 de marzo del 2009, el Órgano Director del Procedimiento emite informe de conclusiones, recomendando la responsabilidad disciplinaria del accionante. Finalmente, por resolución No. 1016-09 de las 08 horas del 30 de marzo del 2009, emitida por el Dr. Eduardo Cambronero Hernández, en su condición de Director a.i. de la Dirección de Red de Servicios de Salud de la CCSS, se propone sanción de despido sin responsabilidad patronal en contra del Dr. Wagil Sánchez Orozco. (Folios 349-361 del administrativo) Considerando las fechas de presentación de la denuncia, apertura del procedimiento y dictado del acto final, se insiste, este Tribunal concluye sobre la tramitación indebida de este expediente por las dilaciones impropias que se han evidenciado en un tema en el que por imperativo legal, la celeridad ha de ser pilar fundamental e incuestionable, dada la relevancia del tratamiento del acoso sexual laboral que se acusaba en este caso. Lo anteriormente expuesto denota un plazo irrazonable en la tramitación del procedimiento que la CCSS se limita a justificar por una extrema complejidad. No obstante, ese solo decir no es suficiente y por el contrario, el análisis del objeto del procedimiento, así como la dinámica mostrada por el curso procedimental, no justifican esa duración. En definitiva, tal aspecto vicia el procedimiento por infracción a los principios de impulso procesal, celeridad, concentración y justicia administrativa pronta y cumplida. Por ende, se presenta una deficiencia que da base a la invalidez de lo actuado. Lo contrario llevaría a cohonestar procedimientos con plazos irrazonables sin consecuencia jurídica alguna, lo que desde luego, no tolera este Tribunal. Si bien el numeral 329.3 de referencia previa, señala que el acto final recaído fuera de plazo, es válido, salvo excepciones de ley, es claro que ello no supone en modo alguno una suerte de carta abierta, permisiva incontrolable que justifique procedimientos en extremo dilatados, con vulneración irrazonable de plazos en mengua del debido proceso, concentración, celeridad, unidad procedimental, certeza jurídica, todos elementos constituyentes de la máxima de justicia administrativa pronta y cumplida. Como se ha señalado, tal falencia muestra una disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico (numerales 128, 158 y 223, todos de LGAP) en cuanto al procedimiento llevado, desde el plano integral. Lo delicado del tema de fondo no puede constituirse en una justificación ilegítima que pretenda validar esas inadvertencias en el curso normal de los procedimientos. Tal aspecto exige, la nulidad de lo actuado, como en efecto ha de ser dispuesto. En suma, por la dilación injustificada que se presenta en el procedimiento bajo examen converge una causal de nulidad absoluta, insalvable que desemboca, sin más, en la supresión de ese procedimiento.

VII. A mayor abundamiento; sobre las medidas cautelares impuestas. En esa misma línea de análisis, las lesiones al elemento de temporalidad se agravan si se considera el tratamiento dado a la medida cautelar administrativa de separación del cargo con goce

de salario. Debe destacarse, este procedimiento cuenta con un régimen particular que a lo interno ha emitido la CCSS. En efecto, la CCSS, mediante los artículos 23 y 1° de las sesiones números 7217 y 7234, en su orden celebradas el 23 de mayo y 30 de junio de 1998 , emitió la Normativa de Relaciones Laborales, aplicable para todos sus funcionarios. Tales normas rigen el curso procedimental en este asunto. Sobre las medidas cautelares de separación, señala el ordinal 33: " Artículo 33.—De la separación temporal del trabajador(a) con percepción de salario . La Caja podrá separar o trasladar temporalmente a sus trabajadores(as) del puesto en las siguientes circunstancias: a) Cuando la separación sea imprescindible para garantizar el buen resultado de la investigación administrativa. b) Cuando sea absolutamente necesario para salvaguardar el decoro de la Institución. c) Cuando al servidor(a) se le impute la comisión de un delito relacionado con el desempeño de su función. d) Cuando la permanencia en el cargo pudiere eventualmente poner en peligro la salud, integridad física de los asegurados(as), o los servicios esenciales para el funcionamiento de la Institución, por imputársele negligencia, impericia o imprudencia. / Durante la separación administrativa el trabajador(a) tendrá derecho apercibir la totalidad de su salario y estará en la obligación de permanecer localizable y disponible, cuando así lo requiera la Institución./ Todo traslado se realizará dentro de un perímetro de 10 km. del actual centro de trabajo del trabajador(a). Durante el traslado temporal, al trabajador a) se le ocupará en funciones propias a su perfil ocupacional, en los términos que establece el artículo 20 del Código de Trabajo y se le mantendrán las condiciones salariales y de jornada semanal que viene disfrutando. / La separación o traslado temporal, no podrá exceder más de cuatro (4) meses, pudiendo prorrogarse en casos excepcionales hasta por otro período igual, aún después de concluida la investigación administrativa (primera etapa del procedimiento disciplinario) correspondiente. / Si vencida la prórroga, la investigación administrativa no se hubiere concluido por causas imputables a la Administración, se declarará caduco y se reinstalará al trabajador(a) de pleno derecho, sin que se pueda reabrir causa por los mismos hechos, y sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que se le pudieren atribuir por omisión a la Jefatura encargada de la investigación disciplinaria . "En lo que viene relevante al caso, la redacción de las causales es lo suficientemente abierta como para fijar un margen de discrecionalidad a favor del órgano administrativo, sin embargo, como todo ejercicio de poder público, no se trata ni por asomo de una potestad irrestricta, por el contrario, la misma ha de ajustarse a los parámetros de resultados de medios a fines que se colija de cada caso concreto (análisis de proporcionalidad), de suerte que no resulten arbitrarias. Además, no basta la simple invocación de una de las causales que detalle el mencionado numeral 33. Es menester en estos casos exponer de manera diáfana, las razones que en el supuesto particular que se analiza, llevaron a la Administración a adoptar la medida precautoria de separación provisional del cargo. Si bien se respeta el alegato de la CCSS dictado en sede interna en cuanto expone que al ser esa separación con goce de sueldo, no se

produce una mella en la retribución salarial del investigado, en definitiva no se comparte a plenitud. Es evidente que el salario del funcionario en este tipo de situaciones se sigue percibiendo, empero, ello no implica que la aplicación indebida de este tipo de determinaciones, no cause afectaciones en la esfera jurídica del investigado, que trascienden lo remunerativo salarial. En este asunto, se ha tenido por acreditado que al accionante se impuso la medida de separación del cargo, la que fue prorrogada en tres ocasiones. En efecto, del recuento de los hechos acreditados en el expediente se tiene que mediante el oficio DM-ASBA-895-08-08 del 29 de agosto del 2008, la Dirección Médica a.i. del Área de Salud de Buenos Aires dispuso dictar la separación temporal con percepción de salario en contra del actor, por un período de cuatro (4) meses, a partir del comunicado de ese acto. Tal determinación fue puesta a conocimiento del demandante por oficio DM-ASBA-898-08-2008 del 29 de agosto del 2008, en el que se señala que se le suspende con goce de salario por un período de 4 meses a partir del 29 de agosto del 2008. (Folios 53-56 del administrativo) Fenecida esa vigencia, la Administración determinó prorrogar esa medida, alegando la aplicación del artículo 33 de la Normativa de Relaciones Laborales. En ese sentido, se ha tenido por comprobado que por oficio DLJESV-210-2008 del 04 de diciembre del 2008, SIPROCIMECA petitionó la reinstalación del accionante con el goce de todos sus derechos a partir del 30 de diciembre del 2008. Sin embargo, por resolución No. 4957-08 de las 15 horas del 18 de diciembre del 2008, la Dirección de Red de Servicios de Salud dispuso prorrogar la separación temporal del actor, con percepción de salario, conforme al numeral 33 de la Normativa de Relaciones Laborales, por un período de cuatro meses adicionales que abarcan el período que va del 30 de diciembre del 2008 al 30 de abril del 2009 inclusive. En ese acto se alegó que tal medida era para garantizar la transparencia del desarrollo del procedimiento. Lo anterior fue comunicado a SIPROCIMECA mediante el oficio DM-ASBA-1294-12-2008 del 22 de diciembre del 2008. (Folios 192, 194, 243-248 del administrativo) Como se observa, en la emisión de ese acto se tenía total claridad del contenido e implicaciones del numeral 33 mencionado recién, en cuanto a la posibilidad excepcional de disponer esa prórroga en el curso de los procedimientos administrativos instaurados por la CCSS contra sus funcionarios. Pese a ello, de nuevo, en esta ocasión por oficio DM-ASBA-424-04-2009 del 30 de abril del 2009, la Dirección Médica del Área de Salud de Buenos Aires pone en conocimiento de lo establecido en la resolución No. 1297-08 de las 15 horas del 22 de abril del 2009 de la Dirección de Red de Servicios de Salud, en la que se dispuso prorrogar por cuatro meses más la medida de separación temporal con percepción de salario del accionante, con un período que va del 30 de abril hasta el 30 de agosto del 2009. (Folios 377-380, 390 del administrativo). En esa oportunidad, la justificación legal para prorrogar por segunda vez la medida de suspensión del funcionario fue el canon 242 del Código Procesal Civil. Luego, una vez más (por tercera vez), por resolución No. 2981-09 de las 11 horas 25 minutos del 21 de agosto del 2009, la Dirección de Red de Servicios de Salud de la CCSS dispuso prorrogar por cuatro meses adicionales la

separación temporal con goce de sueldo, en el período que va del 31 de agosto hasta el 31 de diciembre del 2009. (Folios 401-404 del administrativo) Lo anterior evidencia que como derivación de una medida cautelar administrativa, el accionante estuvo fuera de su puesto, con goce de salario, por un plazo que va del 29 de agosto del 2008 al 31 de diciembre del 2009, es decir, un total de 16 meses. En definitiva, por oficio DM-ASBA-770-06-2010 del 04 de junio del 2010 de la Dirección Médica a.i. del Área de Salud de Buenos Aires, se solicita al Encargado de Recursos Humanos del Área de Salud de Buenos Aires, proceder de manera inmediata a ejecutar el despido del accionante Sánchez Orozco y llevar a cabo los trámites administrativos para la cancelación de los montos adeudados. (Folio 491 del administrativo) Ante este panorama, es criterio de este cuerpo colegiado, las razones dadas por la Administración para mantener aplicable la citada medida cautelar interna, no guardan correspondencia con el ordenamiento jurídico a que está sujeta. Por un lado, la normativa interna que rige las relaciones laborales de la CCSS señala la posibilidad de aplicar solamente una prórroga de esa medida de separación temporal, fijando que si vencida la ampliación no se ha culminado el procedimiento, el expediente debe declararse caduco y por ende archivarse. El contenido de esa norma era plenamente conocido por la Administración, siendo que en la resolución No. 4957-08 de las 15 horas del 18 de diciembre del 2008, se expuso como argumento de fondo para imponer la separación del cargo, esa normativa. Sin embargo, contrario a esa disposición, esa separación tuvo 3 prórrogas, se insiste, para un total de 16 meses de vigencia, sea, el doble del máximo permitido por la normativa de relaciones laborales. Si bien puede analizarse el tema de la posibilidad de aplicar excepcionalmente una ampliación de esas medidas fuera de la limitación del ordinal 33 referido ut supra, lo cierto del caso es que esa duración de la cautelar, pone en evidencia lo excesivo del plazo tomado por la Administración para culminar un procedimiento administrativo en cuya dinámica, como se ha dicho, no se justifica, ni encuentra esta Cámara, razón contundente como para sostener una tardanza de esa magnitud, más aún, tratándose de una materia en la que la comentada Ley No. 7476, fija el deber de prevención y pronta atención de los procedimientos por parte de los patronos. A juicio de este cuerpo colegiado, ese deber ha sido desatendido en este procedimiento. El tratamiento dado por la CCSS al tema de las medidas cautelares, lejos de mostrar un ejercicio debido de las potestades públicas en estas lides, advierte sobre tardanzas injustificadas y desproporcionadas en el llevamiento del procedimiento administrativo, con grave lesión no solo para los derechos de la persona involucrada en la causa en condición de investigado-denunciado, sino que afecta los derechos de la persona denunciante y de la finalidad misma que subyace en la Ley No. 7476, por el quebranto de los deberes que tal normativa impone. No encuentra este colegio causa de peso para sostener los plazos que se evidencian en ese iter procedimental. Incluso, ha de destacarse, la misma Junta Nacional de Relaciones Laborales, advirtió a la CCSS de la caducidad del procedimiento por la aplicación del referido canon 33 de la Normativa de Relaciones Laborales. En ese

sentido, por oficio DM-ASBA-559-05-2009 del 18 de mayo del 2009, la Dirección Médica del Área de Salud de Buenos Aires remite el expediente del actor a la Junta Nacional de Relaciones Laborales. Esta instancia, por informe JNRL-176-09 del 20 de julio del 2009, dirigido a la Gerencia Médica de la CCSS, indica, por un lado, la existencia de duda razonable sobre la ocurrencia de los hechos imputados. Sobre el aspecto temporal, ese oficio expresa: "... A la luz de lo establecido en el artículo 33 de la Normativa de Relaciones Laborales el caso se tipifica como "caduco", toda vez que la separación del puesto que se le ha ejecutado al funcionario Sánchez Orozco supera, por mucho el plazo máximo del que dispone la administración para ejecutar tal medida. (...) De fundamental importancia dentro del caso analizado y de la normativa citada resulta el hecho de que el Centro Para la Instrucción de Procedimientos Administrativos (CIPA) emite resolución inicial el 19 de agosto de 2008 y el informe de conclusiones es emitido 7 meses después de aquella fecha (el 20 de marzo de 2009). Sin embargo, la separación del puesto con goce de salario del Dr. Wágil Sánchez data desde el 29 de agosto de 2008, medida que a la fecha se mantiene en ejecución. (...) Por lo anterior, esta Junta Nacional de Relaciones Laborales, por unanimidad, recomienda: Que la sanción de despido sin responsabilidad patronal propuesta al Dr. Wágil Sánchez Orozco es improcedente..." (Folios 396-397 del administrativo) Ante ello, la Gerencia Médica opta por separarse del criterio de la Junta de Relaciones Laborales, por considerar que no es vinculante, y que las medidas impuestas encuentran respaldo en el Código Procesal Civil. Ciertamente los dictámenes de la Junta de Relaciones Laborales no son vinculantes para la CCSS, por lo que con la debida motivación, puede llegarse a una decisión diversa de la que aquella instancia recomiende. No obstante, la decisión de la CCSS, como se ha señalado, constituye un ejercicio indebido de sus potestades, al lesionar severamente los límites temporales para concluir el procedimiento e imponer fuera de lo razonable y proporcionado, una medida cautelar por un plazo excesivo (16 meses) para tratar de justificar la demora con que tramitó el procedimiento. Así las cosas, se ha de insistir, se produce la nulidad absoluta de lo actuado, siendo lo procedente disponer la nulidad del acto final dictado, pero además, de todo el procedimiento administrativo, ante la imposibilidad de conservar actuaciones en este caso, pues la causa de la patología por este medio declarada, es precisamente la vulneración a la justicia administrativa pronta y cumplida, por lo que resulta inviable reenviar el procedimiento para su continuación. El acogimiento de estas causas de invalidez hace fútil e innecesario el abordaje de los demás alegatos de fondo presentados por las partes.

VIII. Sobre los efectos de la nulidad declarada. 1. Nulidad de actuaciones: Como se ha señalado en el aparte previo, la nulidad que por este medio se dispone supone la invalidez de todo lo actuado, como consecuencia del efecto retroactivo previsto en el numeral 171 de la Ley No. 6227/78 en relación al 131 del Código Procesal Contencioso Administrativo. En consecuencia, la nulidad declarada supone la invalidez de los

siguientes actos: a) Resolución No. 1016-09 de las 08 horas del 30 de marzo del 2009, emitida por el Dr. Eduardo Cambroner Hernández, en su condición de Director a.i. de la Dirección de Red de Servicios de Salud de la CCSS, que propone sanción de despido sin responsabilidad patronal en contra del Dr. Wagil Sánchez Orozco. b) Resolución No. 3054-09 de las 15 horas 25 minutos del 27 de agosto del 2009, la Dirección de Red de Servicios de Salud de la CCSS que rechaza el recurso de revocatoria planteado por el accionante contra la propuesta de sanción disciplinaria y se aparta de las recomendaciones de la Junta Nacional de Relaciones Laborales. c) Resolución No. 52641-5-JB-09 de las 15 horas 25 minutos del 27 de agosto del 2009, de la Gerencia Médica de la CCSS que dispuso rechazar el recurso de apelación formulado. d) Oficio No. 8446-9-10-A del 17 de mayo del 2010, la Junta Directiva de la CCSS comunica al accionante lo acordado en el artículo 9 de la sesión No. 8446 del 13 de mayo del 2010, mediante el cual se rechaza por improcedente el recurso de queja, excepción de prescripción y de nulidad formulada. e) Oficio DM- ASBA-770-06-2010 del 04 de junio del 2010 de la Dirección Médica a.i. del Área de Salud de Buenos Aires, que solicita al Encargado de Recursos Humanos del Área de Salud de Buenos Aires, proceder de manera inmediata a ejecutar el despido del accionante Sánchez Orozco y llevar a cabo los trámites administrativos para la cancelación de los montos adeudados. f) Oficio DM-ASBA-895-08-08 del 29 de agosto del 2008, la Dirección Médica a.i. del Área de Salud de Buenos Aires y oficio DM- ASBA-898-08-2008 del 29 de agosto del 2008, en el que se señala que se le suspende con goce de salario por un período de 4 meses a partir del 29 de agosto del 2008, resolución No. 4957-08 de las 15 horas del 18 de diciembre del 2008, de la Dirección de Red de Servicios de Salud que dispuso prorrogar la separación temporal del actor, con percepción de salario, por un período de cuatro meses adicionales que abarcan el período que va del 30 de diciembre del 2008 al 30 de abril del 2009 inclusive y oficio DM-ASBA-1294-12-2008 del 22 de diciembre del 2008 que comunica esa medida, resolución No. 1297-08 de las 15 horas del 22 de abril del 2009 de la Dirección de Red de Servicios de Salud, en la que se dispuso prorrogar por cuatro meses más la medida de separación temporal con percepción de salario del accionante, con un período que va del 30 de abril hasta el 30 de agosto del 2009, comunicada por oficio DM-ASBA-424-04-2009 del 30 de abril del 2009, de la Dirección Médica del Área de Salud de Buenos Aires y resolución No. 2981-09 de las 11 horas 25 minutos del 21 de agosto del 2009, de la Dirección de Red de Servicios de Salud de la CCSS dispuso prorrogar por cuatro meses adicionales la separación temporal con goce de sueldo, en el período que va del 31 de agosto hasta el 31 de diciembre del 2009: g) De igual modo, debe disponer la nulidad del procedimiento en sí por las deficiencias señaladas arriba. 2. Derecho de reinstalación. El efecto retroactivo de la nulidad conlleva a ordenar la reinstalación inmediata del accionante en el puesto que venía desempeñando, si otro motivo legal así no lo impide, una vez la firmeza de esta sentencia. 3. Salarios y otras remuneraciones. De igual modo, al actor le asiste el derecho de obtener los salarios caídos que dejó de percibir como consecuencia del

despido dispuesto en el procedimiento que se anula en este fallo. Tales partidas deberán ser fijadas en fase de ejecución de sentencia conforme a los siguientes parámetros: a) Salarios: Deberá reconocerse al accionante los salarios no percibidos entre el período que va desde su destitución hasta la efectiva reinstalación en el cargo que desempeñaba, acorde al salario que para ese momento histórico ostentaba, extremo al cual deberán aplicarse los aumentos de ley dictados en ese período; b) Aguinaldo y salario escolar: deberá reconocerse al accionante el monto adicional que por concepto de las diferencias salariales no pagadas durante el período referido en el aparte previo, se produjo en los extremos de aguinaldo y salario escolar. c) Deducciones de ley: sobre las partidas que en definitiva sean reconocidas a favor del accionante por concepto de salarios no percibidos y salario escolar, deberán realizarse las retenciones laborales de ley (aportación al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, régimen de pensiones), así como las deducciones correspondientes al impuesto sobre la renta por actividad personal dependiente -impuesto al salario-, sumas que serán trasladadas a las Administraciones competentes. 4. Acciones disciplinarias internas. Ahora, ante la relevancia de la materia de hostigamiento sexual y de conformidad con lo ordenado por el mismo canon 33 de la Normativa de Relaciones Laborales, en virtud de la ilegalidad manifiesta de lo actuado por la CCSS (artículo 199.3 Ley No. 6227/78), es deber de la CCSS, de manera inmediata, una vez ocurrida la firmeza del presente fallo, instruir los procedimientos internos pertinentes que permitan determinar las responsabilidades disciplinarias que se le pudieren atribuir por omisión a la Jefatura encargada de la investigación disciplinaria, así como a las personas encargadas de fungir como órgano director, atendiendo a la deficitaria tramitación del procedimiento y la lesión de los plazos debidos que debieron ser aplicados en este caso. Las dilaciones que se han puesto de manifiesto en este caso han llevado a la invalidez del procedimiento, por tratamientos deficitarios solo referibles a la misma Administración, con franca lesión de los principios que impone la Ley No. 7476. Ello exige la apertura de las causas internas para determinar responsabilidades de quienes incurrieron en los descuidos que han motivado la declaratoria de nulidad de las conductas cuestionadas, así como las que se desprenden del deber indemnizatorio que se ha impuesto, conforme a los ordinales 199, 203 y 208 de la Ley No. 6227/78. Cabe aclarar, al haberse acogido la pretensión principal, resulta improcedente acceder al pedimento accesorio planteado en cuanto a la posibilidad de no optar por la reinstalación y en su lugar disponer el pago de daños y perjuicios. La demanda se opone para buscar la nulidad de conductas públicas y la reinstalación, razón por la cual, no es factible otorgar posibilidades alternativas como parece plantearlo el actor.”

3. Procedimiento Administrativo: Aplicación y Cómputo del Plazo en Procedimiento Disciplinario a Enfermero de la CCSS

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]^{vi}

Voto de mayoría

III. Objeto del proceso. Del marco de las pretensiones deducidas y alegatos de las partes, puede establecerse que el presente proceso versa sobre el examen de validez de la conducta administrativa desplegada por la CCSS, que concluyó con la sanción disciplinaria de suspensión sin goce de salario por ocho días que fue impuesta al actor. En lo medular, el demandante alega la nulidad absoluta de todo el procedimiento administrativo fundamentalmente por los siguientes aspectos : 1) Haber caducado el ejercicio de la potestad disciplinaria, de conformidad con los artículos 31 de la Normativa de Relaciones Laborales de esa entidad y el numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). 2) Inexistencia de abandono de trabajo porque él estaba incapacitado en la fecha en que se acusa. 3) Violación a los derechos de defensa y seguridad jurídica. Durante sus conclusiones, el representante del ente demandado manifestó que el procedimiento seguido a l actor fue por insultar en forma soez a funcionarios compañeros y jefes, así como el abandono de trabajo el día 5 de enero de 2008. Esas faltas fueron debidamente imputadas en el traslado de cargos. Dice, se siguieron las reglas del artículo 214 de la LGAP, respetando el derecho de defensa y el debido proceso. Advierte que no hay caducidad porque fue la propia Administración la que pidió que se remitiera el expediente a la Junta, porque ya había excedido el plazo sin que la Comisión Local resolviera la oposición. Señala que el pronunciamiento de la Junta no es vinculante para el decisor y éste decidió apartarse de aquel y confirmar la sanción, debido a la gravedad de las faltas y tomando en cuenta que el comportamiento del funcionario fue observado, también, por pacientes del hospital. Así, afirma que la conducta de su representado se ajusta a Derecho. Agrega, que también es improcedente que reclame lo que hubiese recibido por tiempo extraordinario, porque éste no es un derecho del trabajador sino que procede ante necesidades de la Administración y, por ende, no puede presumirse. Tomando en cuenta que dentro de los motivos de nulidad que alega el demandante está la caducidad del procedimiento, el examen de legalidad deberá iniciar con su examen, ya que de acogerse haría innecesario ingresar a los otros motivos de ilegalidad que se reclaman.

IV. Sobre la caducidad del procedimiento. Con todo, antes de ingresar al examen particular de los aspectos temporales del procedimiento en el caso que nos ocupa, resulta menester referirse de manera breve a las implicaciones del instituto previsto en el numeral 340 de la LGAP, que fue reformado por el canon 200 inciso 10 del CPCA, vigente a partir del primero de enero de 2008. Dicha norma indica: "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."

Esta figura ya ha sido analizada por este Tribunal, entre otras, en las sentencias No. 180-2011-VI, de las 15 horas del 19 de agosto de 2011, No 199-2011-VI, dictada a las 16 horas 20 minutos del 12 de setiembre de 2011 y No. 204-2012-VI, de las 15 horas 10 minutos del 28 de setiembre de 2012. Se ha indicado que se trata de un hecho jurídico dentro del procedimiento que se justifica como un medio para evitar la prolongación excesiva de los procedimientos, en aras de la seguridad jurídica, así como en la necesidad de garantizar la continuidad y eficiencia de la actividad administrativa. Además, que resulta inviable cuando el asunto se encuentre listo para el dictado del acto final. Para que opere, según lo establece la norma aludida, la caducidad requiere de varios elementos. En un primer término, que el asunto haya ingresado en un estado de abandono procesal, esto es, una inactividad. Segundo, que dicho estancamiento sea producto de causas imputables al administrado, cuando haya iniciado a gestión de parte, o bien de la Administración, si fue instaurado de oficio. Tercero, que ese estado se haya mantenido por un espacio de al menos seis meses. Esto último exige que la inercia sea de seis meses al menos, es decir, no se constituye como un plazo máximo para actuar, sino como límite temporal mínimo de inercia, ergo, debe computarse desde la última acción dentro del expediente y no desde la apertura del procedimiento. Ello supone que en los procedimientos sancionatorios, instruidos de oficio, la caducidad es factible cuando concurren dichos presupuestos. Sobre esta figura, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo 34-F-S1-2011 señaló en lo medular: "En primer término, se puede observar que la norma recién transcrita se encuentra redactada en forma imperativa, es decir, no regula una facultad; por el contrario, una vez cumplidos los presupuestos de hecho en ella contenidos, la consecuencia deviene en obligatoria para el órgano encargado de la tramitación. Esto implica que sus efectos se producen de pleno derecho, y por ende su reconocimiento tiene efectos meramente declarativos, no constitutivos. Vale aclarar que lo anterior no debe ser interpretado como una pérdida de competencia –la cual es, por definición, irrenunciable, intransmisible e imprescriptible según el numeral 66 LGAP-, sino, únicamente, como la imposibilidad de continuar con la tramitación del procedimiento específico en el que se produjo la inercia. " Para que se produzcan los efectos procedimentales de la caducidad se requiere, además, que se haya peticionado dentro

del procedimiento para ponerle fin. Ello conlleva a que la decisión administrativa dictada luego de una inercia de seis meses atribuible con exclusividad a la Administración, cuando no se haya declarado la caducidad, sea totalmente válida. De la doctrina del canon 59 en relación al 66, ambos de la Ley General de la Administración Pública, las competencias públicas se otorgan para ser ejercitadas. Solo en los supuestos en que el legislador de manera expresa disponga un fenecimiento de esa competencia por factores temporales, el órgano público se encuentra imposibilitado de actuar. Así, por regla general, las competencias no se extinguen por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas. La excepción a esta regla la contempla el mismo ordinal cuando indica que habrá una limitación de la competencia por razón del tiempo cuando expresamente el legislador disponga que su existencia o ejercicio esté sujeto a condiciones o términos de extinción. En este sentido, el precepto 329 ibidem señala con toda contundencia que el acto dictado fuera de plazo es válido para todo efecto legal, salvo disposición expresa de ley. Insistimos que la caducidad es una forma anticipada de terminar el procedimiento y que como tal, debe decretarse para generar ese efecto de cierre, por ende, mientras no se disponga, o al menos, no se haya solicitado (pues de haberse requerido, la emisión de un acto final sin considerar si procede o no la caducidad sería nulo), no produce esa consecuencia procedimental. Finalmente, ha de señalarse que la caducidad no es procedente cuando ya el procedimiento ha concluido por acto final, pues la fase recursiva que le sigue ya no puede tener la consecuencia de “terminar” el procedimiento, pues es claro que éste ya ha precluído en su fase ordinaria, restando nada más verificar la validez de esa conducta en las instancias de revisión, si es que la parte dispone acudir a esa fase, dado el carácter facultativo que actualmente posee el agotamiento de la vía administrativa. Desde ese plano, la dilación en el conocimiento (y resolución) de los recursos, no es un tema que pueda ya encajarse dentro del ordinal 340 de la LGAP, pues ya se ha dictado acto que pone fin al procedimiento. Dicha dilatoria daría pie, más bien, a la aplicación del ordinal 261 de la LGAP, referido al silencio negativo, quedando a elección del impugnante dos opciones: tener por rechazado el recurso, o bien esperar la respuesta del jerarca que conoce de la impugnación.

V. Análisis concreto de los aspectos temporales del procedimiento en el caso concreto. En la especie se ha tenido por acreditado que el procedimiento administrativo seguido contra el actor inició el 7 de marzo de 2008, la comparecencia oral y privada fue celebrada el 9 de junio de 2008 y el órgano director emitió el informe de conclusiones el 19 de junio de 2008. Hasta aquí no se observa que el procedimiento hubiese ingresado en una fase de abandono que diera lugar a la caducidad. Se demostró, también, que el 16 de julio de 2008, la Dirección de Enfermería del Hospital Max Peralta comunicó al actor una propuesta de sanción consistente en una suspensión de ocho días sin goce de salario y que él se opuso a aquella, solicitando que se remitiera el expediente a la Comisión Local de Relaciones Laborales y para ante la Junta de

Relaciones Labores, con solicitud expresa de audiencia ante esas entidades. Precisamente, consta a folio 222 del expediente administrativo que esa Comisión recibió el expediente en cuestión el 24 de julio de 2008. Luego, no es sino hasta el primero de julio de 2009 que la Directora de Enfermería del Hospital Max Peralta comunicó a la Junta Nacional de Relaciones Laborales que el accionante se había opuesto a la sanción propuesta en el procedimiento seguido en su contra y que el expediente había sido remitido a la Comisión Local de Relaciones Laborales, sin que a esa fecha se hubiese resuelto la oposición; por lo que de conformidad con el artículo 31 de la Normativa de Relaciones Laborales, les trasladaba el expediente para lo que correspondiera (folio 269 del expediente administrativo) . Mediante oficio JNRL-222-09, de 31 de agosto de 2009, la Junta Nacional de Relaciones Laborales recomendó, en lo que interesa, que "(...) la sanción no procede por cuanto se evidencia caducidad en vista de que la administración permite que el expediente permanezca en la Comisión Local de Relaciones Laborales por un período comprendido entre el 23 de julio de 2008 al 1 de julio de del 2009, transgrediendo así lo establecido en la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS en su artículo 31, el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (...)" (folio 278 del expediente administrativo) . Finalmente, el 18 de setiembre de 2009, la Directora General del Hospital Max Peralta decide apartarse del dictamen recomendativo de la Junta Nacional de Relaciones Laborales y ratificó la sanción de suspensión de ocho días sin goce de salario que regiría a partir del 21 de setiembre de 2009, debiendo reintegrarse a laborar el día 29 de ese mismo mes y año (folios 282 a 288 del expediente administrativo) . La parte actora reclama que ha operado la caducidad del procedimiento, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 de la Normativa de Relaciones Labores y el numeral 340 de la LGAP. En este sentido, conviene señalar que el referido ordinal 31 establece, en lo que interesa que "(...) La Comisión de Relaciones Laborales del centro de trabajo, se pronunciará en un plazo no superior a los ocho días posteriores a la evacuación de las pruebas propuestas por las partes en su oportunidad./ Ningún caso podrá permanecer más de un mes en esta instancia. En el evento de excederse el plazo señalado, cualquiera de la partes (jefatura o trabajador(a)) podrá solicitar, a la Comisión, que el asunto sea trasladado para el conocimiento de la Junta Nacional de Relaciones Laborales, siempre que esté dentro de la competencia de ésta (...)" . Como primer aspecto, ha de señalarse que, en criterio de este Tribunal, el plazo de un mes que establece la norma transcrita no constituye uno de caducidad del procedimiento. A lo sumo, lo que se dispone es que excedido dicho plazo sin que la Comisión se hubiere pronunciado sobre la oposición, cualquiera de las partes puede solicitar que se remita el expediente a la Junta de Relaciones Laborales. Ahora bien, para este Tribunal no resultan de recibo los argumentos del ente demandado en el acto final cuando, al apartarse de la recomendación de la Junta de Relaciones Laborales, sostiene que la caducidad es improcedente porque no es aplicable en los procedimientos iniciados oficiosamente por la Administración (como

sería el caso de los sancionatorios disciplinarios). Sobre este punto, cabe advertir al ente demandado que el CPCA (cuya vigencia inició el primero de enero de 2008, sea con anterioridad al dictado del acto final en este procedimiento) reformó el artículo 340 para establecer expresamente (tal y como se explicó con amplitud en el Considerando anterior), que esta figura sí resulta aplicable a los procedimientos iniciados de oficio. En efecto, el texto del artículo 340 de la LGAP es contundente en cuanto a que "la caducidad se producirá 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 ya sea de oficio o por denuncia" (el resaltado no corresponde al original). Así las cosas, no cabe ninguna duda respecto de la posibilidad de que los procedimientos que inicien de oficio (independientemente de su naturaleza) puedan ser declarados caducos si se presentan las condiciones que la norma señala. Se insiste en que hay norma expresa que regula esa posibilidad pero además, la aplicación de la caducidad a favor del particular en este tipo de procedimientos se deriva del contenido de las garantías y principios constitucionales como la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica e igualdad, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional y de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Limitar la aplicación de este instituto únicamente a aquellos procedimientos iniciados a gestión de parte implicaría desconocer no solo lo dispuesto en el canon 340 tantas veces citado sino, también, la situación jurídica que se tutela al afirmar que el plazo para resolver debe ser razonable. Teniendo claro ese aspecto, lo que debe analizarse es si en el subjúdice convergen los elementos condicionantes que permiten que surja esa consecuencia procesal. A la luz de lo expuesto y los hechos que se han tenido por acreditados, debe concluirse que, en efecto, en dicho procedimiento acaeció la caducidad, toda vez que los presupuestos condicionantes se cumplen. En un primer término, de los autos se desprende que el asunto ingresó en un estado de abandono procesal, esto es, una inactividad, a partir del momento en que fue remitido a la Comisión Local de Relaciones Laborales para conocer de la oposición del actor a la propuesta de sanción, lo que tuvo lugar el 24 de julio de 2008. No es sino hasta el primero de julio de 2009, entendiéndose más de once meses después, que el ente demandado reactiva el procedimiento solicitando a la Junta de Relaciones Laborales que conozca de la oposición. Así, es evidente que el estado de inactividad se mantuvo por más de seis meses. Por otra parte, dicho estancamiento es producto de una causa imputable a la CCSS, quien instauró de oficio este procedimiento. Ello es así porque el numeral 31 ya citado le otorgaba la posibilidad de que, luego de un mes sin que la Comisión hubiese resuelto, pudiera gestionar el envío del expediente a la Junta de Relaciones Laborales. Tomando en cuenta que se trataba de un procedimiento iniciado de oficio, no cabe ninguna duda que correspondía a la CCSS impulsar la prosecución de procedimiento y no permitir, como sucedió, que éste entrara en abandono procesal por un período superior a seis meses. Finalmente, consta en autos, también, que la caducidad fue abordada y gestionada dentro del procedimiento administrativo, si bien

no a petición del actor, sí por la Junta de Relaciones Laborales en el dictamen rendido el 31 de agosto de 2009, previo al dictado del acto final. Así, cumplidos los presupuestos de hecho contenidos en el artículo 340 en cuestión, la declaratoria de caducidad es una consecuencia que devenía en obligatoria para el órgano encargado de la tramitación o para el decisor, y sus efectos se producen de pleno derecho. Por todo lo expuesto, es criterio de este Tribunal que operó la caducidad del procedimiento disciplinario incoado contra el actor, debido a la inactividad del órgano encargado de su tramitación. Debido a que la consecuencia de la caducidad es que el procedimiento debe tenerse por no seguido (artículo 340 inciso 3) de la LGAP), ello obliga, necesariamente, a este Tribunal declarar, por conexidad, la nulidad absoluta de todo lo actuado a partir del nombramiento del órgano director, todo el procedimiento instruido, el acto final dictado el 18 de setiembre de 2009, mediante el cual se ratificó la sanción de suspensión de ocho días sin goce de salario y cualquier conducta conexas que hubiese ordenado ejecutar la sanción dispuesta. De conformidad con los artículos 171 de la LGAP y 131 del CPCA, esta declaratoria tiene efectos declarativos y retroactivos a la vigencia las conductas que han sido anuladas, salvo derechos adquiridos de buena fe. En razón del motivo que da lugar a la declaratoria de nulidad absoluta del procedimiento, consideramos que resulta innecesario referirse a los restantes reclamos de invalidez que formula el accionante.

VI. Sobre los otros pedimentos. También pide el actor que se ordene a la Administración limpiar su expediente, deshacer la orden de suspensión sin goce de salario y retribuirle lo rebajado por esos ocho días de suspensión sin goce de salario, así como los salarios dejados de percibir, las extras que se le violentaron durante dicho proceso administrativo disciplinario y el pago de los daños y perjuicios ocasionados. Al respecto ha de señalarse lo siguiente. De conformidad con los artículos 171 de la LGAP y 131 del CPCA, como consecuencia lógica de la invalidez absoluta de todo lo actuado en el procedimiento administrativo debe la CCSS eliminar del expediente del actor cualquier dato o mención relativa a la conducta administrativa que aquí ha sido anulada. Lo anterior por cuanto a la declararse la invalidez de lo actuado, queda sin efecto la sanción disciplinaria que fuera impuesta al actor. Así, lo correspondiente sería restituir su situación jurídica en ese aspecto. Sin embargo, este órgano colegiado no cuenta con elementos suficientes que permitan acreditar con certeza que dicha sanción disciplinaria hubiese sido ejecutada. Lo anterior impide ordenar, a esta altura procesal, la consecuente devolución de lo que se hubiera rebajado como consecuencia de la suspensión sin goce de salario por ocho días que aquí se ha anulado. Es por ello que, se ordena a la CCSS que, en caso de que hubiera ejecutado esa sanción, proceda a devolver al actor lo rebajado. Si existiera negativa del ente demandado para efectuar ese reintegro, el actor podrá exigirlo en fase de ejecución de sentencia. Al tenor de lo expuesto, es necesario efectuar la siguiente precisión. El reconocimiento de los salarios caídos solo sería procedente si se hubiera rebajado del salario al actor lo

correspondiente a la sanción impuesta; pues de lo contrario hubiese seguido laborando y no habrían salarios caídos que reponer. En ese tanto, la devolución de lo rebajado, si se hubiese efectuado, corresponde precisamente a ese rubro que se reclama. Por otra parte, debe rechazarse el reconocimiento de las eventuales horas extras que, dice el accionante, hubiese realizado si no hubiera sido suspendido. En rigor, el pago de la jornada extraordinaria no constituye un derecho para el funcionario, sino más bien surgen de la decisión administrativa ante situaciones o necesidades de interés público que lo ameriten. Así, si la Administración no ha autorizado que se laboren o, como en este caso, no han sido efectivamente laboradas, resulta improcedente cualquier reconocimiento económico en ese sentido. Finalmente, también deben rechazarse los daños y perjuicios que se reclaman. Ante una prevención de este Tribunal, la parte demandante limitó el daño patrimonial sufrido, a la suspensión de ocho días que le perjudicó gravemente su salario. Como se explicó, en buena técnica, más que un daño material el pago de los salarios dejados de percibir durante el lapso que el actor estuvo suspendido (si realmente los hubiese dejado de percibir, aspecto que se reitera, no ha sido aquí probado) resulta procedente como consecuencia del efecto retroactivo que es propio de las declaraciones de nulidad absoluta. Así, la indemnización surge a consecuencia de la anulación de la conducta administrativa mediante la cual se ordenó la suspensión de ocho días sin goce de salario de forma ilegítima al haber operado la caducidad del procedimiento. Sin embargo, reiteramos que en esta fase del procedimiento, el Tribunal no cuenta con los elementos indispensables para determinar si la sanción se ejecutó y, en caso afirmativo, la cantidad que por el concepto dicho se reintegrar al actor. Por lo que, si así hubiese sido, será en fase de ejecución de sentencia que se determine y liquide ese extremo.

VII. Análisis de oficio de los presupuestos de fondo relativos a la legitimación, el interés y el derecho. No obstante que en el presente asunto la parte demandada fue declarada rebelde y en ese tanto no hay excepciones formuladas, resulta de rigor para este Tribunal analizar de oficio los presupuestos de fondo de toda sentencia, como lo son la legitimación ad causam activa y pasiva, el interés actual y el derecho. En ese sentido, para este Tribunal el accionante cuenta con suficiente legitimación activa para participar en este proceso conforme al artículo 10 inciso 1 a) del CPCA. Además, la acción se dirige correctamente contra el ente autor de la conducta administrativa impugnada, tal y como lo dispone el numeral 12 del mismo cuerpo normativo. Por otra parte, el interés se mantiene actual toda vez que se requiere de una resolución jurisdiccional que resuelva sobre la legalidad o no de la sanción disciplinaria impuesta. Finalmente, conforme se explicó en los considerandos precedentes, también le asiste el derecho toda vez que operó la caducidad del procedimiento administrativo seguido en su contra, razón por la cual deberá ordenarse su archivo y declarar la nulidad absoluta de todo lo actuado. Así, debe declararse parcialmente con lugar la demanda,

entendiendo que resulta improcedente respecto del pago de las horas extras, según fuera explicado en el Considerando anterior.”

4. Análisis sobre la Caducidad en el Procedimiento Administrativo de Revocatoria de Adjudicación

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]^{vii}

Voto de mayoría

V. DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO POR EL IDA CONTRA LOS ACTORES. ANÁLISIS DEL CASO. Una vez establecido lo anterior, procede hacer el análisis de los alegatos formulados. Sobre este punto, son dos los aspectos que deben dilucidarse: primero: si resulta aplicable el instituto de la caducidad, en los términos previstos en el numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública, a los procedimientos administrativos que realiza el Instituto de Desarrollo Agrario en ejercicio de las competencias que le son legalmente asignadas y, segundo: en caso de que resultare aplicable este instituto, si se produjo o no la caducidad dentro del procedimiento de revocatoria de la adjudicación y nulidad del título, seguido por la demandada contra el actor, y tramitado en expediente número 240-m. En cuanto al primero, como bien lo señala la parte actora, este Tribunal ha tenido ya la oportunidad de analizar la aplicabilidad del instituto de la caducidad a los procedimientos administrativos de revocatoria de la adjudicación de parcelas del Instituto de Desarrollo Agrario. Así, en las sentencias número 57-2011-VI, de las once horas cinco minutos del ocho de marzo del dos mil once, cuyo criterio es reiterado en las número 47-2012-VI, de las siete horas cincuenta minutos del nueve de marzo, número 57-2012-VI, de las quince horas veinte minutos del veintinueve de marzo, 90-2012-VI, de las quince horas veinte minutos del veintitrés de mayo, número 112-2012-VI, de las diez horas del catorce de junio, y más recientemente, la número 159-2012-VI, de las catorce horas del trece de agosto, las cuatro últimas del año en curso (dos mil doce). En todos estos pronunciamientos, se concluye la aplicabilidad del instituto de la caducidad, en los términos previstos en el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública, a los procedimientos que sigue la institución demandada. En todo caso, de tales precedentes y de la doctrina y jurisprudencia nacional se llega a la misma conclusión, por los siguientes motivos:

a.) Se debe partir de que el respeto del debido proceso y elementos que lo conforman son de aplicación, no sólo en los procesos jurisdiccionales, sino también en los procedimientos administrativos, sin excepción ni distingo del órgano administrativo que le corresponde su instrucción o la materia de que se trate. 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, máxime cuando sean sancionatorios -como en este caso-, 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 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 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.

b.) 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. Para el caso, resulta de aplicación el principio de la celeridad y oficiosidad (vinculado con otros principios de los procedimientos administrativos, tales como la búsqueda de la verdad real y antiformalismo o informalismo), que comporta 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 sobre 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 en el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública, norma que fue reformada por el canon 200 inciso 10) del Código Procesal Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

"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." (Reforma vigente a partir del primero de enero del año dos mil ocho.)

Ahora bien, se advierte que en aras de promover un proceso célere, ello no puede poner en entredicho o menoscabar las garantías que conforman el debido proceso, como sería, el no motivar debidamente la resolución por la falta de la realización de pericias, comparencias, 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. En cuanto al instituto de la caducidad previsto en la norma legal transcrita, se justifica como un medio de evitar la prolongación excesiva de los procedimientos, en aras de la seguridad jurídica, así como en la necesidad de garantizar la continuidad y eficiencia de la actividad administrativa. Resulta inviable cuando el asunto se encuentre listo para el dictado del acto final y de igual suerte, resulta inocuo cuando ya se dictó ese acto final. Para que opere, según lo establece la norma aludida, la caducidad requiere de los siguientes presupuestos: primero: que el

asunto haya ingresado en un estado de abandono procesal, esto es, una inactividad; segundo, que dicho estancamiento sea producto de causas imputables al administrado, cuando haya iniciado a gestión de parte, o bien de la Administración, si fue instaurado de oficio; y tercero, que ese estado se haya mantenido por un espacio de más de seis meses, plazo que se constituye en límite temporal mínimo de inercia, ergo, debe computarse desde la última acción dentro del expediente y no desde la apertura del procedimiento. Ello supone que en los procedimientos sancionatorios o de posible afectación de derechos instruidos de oficio, la caducidad es factible cuando concurren los indicados elementos. Sobre esta figura, recientemente, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo 34-F-S1-2011 señaló en lo medular sobre el instituto de comentario consideró:

"En primer término, se puede observar que la norma recién transcrita se encuentra redactada en forma imperativa, es decir, no regula una facultad; por el contrario, una vez cumplidos los presupuestos de hecho en ella contenidos, la consecuencia deviene en obligatoria para el órgano encargado de la tramitación. Esto implica que sus efectos se producen de pleno derecho, y por ende su reconocimiento tiene efectos meramente declarativos, no constitutivos. Vale aclarar que lo anterior no debe ser interpretado como una pérdida de competencia –la cual es, por definición, irrenunciable, intransmisible e imprescriptible según el numeral 66 LGAP-, sino, únicamente, como la imposibilidad de continuar con la tramitación del procedimiento específico en el que se produjo la inercia."

Empero, los efectos procedimentales de la caducidad requieren que se haya gestionado dentro del procedimiento para ponerle fin. De la doctrina del canon 59 en relación al 66, ambos de la Ley General de la Administración Pública, las competencias públicas se otorgan para ser ejercitadas. Solo en los supuestos en que el legislador de manera expresa disponga un fenecimiento de esa competencia por factores temporales, el órgano público se encuentra imposibilitado de actuar. Por regla general, las competencias no se extinguen por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas.

La excepción a esta regla la contempla el mismo ordinal cuando indica que habrá una limitación de la competencia por razón del tiempo cuando expresamente el legislador disponga que su existencia o ejercicio esté sujeto a condiciones o términos de extinción. En este sentido, el precepto 329 *ibídem* señala con toda contundencia que el acto dictado fuera de plazo es válido para todo efecto legal, salvo disposición expresa de ley, lo que aquí no ocurre. Resulta claro que la caducidad es una forma anticipada de terminar el procedimiento; que la propia Ley de referencia denomina como mecanismo anormal y que como tal, debe decretarse para generar ese efecto de cierre, dentro del procedimiento administrativo; por ende, mientras no se disponga o al menos, no se haya solicitado, no produce esa consecuencia procedimental.

c.) Se parte del carácter "principista" y "complementariedad" de la Ley General de la Administración Pública, inspirado en los más altos valores del Derecho de la Constitución y del Derecho Administrativo, favorable al administrado, en tanto hace efectivo el ejercicio pleno de la Justicia Administrativa y el principio de la seguridad jurídica, en tanto no obstante existir materias y procedimientos que por mandato legal -artículo 367 de la misma Ley de referencia- y determinados por Decreto Ejecutivo - 8979-P y 9469-P- tienen una regulación específica y particular, es lo cierto que en aplicación del mandato legal del numeral 9 de la Ley General de referencia, no puede obviarse la aplicación a todos ellos, de la jurisprudencia, los principios y valores propios del Derecho Administrativo. Es innegable que el instituto de la caducidad de los procedimientos es propio e integrante del Derecho Administrativo. Además, es lo cierto que una correcta ponderación de la situación obliga al aplicador del Derecho - tanto en sede administrativa como al Juez- a interpretar las normas, principios y valores "en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto a los derechos e intereses del particular" (artículo 10.1 de la Ley General de la Administración Pública), lo que en este caso, obliga al respeto de las formas e elementos integrantes del debido proceso; que es lo propio en un Estado Social y Democrático de Derecho.

d.) No es aceptable la propuesta de la accionada de que, por no regularse de manera expresa el instituto de la caducidad de los procedimientos administrativos seguidos por el IDA en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, no resulte aplicable esta figura. Teniendo claro que la determinación de los procedimientos administrativos es materia reservada a la ley -teoría de la regulación de los derechos fundamentales, como corolario necesario del principio de la libertad, que deriva del artículo 28 de la Carta Fundamental, según desarrollo jurisprudencial de la propia Sala Constitucional (entre otras, se pueden consultar las sentencias número 3550-92, de las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos, número 03173-93, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del seis de julio de mil, 2175-96, de las nueve horas seis minutos del diez de mayo de mil novecientos noventa y seis novecientos noventa y tres)-; obviamente prevalece la regulación legal frente a la norma reglamentaria. En todo caso, como se indicó anteriormente, ante laguna o vacío normativo, se debe hacer una interpretación integrativa del Derecho, en este caso, primero en la rama del Público (Constitucional-Administrativo). Pero además es importante considerar -como ya se indicó en los precedentes supra citados- que el propio reglamento del Instituto de Desarrollo Agrario para este tipo de situaciones y vigente al momento de los hechos que se analiza, sí remite a los principios del Derecho Administrativo, en los numerales 3 y 101; de donde no resulta posible la excepción de esta figura. Finalmente, no puede obviarse lo dispuesto en el numeral 364 de la Ley General de la Administración Pública, que, cabalmente dispone de la "prevalencia" de sus principios y normas, "sobre los de

cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor", los cuales establece como "criterios de interpretación de todo el ordenamiento jurídico administrativo del país."

e.) Finalmente, cabe señalar que no obstante que los precedentes citados de este Tribunal estén siendo objeto de los respectivos recursos de Casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia -según consulta efectuada al sistema de gestión de expedientes de esta Jurisdicción- ello no desmerita la decisión que ahora se adopta, en tanto, a la fecha no ha sido desvirtuado por ese Alto Tribunal, existiendo elementos objetivos para reafirmar el criterio de aplicación del instituto de la caducidad como mecanismo anormal de terminal del procedimiento, por inactividad que se constata en cada caso en particular, en un lapso superior a los seis meses, tal y como lo dispone el ordinal 340 de la Ley General de la Administración Pública.

VI. Determinado como quedó la aplicación del instituto de la caducidad al procedimiento administrativo seguido contra Didier Alberto Pizarro Espinoza, procede analizarse el segundo punto traído a este proceso, esto es, si se produjo o no esa inactividad de los seis meses que prevé la figura. Revisados los autos, se debe aclarar que incurre en un error el actor, al considerar que el procedimiento tiene más de siete años inactivo. En efecto, no resulta posible considerar que se haya iniciado el mismo desde el año dos mil cuatro, como se afirma. Es lo cierto que en el expediente administrativo rolan varias resoluciones con hora y fecha determinada y contenido de acto de apertura del procedimiento de revocatoria de la adjudicación y nulidad del título del aquí actor, a saber las resoluciones de las catorce horas del diez de mayo del dos mil cuatro; de las nueve horas cinco minutos del primero de junio del dos mil nueve, y de las de las nueve horas cinco minutos del cuatro de junio del dos mil nueve, todas, del órgano director del procedimiento administrativo; sin embargo, ninguna de ellas le fue notificada al interesado, motivo por el cual, carecen de eficacia. Además es evidente que la Administración, previo a la apertura del procedimiento, realizó sendos estudios de campo y de la situación jurídica de la propiedad adjudicada (oficios ORS-1214-2002, del dos de diciembre del dos mil dos; ORS-007-03, del ocho de enero del dos mil tres; Informe técnico; ORS-003-2005, del cuatro de enero del dos mil cinco; Memorándum DRHA-0925-2008, del dieciocho de julio del dos mil ocho; ORS-009696-2008, del veinticinco de agosto del dos mil ocho; a folios 1 a 2, 4 a 5, 9, 22 a 27, 28, 30 a 31, respectivamente, todos del expediente administrativo), en los que consignó los motivos que dieron lugar a la apertura del procedimiento (que el adjudicado -señor Pizarro Espinoza) no ejerce la posesión sobre el bien, ni tiene residencia en el sitio, estando dividida la misma en tres partes, que la misma está siendo explotada por terceras personas). Constan además dos amonestaciones que se le hizo a éste: la realizada por ORS-610-2003, del ocho de julio del dos mil tres, de la Oficina Sub-Regional de Siquirres del Instituto de Desarrollo Agrario, notificada a las ocho horas del quince de julio del dos mil tres al actor (folio 6 del expediente administrativo); y la contenida en el oficio ORS 910-04, de la Oficina Sub-Regional de Siquirres del Instituto

de Desarrollo Agrario, notificada a las "2:35 p.m." del veintisiete de octubre del dos mil cuatro, se notificó a Randy Torres (quien "cuida la parcela") (folios 17 y 18 del expediente administrativo). Es hasta el seis de agosto del dos mil nueve, en que se dictó resolución de las catorce horas diez minutos (folios 76 y 77 del expediente administrativo), que es el acto de apertura de este procedimiento administrativo, el cual se ordenó notificar por edicto, ante el desconocimiento del domicilio del administrado (constancia a folio 65 del expediente administrativo). A partir de ese momento se inició la actividad del procedimiento, en el cual se verificaron las siguientes actuaciones. Los edictos ordenados para notificarle al actor de la apertura del procedimiento seguido en su contra (ante el desconocimiento de su domicilio) se publicaron en La Gaceta, en los números 178 y 179 del once y catorce de setiembre del dos mil nueve (folios 69 y 70 del expediente administrativo). Asimismo, previo a ello, por resolución de las quince horas del doce de agosto anterior (dos mil nueve), el Órgano Director del procedimiento envió el mandamiento al Registro Público de la Propiedad para la correspondiente anotación y mantenimiento de las limitaciones de la Ley 2825 (folios 82 a 83 del expediente administrativo); presentandose la gestión ante el Registro a las once horas treinta y cuatro minutos del diecisiete de agosto siguiente, con las citas 2009-213876-001 (información registral a folios 85 y 86 del expediente administrativo). Se tuvo como parte de ese procedimiento a los poseedores de la parcela adjudicada -según convenio de compraventa privado- a saber, Flora María Cortés Ugalde, Rosa María Cortes Ugalde y a Nelson Soto Villalobos, mediante resolución de las trece horas ocho minutos del veintiuno de setiembre del dos mil nueve, a los que se les convocó para la audiencia de las ocho horas treinta minutos del veintisiete de octubre siguiente; decisión que les fue notificada en lo personal ese mismo día (folios 71 y 74 del expediente administrativo). Asimismo, el dieciocho de setiembre del dos mil nueve, se apersonó al procedimiento el aquí accionante, oportunidad en la que señaló lugar para recibir notificaciones (folios 73 y 74 del expediente administrativo). Posterior a ello, el trece de octubre del dos mil nueve, en escrito con fecha del nueve de octubre del dos mil diez, se apersonó al procedimiento el abogado Geovanny Retana Madriz, actuando en representación de Didier Pizarro Espinoza, Flora María y Rosa María Cortés Ugalde, para lo cual aportó un poder especial administrativo, alegando la falta de la competencia del Instituto de Desarrollo Agrario para iniciar ese procedimiento, por caducidad del mismo por haber iniciado desde el año dos mil cuatro, y por tratarse de la afectación de derecho de propiedad, y que el origen de esa adjudicación lo fue el programa de Fodesaf, a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, y que se encuentra vencido el plazo de los quince años dispuestos en la ley 2825 de afectación de la propiedad; manifestaciones al tenor de lo cual pidió la suspensión de la audiencia prevista para el veintisiete de ese mes y año (memorial a folios 95 a 99 del expediente administrativo y 10 a 14 del judicial; poder a folio 100 del expediente administrativo). El veinte de octubre del dos mil nueve, el abogado Retana Madriz, en la condición indicada, formuló nulidad de las

actuaciones y resoluciones, alegando que no existe la normativa que se le intenta aplicar y que no se han hecho las respectivas amonestaciones (folios 87 a 89 del expediente administrativo y 7 a 9 del expediente judicial); y nuevamente, el veintiséis de octubre del dos mil nueve, el abogado Retana Madriz, en la condición indicada, contestó la audiencia concedida y formula conclusiones (folios 91 a 93 del expediente administrativo y 15 a 17 del judicial). El veintisiete de octubre del dos mil nueve, el Órgano Director del Procedimiento, puso constancia de la no realización de la audiencia convocada, por inasistencia de las partes, lo que hizo constar con firma de otros funcionarios municipales (folio 75 del expediente administrativo). Nuevamente, el veintiocho de abril del dos mil diez, el abogado Retana Madriz, en la condición indicada, solicitó la caducidad del procedimiento en aplicación del numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública (folios 107 a 109 del expediente administrativo y 18 a 19 del judicial). Las gestiones de los investigados fueron parcialmente atendidas, hasta el once de mayo del dos mil diez, en que, por acuerdo del artículo 17, de la sesión ordinaria número 017-2010, la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, remitió el asunto a la Asesoría Legal de la Dirección Región Huetar Atlántica para que emitiera resolución recomendativa sobre la gestión formulada (folio 20 del expediente judicial); gestión que fue rechazada finalmente, hasta el cinco de julio siguiente (dos mil diez), por acuerdo adoptado en el artículo 78 de la sesión ordinaria número 020-2010; decisión que fue notificada mediante fax hasta el dieciséis de julio siguiente al abogado Retana Madriz por oficio JD-0605-2010 (acuerdo a folios 21 a 22 del expediente judicial; oficio DAJ-423-2010, a folios 109 a 112; notificación a folio 23 del expediente judicial). Contra la decisión anterior, el veinte de julio del dos mil diez, el abogado Retana Madriz, en la condición indicada, formuló recurso de apelación para ante el Tribunal Agrario (folios 24 a 33 del expediente judicial); ante lo cual, por acuerdo adoptado en el artículo 14, de la sesión ordinaria número 023-2010, del veintiséis de julio del dos mil diez, la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario remitió a la Dirección de Asuntos Jurídicos el recurso de apelación, para que brindara recomendación de resolución; lo que se puso en conocimiento del interesado mediante fax, por oficio JD-0678-2010, del doce de agosto siguiente (folios 34 y 35 del expediente judicial). Se repite, que no existe constancia de que dicha apelación haya sido resuelta. De lo reseñado, resulta evidente para este Tribunal que existe inactividad en el procedimiento de revocatoria de la adjudicación y nulidad del título de propiedad que se siguiera en expediente administrativo 240-m ante la Dirección Región Huetar Atlántica del Instituto de Desarrollo Agrario, por culpa exclusiva atinente a la accionada. Aclarado que el procedimiento se inició con la resolución de las catorce horas diez minutos del siete de agosto del dos mil nueve, sí se observa una inercia ocurrida, desde el veintisiete de octubre del dos mil nueve (en que el Órgano Director del Procedimiento puso la constancia de la no realización de la audiencia oral y privada ante la inasistencia de los investigados), al cinco de julio del dos mil diez, en que la Junta Directiva rechazó de la

caducidad aducida; decisión que en todo caso, surte efectos hasta su notificación, lo que ocurrió hasta el dieciséis de ese mes y año; todo ello, en un lapso de ocho meses dieciocho días. Cabe considerar que, la remisión de la gestión de caducidad a la Asesoría Legal de la Dirección Región Huetar Atlántica, no tiene la virtud de compeler a la prosecución efectiva del procedimiento, en un doble sentido, primero, porque desde el veintiocho de abril del año dos mil diez, se cumplió el plazo fatal de los seis meses dispuesto en el transcrito numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública, lo que hace, que cualquier actuación futura sea nula, por haber operado la caducidad del procedimiento, y además, porque es evidente que, en sí misma, no impulsa el procedimiento hacia su efectiva conclusión. Resulta necesario advertir además, que en este caso, existen gestiones formuladas por los investigados, pendientes de resolver, en la que incluso se pretendía la suspensión de la realización de la audiencia oral y pública, prevista para el veintisiete de octubre del dos mil nueve, siendo que a la fecha, tal y como lo alega el actor, no existe constancia de que se haya resuelto la apelación formulada contra el rechazo de la caducidad aducida; lo que provoca que el procedimiento no esté listo para el dictado del acto final. Al tenor de lo cual, siendo evidente que la aplicabilidad del referido mecanismo de terminación del procedimiento deriva del hecho de que los trámites hayan estado paralizados por causa exclusivamente imputable –en este caso– a la Administración que lo inició, durante más de seis meses, ello se cumple a cabalidad en este caso, según se ha explicado. La parálisis de los trámites resulta exclusivamente atribuible a la Administración, sin que sea posible esgrimir que los recursos y defensas opuestas son extensos y/o excesivos, toda vez que los mismos son ejercidos conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico, existiendo más bien obligación de parte de la Administración de su debida resolución. Más bien se evidencia un total abandono de tramitar y estudiar de la debida forma este asunto, que por inercia -por no existir explicación alguna que justifique esta situación-, se dejó inactivo. Es evidente que, desde el veintiocho de abril del dos mil diez, cuando se insiste en la solicitud de la declaratoria de caducidad, ésta resultaba procedente, por vencer ese día, el plazo fatal de los seis meses dispuesto en el numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública. Cualquier actuación posterior, es dictada fuera de término, razón por la cual, todo lo actuado a partir de esa fecha es nulo, en tanto no tiene la virtud de modificar la situación derivada del acaecimiento del plazo de caducidad en este caso, más aún si se toma en consideración que el procedimiento no se encuentra listo para el dictado del acto final (inciso 2 del artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública), toda vez que existen pendientes varias cuestiones previas, impugnaciones que imposibilitaban la realización de la audiencia preliminar, al implicar el cuestionamiento del acto de apertura del procedimiento. Así las cosas, este Tribunal concurre con la parte actora en el sentido de que debe acogerse la pretensión formulada, declarando caduco el procedimiento tramitado ante la Dirección Región Huetar Atlántica, en expediente 240-m, seguido contra Didier Alberto Pizarro Espinoza, Flora María Cortes

Ugalde, Rosa María Cortés Ugalde y Nelson Soto Villalobos, el cual deberá ser archivado. Y puesto que la consecuencia de este medio de terminación anormal es que los procedimientos se tengan por no seguidos (artículo 340.3 de la citada LGAP), esto impone indefectiblemente también la necesidad de levantar el mandamiento ("exhorto") de anotación en la finca con matrícula de folio real número 057802-000, del Partido de Limón, que remitió el Órgano Director del procedimiento mediante resolución de las quince horas del doce de agosto del dos mil nueve al Registro Público de la Propiedad, que fuera enviado a las once horas treinta y cuatro minutos del diecisiete de agosto siguiente, correspondiendo a las citas número 2009-213876-001, lo cual se dispone ordenar mediante mandamiento que se expedirá tan pronto quede firme esta sentencia.

VIII. CONCLUSIÓN. Así las cosas, debe acogerse la demanda interpuesta, en los términos que de seguido se indica, siguiendo el orden de las pretensiones fijadas: 1.) Se debe declarar que el procedimiento que se tramita en expediente 240-M de la Asesoría Jurídica de la Dirección Jurídica de la Dirección de la Región Huetar Atlántica del Instituto demandado, está caduco de conformidad con la Ley General de la Administrativa Pública, por haber transcurrido de sobra el plazo de seis meses sin que se hubiere instado su prosecución conforme lo dispone la ley. En consecuencia de lo anterior, se ordena levantar o cancelar el Exhorto de anotación de proceso que remitió el Instituto de Desarrollo Agrario en resolución de las quince horas del doce de agosto del dos mil nueve, dirigido al Director del Registro Público de la Propiedad Inmueble y anotado bajo la finca con matrícula de folio real número 057802-000, del Partido de Limón, correspondiendo a las citas de presentación 2009-213876-001, de las once horas treinta y cuatro minutos del diecisiete de agosto del dos mil nueve. Una vez firme la sentencia, debe expedirse mandamiento al Registro ordenando levantar la citada anotación; 2.) Se debe declarar que esa caducidad se ha producido por culpa imputable al Instituto; y, 3.) Se debe declarar que es infundado e ilegal el criterio emitido por la Junta Directiva en cuanto resuelve que en los procedimientos referidos a revocación o extinción de derechos como beneficiarios no se aplica la Ley General de la Administración Pública y que por consiguiente no se aplica el instituto de la caducidad. Asimismo, se advierte que en la contestación de la demanda, el Instituto de Desarrollo Agrario solicita una serie de pronunciamientos, sin que en modo alguno se constituya en contrademanda; pero que en todo caso, por su contenido se observa que son la antítesis de las pretensiones de los actores, por lo que, obviamente se debe entender resueltas en sentido contrario de lo declarado.

5. Procedimiento Administrativo: Improcedencia de Caducidad al Presentar con Anterioridad Requerimientos del Despacho Judicial y Admisibilidad Contra Resolución que Declara la Caducidad del Procedimiento

[Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda]^{viii}
Voto de mayoría

“I). ADMISIÓN DEL RECURSO: La resolución apelada declaró la caducidad del proceso y ordenó su archivo, con fundamento en el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública, por haberse detenido por más de seis meses, según se indicó, por causas imputables a la parte actora.- Contra esa decisión formuló alzada el accionante y este Tribunal, luego de la revisión de los autos y de la normativa aplicable, concluye que la impugnación es admisible.- El Código Procesal Contencioso Administrativo, no establece expresamente la caducidad como forma anticipada de terminación del proceso, por ende, tampoco prevé ningún remedio para atacar una resolución en donde se aplique dicha figura.- De suerte, que la normativa que se aplicó para resolver, sí prevé los recursos ordinarios contra la declaratoria de caducidad - artículos 340 y 345, incisos 1 y 3, de la citada Ley General-, debiendo entonces aplicarse plenamente la normativa supletoria, incluso en cuanto a este último extremo, conforme al artículo 220 del Código citado.- Por otra parte, también la normativa procesal civil, entratándose de la deserción, admite la apelación contra el auto que la declara (numerales 212 y 560, inciso 12, ambos del Código Procesal Civil), razón demás para entender que la decisión aquí cuestionada sí puede ser revisada en segunda instancia, por esta sede jurisdiccional.- El recurso es entonces admisible y así se declara en la parte dispositiva de este pronunciamiento.-

II). AGRAVIOS DEL APELANTE: Señala el apelante, que tal y como lo acredita con la certificación que adjunta, que con fecha 27 de octubre del 2012, procedió a aportar copia de todo lo actuado, a efecto de notificar al Estado y a la Contraloría General de la República, lo que realizó de manera anticipada a la prevención contenida en la resolución de las 09:53 horas del 14 de noviembre del 2011, notificada el día 21 de noviembre de ese año, por lo que tal prevención nunca tuvo razón de ser. Estima por otra parte, que la caducidad no es una sanción procesal de aplicación generalizada y, como tal, no puede ser aplicada a través del artículo 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo, ni por analogía o por aplicación supletoria de preceptos, al proceso contencioso administrativo. Aduce que el juzgador contrario a impulsar el proceso y asumir un rol de juez activo y director, optó por aplicar una sanción procesal no sólo jurídicamente inaplicable, sino que además riñe con los deberes propios del juez tramitador y el rol que pretendió darle el nuevo proceso contencioso administrativo, concluyendo, que no haber regulado la sanción procesal de la caducidad en el Código Procesal Contencioso Administrativo, fue una omisión deliberada. Además señala, que de conformidad con el numeral 47 del Código citado, el proceso se encontraba suspendido en tanto se resolvía la posible acumulación de

procesos, con el número 11-1421-1027-CA, según se ordenó mediante auto de las 08:39 horas del 02 de noviembre del 2011. En razón de lo anterior solicita se revoque la resolución venida en alzada.

III). A efecto de resolver lo que en derecho corresponda, en primer término, resulta indispensable indicar que ya este Tribunal de Apelaciones, se ha pronunciado de manera expresa sobre la aplicación del instituto de la caducidad del proceso en esta materia, así en voto número 477-2012, de las dieciséis horas del veinte de agosto del dos mil doce, se señaló en lo que resulta de interés:

" (...) El actor lleva razón, cuando afirma que ese modo de terminación anormal del proceso, no está expresamente previsto en el Código Procesal Contencioso Administrativo; sin embargo, justamente porque se está ante esa circunstancia, se coincide con el juzgador de instancia, en el sentido de que en tal supuesto, ante la paralización prolongada de un asunto, por causas imputables al demandante, se impone la aplicación de la sanción procesal aludida.- El artículo 220 del Código recién citado, establece con toda claridad, que: "Para lo no previsto expresamente en este Código, se aplicarán los principios del Derecho Público y procesal, en general". Se trata de una norma de rango legal, que permite al Tribunal -sin límite material alguno-, acudir a los principios y normas del ordenamiento jurídico administrativo, con el fin de solventar eventuales lagunas de ese cuerpo normativo, como la que aquí se analiza.- Si bien es cierto, tal y como lo afirma el recurrente, el modelo procesal adoptado en la legislación vigente, se funda en el principio de oficiosidad y busca que la inercia de las partes no paralice la tramitación del proceso, hay situaciones -como la acaecida en el presente caso-, en que la continuación del asunto depende exclusivamente del actor, quien es el principal y único obligado a accionar el asunto, ello con el fin, del mayor interés público, de que el proceso avance hacia la sentencia de fondo que resuelve el conflicto. En tal caso, la seguridad jurídica, principio central y pilar fundamental del Estado de Derecho, que rige en todos los ámbitos del quehacer jurídico, pero sobre todo, en el campo del Derecho Público, impone que si el demandante abandona el asunto y lo paraliza con su inactividad, se corrija la situación, dado que resulta ajena a ese principio básico, la detención indeterminada de un proceso.- De suerte, que existen otras normas también de rango legal, que regulan la temática, como lo son los numerales 340 a 343 de la Ley General de la Administración Pública, que recogiendo las exigencias constitucionales de seguridad y justicia, prevén el instituto de la caducidad como forma terminación anticipada de los procedimientos administrativos.- Este Tribunal, no encuentra que se haya resuelto contra el ordenamiento o que se haya realizado una interpretación extensiva y arbitraria de esos preceptos, al aplicar esas reglas y disponer el archivo de este proceso contencioso administrativo; esa sanción tiene rango legal y su utilización, dada la laguna existente en el Código Procesal Contencioso Administrativo, está permitida por ese cuerpo legal en su numeral 220, el cual, se reitera, no hace excepción o exclusión alguna, en cuanto a los

temas que pueden integrarse mediante el uso de institutos análogos, regulados por otros preceptos del Derecho Público y Administrativo en general.- (...) El Tribunal estima, antes bien, que de mantenerse la incerteza e inseguridad provocada por esa omisión, se estaría permitiendo el abuso procesal, sobre todo porque en este caso concreto, dentro de este asunto se dictó una medida cautelar en favor del demandante, que impide a la Administración accionada concluir los procedimientos licitatorios que inició, empero, la inactividad del actor provocó la paralización de los procedimientos y de admitirse la tesis por él propuesta, se estaría admitiendo la posibilidad de que, ante la falta de regulación de la caducidad, éste tenga derecho a disfrutar de la cautelar -que es meramente instrumental del proceso principal-, y a la vez, a impedir el curso normal del asunto por tiempo indeterminado, lo que sí es contrario al principio de tutela judicial efectiva. Las normas procesales deben interpretarse de modo que permitan el avance del proceso hacia la resolución de fondo, conforme a los numerales 41 y 153, ambos de la Constitución Política.-

Uno de los deberes éticos más importantes de los litigantes, es dar la debida atención a los procesos que están a su cargo, lo que implica por supuesto, el deber de cumplir con las prevenciones del tribunal, sobre todo si de ello depende la efectiva continuación del asunto y si existen medidas precautorias a su favor, para proteger el objeto del proceso. (...)"

IV. De lo expuesto resulta claro, que en aquellos casos en que la inactividad del actor impida el avance del proceso hacia su etapa posterior, es posible jurídicamente aplicar la sanción procesal de caducidad. Sin embargo en la especie, los elementos que obran en autos, permiten concluir que lleva razón el recurrente, en su agravio inicial de que la prevención de presentar copias a efecto de notificar al Estado y a la Contraloría General de la República, carecía de sustento al haberse aportado oportunamente las mismas. Así se tiene, que a folio 83 del expediente principal, se encuentra agregado el escrito presentado a estrados judiciales el 27 de octubre del 2011, suscrito por el señor mandatario judicial de la empresa actora, en el que se indica: " (...) aporto dos juegos de copias de todo lo actuado para efectos de notificar al Estado y a la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en la resolución 470-2011 de las 15 horas 30 minutos del 04 de octubre del 2011 (...)" . Dando fe el sello de recibido del Tribunal, que se presentó un folio y dos juegos de copias. La resolución a la cual hace referencia el hoy recurrente, es la número 470-2011 de las 15:31 horas del 03 de octubre del 2011, en la cual este Órgano Colegiado, conoció de la integración de la litis consorcio pasivo necesario, ordenando la presentación de copias de lo actuado a efecto de notificar al Estado y a la Contraloría General de la República. En consecuencia, la prevención de copias para notificar a los litis consortes pasivos necesarios, que en su momento realizara la señora jueza tramitadora, mediante auto de las 09:53 horas del 14 de noviembre del 2011, carecía de sustento al encontrarse las mismas en poder del Despacho de Instancia con anterioridad a la prevención

realizada por el a quo. Se concluye que la paralización del proceso, en este caso no lo fue por razones imputables al actor, lo que inhibe la aplicación de la sanción procesal de caducidad, por lo que la resolución recurrida debe de ser anulada, para en su lugar ordenar la continuación del proceso si otra causa no lo impidiere.”

6. Plazo de Prescripción del Procedimiento Administrativo Aplicable con Respecto a la Ley General de Policía

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]^{ix}
Voto de mayoría

V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: Desde sus orígenes, el Derecho Administrativo Sancionador formó parte del Derecho Penal, por lo cual no se lograba distinguir un procedimiento administrativo por sí mismo. Sin embargo, gracias al grado de desarrollo alcanzado por el Derecho Administrativo, especialmente a través de la interpretación jurisprudencial, en la actualidad resulta posible hablar de un procedimiento administrativo sancionador, el cual se rige por principios y preceptos que le son propios. Es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración. Por ello, se debe velar por que todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva, teniendo como finalidad determinar la verdad real de los hechos investigados. Comprender el verdadero significado de los principios del procedimiento, es fundamental para garantizar su desarrollo ajustado a Derecho. Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. El poder sancionador dado a la Administración es aquel en virtud del cual pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso. El procedimiento administrativo constituye un importante elemento formal de la conducta pública. Cumple una doble finalidad. Por un lado, establece el camino que ha de seguir la Administración para adoptar una determinada decisión, orientando su proceder, mientras que por otro se impone como un marco de referencia que permite al administrado, establecer un cotejo del proceder público, a fin de fijar un control de que sus actuaciones se hayan manifestado acorde a las normas que orientan ese proceder. Busca por ende, constituirse en un mecanismo de tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos frente al poder público, así como garantizar la legalidad, oportunidad y conveniencia de la decisión administrativa y el correcto funcionamiento de la función pública. Conforme lo señala el artículo 214 de la Ley

General de la Administración Pública, su objeto es establecer la verdad real de los hechos que sirven de motivo al caso bajo análisis.- Este elemento formal resulta imperativo para lograr un equilibrio entre el mejor cumplimiento de los fines de la Administración y la tutela de los derechos del particular, tal y como se expresa en el artículo 225.1 de la citada Ley, es por ello que el canon 216.1 ibídem, exige a la Administración adoptar sus decisiones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento jurídico. En su curso, el procedimiento pretende establecer las formalidades básicas que permitan al administrado el ejercicio pleno del derecho de defensa y el contradictorio, para llegar a establecer la referida verdad real (dentro de las cuales pueden verse las estatuidas en los cánones 217, 218, 219, 297, 317, entre otros, todos de la citada Ley General). Ello adquiere aún mayor relevancia en los denominados procedimientos de control o sancionatorios, pues en esos casos, la decisión final puede imponer un marco represivo en la esfera jurídica de una persona. El mismo Ordenamiento dispone la sustancialidad de estas garantías mínimas, considerando inválido el procedimiento que no satisfaga esas cuestiones mínimas. Así se desprende del artículo 223 de la Ley de referencia, en cuanto señala que la omisión de formalidades sustanciales causará nulidad del procedimiento. Desde este plano, este Tribunal ya ha señalado que el control de la función administrativa que confiere a esta jurisdicción el numeral 49 de la Carta Magna, supone que la Administración en el curso de esos procedimientos (de corte sancionatorio para este caso), satisfacen las garantías mínimas fijadas por la normativa aplicable, y que en lo medular, se ha tutelado el debido proceso que ha de ser infranqueable en ese proceder. Ahora bien, en virtud de lo indicado, es importante analizar el tema de las funciones que le son propias al órgano director y al órgano decisor del procedimiento. La competencia para emitir el acto final dentro de un procedimiento corresponde al órgano decisor, es decir a quien se le ha conferido la competencia legal para emitir el acto que causa estado. Empero, en aras de la eficiencia administrativa, las competencias de instrucción son delegables en un órgano encargado de llevar a cabo la instrucción del procedimiento, el que se ha tendido en denominar "órgano director o instructor". En principio, la designación de este último corresponde al órgano decisor, para lo cual, su validez se encuentra sujeta a que recaiga en un funcionario adscrito, designado regularmente y en posesión del cargo. Sin embargo, es factible que en determinados supuestos, la misma ley establezca la unidad administrativa que se constituye en órgano director del trámite. Excepcionalmente se ha permitido que se constituya como órgano director del procedimiento a personas que no son funcionarios regulares, sin embargo, en esa función específica, debe entenderse que cumplen una función pública, con las obligaciones inherentes. En cuanto a sus competencias, la representación de la administración instructora dentro del procedimiento corresponde a ese órgano director, según se desprende con toda claridad del numeral 282 inciso 3 de la Ley General de la Administración Pública. Se trata de un órgano con potestades de instrucción y ordenación del procedimiento (art. 227 LGAP), encargada de llevar todas

las etapas preparatorias para luego, remitir los autos al órgano decisor, junto con un dictamen no vinculante -salvo norma en contrario- (art. 330 LGAP). Si bien puede rendir recomendaciones, ciertamente no serían vinculantes, por lo que sus determinaciones de cara a la adopción de una decisión final se consideran actos de trámite. Por ende, le corresponde dictar el acto de apertura, dar impulso procesal, toda la labor de instrucción del procedimiento, dirigir la comparecencia, resolver cuestiones previas, resolver el recurso de revocatoria que se interponga contra los actos de trámite, rendir un informe al órgano decisor al momento de remitir el expediente para el dictado del acto final. Dentro de sus competencias pueden verse los artículos 221, 227, 230, 248, 249, 267, 282, 300, 301, 304, 314, 315, 316, 318, 323, 326, 333, 349, 352, todos de la Ley General de referencia. Por su parte, el órgano decisor es el jerarca competente que reúne las condiciones necesarias para dictar el acto final que resuelve el procedimiento.

VI. LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA. El análisis de validez de lo resuelto por la Administración en el caso concreto tiene como punto de partida determinar si existe una prescripción aplicable en el procedimiento administrativo disciplinario instaurado contra el demandado. El demandante presenta un alegato en virtud del cual indica que la sanción se redacta y dicta extemporáneamente el 22 de julio de 2009, alegato que venía sosteniendo desde el curso del procedimiento administrativo sin hacer un mayor análisis de lo expuesto, ya que incluso hace referencia a que el procedimiento inició el 19 de marzo de 2009 con la nota PPCN-128-07 suscrita por el Sargento Mariano Céspedes Anchía, cuando lo cierto es que efectivamente con esa nota inicia el trámite, pero la fecha de emisión de la misma es el 19 de marzo de 2007 (folio 04 del expediente administrativo), fundamenta su pretensión en el numeral 77 de la Ley General de Policía y pide la nulidad de todo lo actuado y resuelto dentro del expediente administrativo número 752-IP-2007. Por su parte el Estado en resumen, dice que al tratarse de un plazo de prescripción de dos años, el mismo se interrumpe con el inicio del procedimiento disciplinario por lo que, si bien el cómputo de la prescripción se inició con la denuncia el 11 de abril de 2007, ese plazo se interrumpió con la notificación del auto de apertura al actor el 27 de octubre de 2007, por ser éste el primer acto que interrumpe la prescripción y desde el cual corre el plazo hasta cuando el Consejo de Personal está en posición de decidir, es decir el 22 de julio de 2009 de ahí que el plazo de dos años de la Ley General de Policía no ha transcurrido.- Sobre el tema de la prescripción es preciso hacer mención a que la liberatoria supone la concurrencia de tres elementos fundamentales: a) inercia del titular de un derecho en su ejercicio, b) transcurso del tiempo establecido por el ordenamiento jurídico y; c) alegación o excepción del sujeto pasivo de la relación jurídica de hacer valer la prescripción. Ello supone que no existe efecto liberatorio si pese a concurrir los presupuestos a y b, la articulación no se formula. De ahí que la prescripción atiende a un principio rogatorio y a diferencia de la caducidad (en

términos procesales), no pueda ser considerada de oficio. Lo anteriormente expuesto en cuanto a la potestad disciplinaria implica que el titular del derecho es el jerarca administrativo y el sujeto pasivo el funcionario público, quien en esa medida, se encuentra sujeto a la potestad correctiva interna solo por el plazo que expresamente fije la normativa aplicable, vencido el cual, emerge su facultad de requerir el reconocimiento de la pérdida de la potestad jerárquica. Ahora bien, desde esa perspectiva, la potestad correctiva del jerarca respecto de los funcionarios que de él dependen, por un tema de seguridad jurídica, se encuentra sujeta a plazo prescriptivo. De manera genérica, ese plazo se regula por el mandato 603 del Código de Trabajo, el cual fija un plazo de un mes para el ejercicio de esa potestad represiva. Sin embargo, se trata de una norma que cede frente a regulaciones particulares y especiales, que incorporan reglas diversas en cuanto a ese extremo. Por ejemplo, en materia de hacienda pública, el plazo aplicable resulta el regulado y precisado por la Ley No. 8292 (art. 43), 8422 (art. 44) y 8131 (art. 112), materia que por ende está afectada a éste régimen particular. Se trata de un sistema normativo que se constituye como un ordenamiento sectorial que contiene reglas concretas, que en tanto especiales, prevalecen sobre la normativa general. En lo medular, estas normas remiten al régimen previsto en el precepto 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428. Ocurre lo mismo con la Ley General de Policía, No. 7410 del 26 de mayo de 1994, publicada en el Alcance No. 16 a La Gaceta No. 103 del 30 de Mayo de 1994, en cuyo numeral 83 se fija un régimen de prescripción particular, a saber: "Las faltas leves prescribirán en un mes y las graves, a los dos años. La prescripción se interrumpirá cuando se inicie el procedimiento disciplinario."

No existe controversia alguna en esta causa respecto del régimen aplicable, siendo claro que el puesto de oficial de la fuerza pública que desempeña el accionante hace que tal marco legal sea el que regule y precise las relaciones funcionariales que mantiene con el Ministerio de Seguridad Pública. De ahí que resulte evidente que en la especie, el plazo de prescripción aplicable, será el de un mes o de dos años fijado en el precitado ordinal 83 de la Ley No. 7410. Ahora bien, en el contexto de dicha norma, el fenecimiento del plazo conferido para ejercer la potestad correctiva se encuentra sujeto a las causales de interrupción que fija el artículo 876 del Código Civil. Cabe precisar, las causales de interrupción -que hacen que el plazo prescriptivo inicie de nuevo- solo pueden producir ese efecto en la medida en que ocurran antes del vencimiento del plazo a interrumpir, pues aún ocurridas, si lo es vencido el plazo, la simple alegación de prescripción negativa conlleva la pérdida del ejercicio del derecho precluido por inercia en su ejercicio. Ahora bien, la misma norma aludida (art. 83 Ley No. 7410), establece un supuesto específico de interrupción, que es justamente la apertura del procedimiento. Debe entenderse que la interrupción no se produce con esa simple resolución de apertura, sino con la comunicación de la misma que tiene por instruida la causa disciplinaria, de conformidad con los ordinales 140, 239, 240, 243 de

la LGAP. De conformidad con lo dispuesto en la norma señalada, el plazo de prescripción para disciplinar la falta no se computa desde el momento en que el jerarca recibe el informe del órgano director del procedimiento, sino desde el momento en que se encuentre en posibilidad objetiva de conocer la causa de la supuesta falta. En estos casos en que se ha formulado una denuncia sobre supuestos actos irregulares de un determinado funcionario, ese lapso corre desde esa misma fecha, pues es en ese momento que se pone en conocimiento de la Administración la causa fáctica que constituye el sustento de la acción disciplinaria. Lo contrario haría nugatorio el citado plazo en la medida en que al margen de cuando fue puesta a conocimiento del órgano -o ente- público la hipotética falta, el plazo correría hasta que se comunique al jerarca de esa circunstancia, lo que puede llevar a desconocer la inercia administrativa en la debida y diligente atención de esos asuntos. A manera de ejemplo, podría eventualmente darse un caso de denuncia no tramitada que fuera presentada más de dos años antes de que el jerarca la conozca. En tal caso, es criterio de este Tribunal, que no podría sostenerse que el plazo prescriptivo no ha iniciado, porque ha sido la misma Administración quien con su indolencia y funcionamiento anormal, ha propiciado ese fenecimiento de la potestad disciplinaria. Ahora, en el caso que se analiza, la denuncia que motivó el procedimiento administrativo fue presentada mediante oficio número PPCN-12 8-07 fechado 19 de marzo de 2007, por lo que es a partir de ese instante que deben computarse los dos años que aplican en esta materia. Según se ha tenido por acreditado, mediante el acto de las 09 horas del 17 de octubre de 2007, dictado dentro del expediente administrativo número 752-IP-2007, el Departamento Disciplinario Legal, Sección de Inspección Policial, fungiendo como órgano director del procedimiento disciplinario, comunica al actor auto de apertura del procedimiento administrativo instaurado en su contra. Este acto fue notificado de manera personal el 27 de octubre de 2007. Conforme a lo indicado por el numeral 83 de la Ley No. 7410, la comunicación de ese auto de apertura interrumpe la prescripción, lo que en este caso ha sucedido, pues al momento de su notificación, no habían pasado los dos años para la expiración de la potestad correctiva. Es preciso mencionar que la apertura del procedimiento lleva a la interrupción de la prescripción, sin embargo durante el tiempo en que el procedimiento se tramita, los múltiples actos que se emiten durante su curso, tienen un efecto igualmente interruptor en el plazo aludido, siempre que sean actos que busquen la efectiva prosecución de la causa y no meras gestiones dilatorias para burlar los plazos que deben ser aplicables al procedimiento. Así, v.gr., no produciría el efecto aludido el acto que con claridad se emite para burlar las consecuencias de la indolencia procedimental, sea por innecesarios, arbitrarios o reiterativos, tema que deberá analizarse en cada caso concreto. Sin embargo, si el proceso ingresa en inercia o abandono atribuible a la Administración por un plazo superior a seis meses, y ante petición expresa del funcionario encausado, se dispone la caducidad de ese procedimiento, esto acorde con el numeral 340.3 de la LGAP, en cuyo caso la interrupción se tiene por no ocurrida.

Desde ese plano, no observa este Tribunal que al momento de la apertura del procedimiento se haya producido una prescripción del ejercicio del derecho de sancionar faltas disciplinarias por parte del jerarca del Ministerio de Seguridad. Con todo, es menester ingresar al análisis del elemento temporal en lo que respecta a la tramitación de ese procedimiento.-

VI. PRESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO: En el caso bajo análisis, el actor aborda de manera muy general el tema de la prescripción, haciendo simplemente mención a que el procedimiento disciplinario inició el 19 de marzo de 2009 (aunque es claro que se refiere al 19 de marzo de 2007 pues hace referencia al oficio número PPCN-128-07 que se emitió precisamente el 19 de marzo de 2007), y siendo que a partir de ese momento inició el procedimiento, aduce que la sanción se dictó extemporáneamente por parte del Consejo de Personal el 22 de julio de 2009 . Ante tal panorama resulta necesario además analizar el tema de la prescripción del procedimiento por haber tardado un plazo superior a los dos meses que estipula el numeral 261 de la LGAP. El principio de justicia pronta y cumplida supone, para el caso de los procedimientos administrativos, que deben ser resueltos, en tesis de principio, por acto final, dentro de plazos razonables y proporcionales, evitando someter al destinatario a procedimientos infundadamente largos. Constituye por ende una expresión de la máxima de seguridad jurídica, en la medida en que exige la definición de la causa dentro de un espacio temporal razonable. La complejidad o no del procedimiento no podría justificar procedimientos arbitrariamente largos, pues ello supondría admitir un poder incontrolable de la Administración para ejercitar, en cualquier tiempo y bajo su propio arbitrio, la potestad de resolver el conflicto, en detrimento evidente de la aludida certeza y en clara lesión del debido proceso. En ese sentido, el numeral 261.1 de la LGAP señala: "El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta ley." Ese mismo plazo fija el numeral 32 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Ambas normas señalan, en lo medular, que vencidos los plazos señalados sin que la Administración emita acto final, el destinatario podrá tener por rechazada la petición, mediante silencio negativo, a fin de interponer los recursos administrativos o bien, acudir a la tutela jurisdiccional. Claramente la figura del silencio negativo en la actualidad ostenta una orientación garantista para el destinatario y no un privilegio administrativo como anteriormente se manejaba. Constituye la posibilidad de entender por rechazado el reclamo para poder acudir a otras instancias y no encontrarse sujeto a que la Administración emita un acto formal. Era precisamente la visión "acto-céntrica" de la justicia administrativa, evidenciada en el agotamiento preceptivo de la vía administrativa que imperaba hasta la emisión del fallo 3669-2006 de la Sala Constitucional y el numeral 31.1 del CPCA, la que exigía la emisión de un acto formal para acceder a la tutela jurisdiccional, para lo cual, el

rechazo tácito buscaba precisamente acudir a escalas superiores para emitir esa conducta formal -debe recordarse que el anterior modelo tenía una tendencia pre eminentemente objetiva-. Hoy en día, con la noción solo facultativa del agotamiento de la vía administrativa, el silencio supone una garantía para el particular, que le posibilita acudir a otros medios jurídicos para buscar la tutela de su situación jurídica, ya no como presupuesto para contar con un acto preleable, sino para suprimir la inercia administrativa en la definición de su relación jurídica. No obstante, el análisis de esa figura supone que tal efecto denegatorio solo es viable dentro de los procedimientos iniciados a gestión de parte, siendo que no se puede entender negado lo que no ha sido pedido, entonces, en las causas instauradas ex officio, no se encuentra presente el presupuesto de base, tal cual es la petición o reclamo. Así lo establece el inciso 3 del citado precepto 261 en cuanto señala: "...se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración..."

Ergo, no es una figura que pueda tenerse por pragmática en procedimientos de oficio. Ahora, la lesión de los plazos fijados por el ordenamiento para el ejercicio de una competencia, bien puede llegar a incorporar una patología en el acto, por infracción al elemento subjetivo competencia. Debe recordarse que a la luz del precepto 255 de la LGAP, los plazos legales vinculan tanto a la Administración como a los administrados. De tal postulado se desprende entonces que las competencias sujetas a plazo pueden desembocar en actos nulos (doctrina del numeral 60.1 LGAP). No obstante, la correcta comprensión de esa última afirmación debe llevar a lo siguiente. Las potestades de imperio son imprescriptibles (art. 66.1 ibídem), aspecto que justifica lo enunciado por el numeral 329.3 de la citada Ley No. 6227 en cuanto a que el acto dictado fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo mención expresa de ley. Constituye ejemplo claro de esas excepciones el silencio positivo (sea, acto presunto -art. 330 ejusdem en relación al 139-), caso en el cual, correctamente declarado o acaecido, opera la máxima de intangibilidad de actos propios, lo que implica la imposibilidad de la Administración de desconocer ese efecto, so pena de nulidad absoluta por infracción del precepto 34 constitucional. En este ejemplo de silencio positivo, es precisamente por un factor temporal que se pierde la competencia para emitir el acto, que no para buscar las formas de supresión del acto presunto. Dicho esto vale aclarar, pese a su redacción en lenguaje imperativo, el plazo bimensual que fija el canon 261.2 de LGAP no es perentorio, sino solo ordenatorio, lo que se desprende de lo expuesto en cuanto al deber de la Administración de ejercitar sus competencias y la validez inicial de los actos "extemporáneos". Tal postura puede verse además en el fallo No. 34-F-S1-2011 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Esto aplica tanto para los procedimientos instaurados de oficio como los de gestión de parte. En estos últimos, pese al ejercicio de la facultad de los efectos del silencio negativo, bien puede la Administración dictar el acto, el cual, ampliaría el debate en sede recursiva, sea

administrativa o jurisdiccional. Desde este plano, ni la potestad instructora del procedimiento ni el procedimiento en sí, se encuentran fenecidos si el plazo en cuestión ha sido superado. Si bien la estructura del procedimiento ordinario haría presumir que el plazo de marra debe ser siempre respetado, es claro que la complejidad de un asunto y las vicisitudes propias del curso, lleven a plazos superiores. Lo determinante entonces estriba en que el procedimiento muestre señales de actividad y no dilaciones injustificadas, acorde al principio de celeridad e impulso procesal -numerales 222 y 225 LGAP-, de manera tal que su duración no sea producto de un proceder o inercia arbitraria. Tal inercia, es sancionada con figuras como la caducidad que se encuentra regulada en el artículo 340 de la citada Ley General, norma que fue reformada por el numeral 200 inciso 10 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Dicha norma indica: "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 (se refiere a la misma LGAP y no al CPCA). 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."

El análisis de la naturaleza de esta figura permite concluir que se trata de un hecho jurídico dentro del procedimiento que se justifica como un medio de evitar la prolongación excesiva de los procedimientos, en aras de la seguridad jurídica, así como en la necesidad de garantizar la continuidad y eficiencia de la actividad administrativa.

VII. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.- No obstante lo expuesto, la naturaleza ordenatoria -que no perentoria- del plazo aludido, no habla de la validez de actos dictados dentro de procedimientos cuya dilación superan el umbral normal de razonabilidad. Una duración irrazonable del procedimiento puede llevar a la nulidad de lo actuado por una lesión al principio de justicia pronta y cumplida (que este Tribunal debe tutelar). En esta línea puede observarse lo dicho en los precedentes números 2007-3140 y 2007-6758, ambos de la Sala Constitucional. En el primero, de manera contundente se señaló: "Ahora bien, desde el momento en que inicia un procedimiento administrativo, hasta la emisión del acto final, debe mediar un plazo razonable y proporcionado, tomando en cuenta la actuación de las partes, la complejidad del asunto y los plazos legales establecidos para cada caso, de tal forma, que la Administración pueda contar con un plazo prudencial, pero sin incurrir en dilaciones indebidas que entablen el procedimiento... estima este Tribunal, que el tiempo utilizado por el recurrido desde el momento en que se inició el procedimiento,

a la fecha, lejos de ser justificable resulta excesivo, irrazonable y en perjuicio de los derechos fundamentales del amparado, por el retardo injustificado en el que ha incurrido la administración recurrida.” No todo procedimiento que tarde más de dos meses implica la nulidad de lo actuado, sino solo en la medida que el plazo sea irrazonable, lo que ha de ser ponderado en cada caso, atendiendo a la tramitación y complejidad de lo actuado. En esta causa, del análisis del cuadro fáctico expuesto en el elenco de hechos probados, se observa que el procedimiento tuvo etapas internas muy distanciadas unas de otras que ponen en evidencia tiempos de inactividad injustificada que se aprecia, son expresión de un abandono grave, cuya comprensión integral y unitaria dentro del contexto de un procedimiento de esta naturaleza disciplinaria, lleva a este Tribunal a considerar que ese tratamiento supone, sin duda alguna un quebranto del principio de celeridad y concentración. Un simple repaso y recuento de lo acontecido pone en evidencia que lo actuado por la Administración en este caso, atenta contra la máxima constitucional de justicia administrativa pronta y cumplida, tutelada por el ordinal 41 de la Constitución Política, y contraviene los principios de inmediación, impulso procesal de oficio, celeridad, que han de imperar en estos procedimientos. En efecto, el procedimiento tiene como génesis una denuncia presentada contra el accionante a través del informe PPCN-128-07 del 19 de marzo de 2007, en el que el Sargento Mariano Céspedes Anchía relata que el actor en horas laborales en que debía estar haciendo su recorrido en el sector de Barrio el Progreso número 5, se encontraba en otra área junto con otro compañero, en una soda denominada M y M sentado en una silla sin que tuviera el permiso respectivo para salir del sector. (folios 1 a 5 del expediente administrativo) . No obstante, no fue sino hasta el 17 de octubre de 2007 que se inicia procedimiento administrativo, contra el actor Enrique Roa Sequeira y otro, por el supuesto de "Abandono de Servicio y del área asignada (folios 22 y 23 del expediente administrativo), acto que fue comunicado al actor el día 27 de octubre de 2007 según constancia de notificación visible a folio 23 del expediente administrativo. En este punto se evidencia una dilación de aproximadamente siete meses entre ambas fechas sin que se haya acreditado en este proceso o se justifique las razones de esa tardanza, lo que pone en evidencia, en esa primera etapa, un descuido frente al deber de instruir con prontitud los procedimientos. Ahora, comunicada la citada apertura, en fecha 27 de marzo de 2008 se celebra la comparecencia oral y privada, la cual inicialmente se había señalado para el 21 de noviembre de 2007 sin que se presentaran los inculcados (folio 28 del expediente administrativo). Que mediante resolución 1059-IP-09-DDL de las 8 horas y 55 minutos del 25 de junio de 2009, el Órgano Director del Procedimiento - Departamento Disciplinario Legal, sección de Inspección Policial- tiene por debidamente acreditada la falta atribuida al actor Roa Sequeira y a su compañero Zúñiga Chávez, disponiendo recomendar al Consejo de Personal la sanción de Suspensión de los funcionarios por un período de ocho días sin goce de salario por haber abandonado el servicio y el área asignada el día 19 de marzo de 2007 a las 7:30

horas, bajo apercibimiento de una sanción más severa si incurren en otra falta. (folios 50 a 55 del expediente administrativo). Este acto se emite aproximadamente 15 meses posteriores a la celebración de la audiencia oral y privada. En esta línea, el numeral 319 de la LGAP establece en su párrafo primero: " 1. Terminada la comparecencia del asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contado a partir de la fecha de la comparecencia, salvo que quiera introducir nuevos hechos o completar la prueba en cuyo caso deberá consultar al superior."

Ciertamente, tal y como lo establece el inciso tercero de ese mandato, tal plazo se entiende referido sin perjuicio de los plazos fijados por el ordinal 261 de ese mismo cuerpo legal, que estatuye que el procedimiento ha de concluirse por acto final dentro del plazo de dos meses. Es claro, de nuevo, que se trata de un plazo ordenatorio, siendo que no existe sanción procesal por su incumplimiento en orden a lo expuesto por el ordinal 329.3 de la LGAP, sin embargo, se insiste, tal aspecto no implica una carta abierta para que la Administración desconozca el principio de eficiencia y en perjuicio de la certeza y seguridad jurídica, dilate sin causa justificante la culminación del procedimiento administrativo. Ahora, una vez rendido el informe del órgano director, por oficio número 1059-IP-09-DDL del 25 de junio de 2009. el Consejo de Personal del Ministerio de Seguridad Pública mediante acuerdo tomado en la sesión ordinaria 707 celebrada el 22 de julio de 2009 Artículo VI acuerdo Cuadragésimo pone analiza la resolución 1059-IP-09-DDL y acuerda: " ARTICULO VI: Acuerdo Cuadragésimo (...) Aceptar la recomendación del Departamento Disciplinario Legal, de la Sección de Inspección Policial de: SE SUSPENDA DE SUS FUNCIONES POR UN PERIODO DE OCHO DIAS SIN GOCE DE SALARIO A LOS FUNCIONARIOS EDUARDO ENRIQUE ROA SEQUEIRA, CÉDULA DE IDENTIDAD NÚMERO 6-101-542 Y MIGUEL ANGEL ZUÑIGA CHAVEZ CÉDULA DE IDENTIDAD NÚMERO 9-088-234 POR: "HABER ABANDONADO EL SERVICIO Y EL ÁREA ASIGNADA AL SER SORPRENDIDOS EN LA SODA M Y M UBICADA EN UN SECTOR QUE NO LES CORRESPONDÍA, SENTADOS EN UNA SILLA CONTIGUO A UNA MESA, LO ANTERIOR SIN HABER SOLICITADO EL CORRESPONDIENTE PERMISO PARA DICHO EFECTO, HECHO OCURRIDO A LAS 17:30 HORAS APROXIMADAS DEL 19 DE MARZO DEL 2007, Y SE LES APERCIBA, QUE EN CASO DE COMETER OTRA FALTA, PODRÁN SER SANCIONADOS DE FORMA MÁS DRÁSTICA. LO ANTERIOR POR ASI CORRESPONDER . 2) Se instruye a la Dirección de Recursos Humanos para que proceda a comunicar el respectivo acuerdo al servidor e indicarle que la sanción disciplinaria que se ordena se ejecutará una vez que la misma haya adquirido firmeza. 3) Asimismo le comunico que contra la presente resolución cabe recurso de REVOCATORIA Y APELACIÓN, dentro el tercer día a partir del recibo de la presente, de conformidad con los artículos 344 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, el mismo debe presentarse en el DEPARTAMENTO DISCIPLINARIO LEGAL. ACUERDO FIRME POR UNANIMIDAD. " (folio 56 del expediente administrativo). Este acto se le comunica al

actor mediante oficio número 5665-2009-DRH-SEC del 6 de agosto de 2009, y se le notifica el día 28 de agosto de 2009 conjuntamente con las resoluciones 1059-IP-09-DDL, el oficio 1936-2009-C.P y el oficio número 5665-09-DRH-SEC (folios 58 y 59 del expediente administrativo). El actor cuestionó esa decisión en escrito presentado el 04 de setiembre de 2009 interponiendo recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la resolución 1059-IP-09-DDL del 25 de junio de 2009 (folio 62 del expediente administrativo), medida recursiva que se resuelve mediante la resolución No. 1803-2009-DDL-SIP de las quince horas cincuenta y ocho minutos del dos de octubre de dos mil nueve (folios 71 a 77 del expediente administrativo) y en la que se recomienda al Consejo de Personal rechazar el recurso de revocatoria, así como la excepción de prescripción formulada, confirmar el acto recurrido y remitir las diligencias al señor Ministro para que se pronuncie sobre la apelación formulada subsidiariamente por el actor. El Consejo de Personal mediante sesión ordinaria 712 del 14 de octubre de 2009, dispone en el artículo VIII en el acuerdo sexto confirmar el acto recurrido y remitir la apelación en subsidio al Superior Jerárquico para lo de su cargo (folio 78 expediente administrativo), este acto conjuntamente con la resolución 1803-2009-DDL-SIP, es notificado al actor mediante oficio 7186-2009-DRH-SEC, los cuales se notifican el día 16 de noviembre de 2009. El recurso de apelación interpuesto es rechazado mediante resolución del Despacho del Señor Ministro número 2010-2210-D.M de las nueve horas del treinta de junio de dos mil diez siendo notificada al actor el día 21 de setiembre de 2011 (folio 95 del expediente administrativo) mediante oficio número 6107-2011-DRH-SEC del 23 de agosto de 2011, en el cual además se le indica que "su jefe inmediato tiene 3 meses para aplicar dicha suspensión y debe comunicar a esta Dirección los días en que se cumplirá." (folio 95 del expediente administrativo). La Sanción impuesta al 01 de diciembre de 2011 no se había aplicado al actor según se desprende del oficio número DPC-3315-11-2011 del 01 de diciembre de 2011 (folio 41 del principal).-

El anterior detalle de lo acontecido durante el curso de este procedimiento pone en evidencia un plazo irrazonable en la tramitación del mismo, sin que se haya presentado justificación alguna que permita sostener tal dilación. Tampoco logra este Tribunal desprenderlo del análisis de fondo que ha realizado de los autos, pues los hechos acontecidos resultan sencillos en cuanto a su análisis. En definitiva, estima este Tribunal que tal aspecto vicia el procedimiento por infracción a los principios de impulso procesal, celeridad, concentración y justicia administrativa pronta y cumplida. Por ende, se presenta una deficiencia que da base a la invalidez de lo actuado. Lo contrario llevaría a cohonestar procedimientos con plazos irrazonables sin consecuencia jurídica alguna, lo que desde luego, no tolera este Tribunal. Tómese en cuenta la extensión de los plazos para dictar la resolución luego de la comparecencia oral, que resulta un tiempo injustificado de aproximadamente 15 meses, de igual manera, luego de la interposición de los recursos por parte del actor (04 de setiembre

de 2009), el asunto se resuelve en definitiva 9 meses después, es decir el 30 de junio de 2010 (resolución del Despacho del señor Ministro), siendo que la notificación de esta resolución se efectúa hasta el día 21 de setiembre de 2011 (es decir el acto de comunicación se realizó 15 meses después de emitido el acto final y definitivo) Si bien el numeral 329.3 de referencia previa, señala que el acto final recaído fuera de plazo, es válido, salvo excepciones de ley, es claro que ello no supone en modo alguno una suerte de carta abierta, permisiva, incontrolable que justifique procedimientos en extremo dilatados, con vulneración irrazonable de plazos en mengua del debido proceso, concentración, celeridad, unidad procedimental, certeza jurídica, todos elementos constituyentes de la máxima de justicia administrativa pronta y cumplida. Como se ha señalado, tal falencia muestra una disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico (numerales 128, 158 y 223, todos de LGAP) en cuanto al procedimiento llevado, desde el plano integral. Tal aspecto exige, la nulidad de lo actuado. En suma, por la dilación injustificada que se presenta en el procedimiento bajo examen converge una causal de nulidad absoluta, insalvable que desemboca, sin más, en la supresión de ese procedimiento. Cabe en este plano señalar que ante tales intervalos sobreviene una dilación no amparable del procedimiento, esa tardanza y lapsos en que el expediente se mantuvo inactivo, en su comprensión integral atenta contra la eficiencia de los procedimientos administrativos y la justicia administrativa pronta y cumplida, lo que supone, en orden a todo lo expuesto, una patología severa en el procedimiento, por omisiones que atentan contra la seguridad y la certeza jurídica, así como contra los derechos del particular ante este tipo de procedimientos. No se trata de una negación de la existencia de potestades correctivas internas en el marco de las relaciones funcionariales, sino del establecimiento de límites propios del ejercicio del poder público, que el mismo ordenamiento jurídico impone, desde el plano de la temporalidad para el ejercicio legítimo de sus competencias. Así las cosas, esa invalidez atenta contra el cumplimiento del fin público que ha sido impuesto en los procedimientos de esta índole, cual es, la corrección oportuna de las supuestas faltas de los funcionarios, pero con el debido respeto de sus derechos dentro de los procedimientos. En consecuencia, debe disponerse la nulidad de dicho procedimiento y por ende de las resoluciones en él emitidas. Así lo ha sostenido este Tribunal, entre otras, en el fallo No. 199-2011-VI de las 16 horas 20 minutos del 12 de setiembre del 2011. Se omite por innecesario, en virtud de lo dispuesto en este fallo, entrar a analizar el resto de alegatos del actor.-

VII. LAS NULIDADES DECRETADAS: Por tales razones, se debe disponer la nulidad del procedimiento administrativo instaurado contra el demandante, expediente 752-IP-2007. Ahora bien, de conformidad con el numeral 164.2 de la LGAP, la nulidad del procedimiento supone, por criterio de conexidad, la invalidez de los actos que dependan de aquel. Ello implica, la nulidad de los siguientes actos: a) acto de las 08 horas 55 minutos del 25 de junio de 2009 , en el que el órgano director del

procedimiento -Departamento Disciplinario Legal, Sección de Inspección Policial-, rinde el informe No. 1059-IP-09-DDL que emite rinde recomendación respecto de la causa disciplinaria seguida contra el demandante; b) El acuerdo tomado en sesión ordinaria 707, celebrada el 22 de julio de 2009 artículo VI acuerdo cuadragésimo en el cual el Consejo de Personal del Ministerio de Seguridad Pública acepta la recomendación realizada por el Departamento Disciplinario legal de la Sección de Inspección Policial contenido en el informe 1059-IP-09-DDL.-

c) El oficio No. 1936-2009-C.P del 23 de julio de 2009 en el cual se comunica a la Dirección de Recursos humanos el acuerdo tomado en sesión ordinaria 707, celebrada el 22 de julio de 2009 citado en el aparte anterior.-

d) El oficio 5665-2009-DRH-SEC en el cual se comunica al actor el acuerdo Cuadragésimo de la sesión 707 del 22 de julio de 2009 del Consejo de Personal en la que se acoge la recomendación del informe 1059-IP-09-DDL de suspenderlo por ocho días sin goce de salario. e) Resolución No. 1803-2009-DDL-SIP de las quince horas cincuenta y ocho minutos del dos de octubre de dos mil nueve en la cual el Departamento Disciplinario Legal dispone recomendar el rechazo del recurso de revocatoria, la confirmación de la sanción, y que se eleve el asunto al Despacho del Señor Ministro para la resolución del recurso de apelación.-

; f) El acuerdo tomado en sesión ordinaria 721, celebrada el 14 de octubre de 2009 artículo VIII acuerdo sexto en el cual el Consejo de Personal del Ministerio de Seguridad Pública acepta la recomendación realizada por el Departamento Disciplinario legal de la Sección de Inspección Policial contenido en el informe 1803-2009-DDL-SIP.-

g) El oficio No. 2796-2009-C.P del 15 de octubre de 2009 en el cual se comunica a la Dirección de Recursos humanos el acuerdo tomado en sesión ordinaria 721, celebrada el 14 de octubre de 2009 citado en el aparte anterior.-

h) Oficio 7816-2009-DRH-SEC del 23 de octubre de 2009 en el cual se le comunica al actor lo acordado por el Consejo de Personal en la sesión 721 del 14 de octubre de 2009 en que se rechaza en todos sus extremos la revocatoria interpuesta y remite la apelación al superior. i) Resolución número 2010-2210 de las nueve horas del 30 de junio de 2010 en la cual el Señor Ministro rechaza el recurso de apelación interpuesto y se dispone: "1.-

DECLARAR SIN LUGAR el recurso de apelación en subsidio y la excepción de prescripción interpuestos por el señor Enrique Roa Sequeira, cédula de identidad número seis - ciento uno- quinientos cuarenta y dos. II.- Confirmar lo dispuesto en la resolución y oficios venidos en alzada, sea la suspensión por ocho días sin goce de salario impuesta al servidor Roa Sequeira. III. Ordenar, al Departamento de

Remuneraciones y Compensaciones deducir del estipendio del señor Roa Sequeira el monto correspondiente a ocho días sin goce de salario en el caso de que el mismo no haya sido deducido. IV. Remitir el respectivo expediente a la Dirección de Recursos Humanos para que se realicen todas las diligencias ordenadas. V. Finalmente envíese el expediente administrativo en cuestión al Departamento Disciplinario legal, Sección de Inspección Policial para la custodia del mismo. Lo anterior con fundamento en la normativa legal supra citada y las razones de hecho y derecho señaladas."

j) Oficio 6107-2011-DRH-SEC del 23 de agosto de 2011, en el cual se le comunica al actor lo resuelto por el Señor Ministro mediante resolución 2010-2210 del 30 de junio de 2010 se confirma la sanción impuesta y le indica que "su jefe inmediato tiene 3 meses para aplicar dicha suspensión y debe comunicar a esta Dirección los días en que se cumplirá."

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.

ⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 6227 del dos de mayo de 1978. **Ley General de la Administración Pública**. Versión de la norma 13 de 13 del 23/07/2012. Datos de la Publicación Colección de leyes y decretos Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.

ⁱⁱ GIMENO SENDRA, Vicente; SABORIO VALVERDE, Rodolfo y otros. (1993). **Derecho Procesal Administrativo Costarricense**. San José, Costa Rica. Litografía e Imprenta LIL S.A. Pp 424 y 425.

ⁱⁱⁱ CABALLERO SANCHEZ, Rafael. (1999). **Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo**. Madrid, España. Editorial Mc Graw Hill. P. 318.

^{iv} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 41 de las dieciséis horas con quince minutos del veintiocho de febrero de dos mil trece. Expediente: 11-003464-1027-CA.

^v TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 31 de las quince horas con diez minutos del veinte de febrero de dos mil trece. Expediente: 10-001839-0166-LA.

^{vi} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 244 de las quince horas con treinta minutos del treinta y uno de octubre de dos mil doce. Expediente: 10-000558-1027-CA.

^{vii} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 2010 de las catorce horas con veinte minutos del cuatro de octubre de dos mil doce. Expediente: 11-004109-1027-CA.

^{viii} TRIBUNAL DE APELACIONES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia 586 de las diez horas del dos de octubre de dos mil doce. Expediente: 11-001835-1027-CA.

^{ix} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 185 de las dieciséis horas del trece de septiembre de dos mil doce. Expediente: 11-005411-1027-CA.