Jurisprudencia sobre Prescripción y Caducidad en el Proceso Administrativo Disciplinario

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	**Descriptor: Procedimiento Administrativo.**
Palabras Claves: Procedimiento Administrativo, Prescripción, Caducidad.	
Fuentes de Información: Jurisprudencia.	**Fecha: 10/04/2014.**

Contenido

RESUMEN 2

JURISPRUDENCIA 2

1. **El Plazo de Prescripción con Respecto a la Lay General de Policía** 2
2. **Prescripción del Procedimiento Administrativo Disciplinario: Funciones del Órgano Director y el Órgano Decisor** 10
3. **Prescripción del Procedimiento Administrativo Sancionatorio** 29
4. **Prescripción del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en el Poder Judicial** 35
5. **Plazo de Prescripción en el Caso de Sanción Administrativa en el Caso del Colegio de Abogados** 52
6. **Régimen Jurídico Aplicable a la Prescripción de la Responsabilidad Disciplinaria del Funcionario en un Puesto de Bolsa** 55
7. **Cómputo del Plazo de Prescripción en Materia Laboral Cuando Existe Investigación Administrativa Previa al Despido** 58
8. **El Cómputo de los Plazos en el Procedimiento Administrativo Disciplinario** 65
9. **Plazo de Caducidad Aplicable para Ejecutar un Acto Sancionatorio Firme** 67

10. Plazo de Caducidad en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.....71

11. Caducidad del Procedimiento Administrativo Sancionatorio y Debido Proceso.....80

12. Prescripción y Caducidad en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.....86

13. Declaratoria de Prescripción y Caducidad en Proceso Administrativo Disciplinario Ordenado de Oficio.....97

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre la **Prescripción y Caducidad en el Proceso Administrativo Disciplinario**, considerando las indicaciones que al respecto han elaborado los Tribunales Contenciosos Administrativos en sus Secciones Cuarta, Quinta, Sexta y Octava; el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y las Salas Primera, Segunda y Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

JURISPRUDENCIA

1. El Plazo de Prescripción con Respecto a la Lay General de Policía

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI][i]
Voto de mayoría:

"VI. DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS CUERPOS POLICIALES: La Ley General de Policía, Ley 7410, del veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, establece el estatuto policial, a la vez que su régimen disciplinario, concretamente del artículo 77 al 89 de dicho cuerpo normativo. Hay un procedimiento diferenciado para las faltas graves, que están contempladas en el artículo 81 y las faltas leves, así como varían los plazos de prescripción. Para las faltas graves, el plazo es de dos años y para las leves de un mes (artículo 83). De igual forma, para la imposición de la sanción, en las faltas leves será necesario únicamente darle audiencia al interesado (artículo 82), mientras que para las graves se prevé un procedimiento que contempla una investigación preliminar, llevado a cabo por el departamento legal del respectivo ministerio. De esta investigación se hará la recomendación de una medida al Consejo de Personal, quien resolverá en primera instancia. El afectado podrá recurrir de esa medida ante el ministro y si no lo hace, el expediente se remitirá al ministro para que

resuelva en forma definitiva y agote la vía administrativa. Lo anterior está previsto en el numeral 84. En todos aquellos aspectos no regulados por la mencionada ley, entraría a regir supletoriamente el Libro Segundo de la LGAP, según lo establece su numeral 366. Para efectos del presente caso, según lo han alegado las partes, todos aquellos relacionados con el plazo para dictar la resolución final, así como los generales en cuanto a la tramitación del procedimiento ordinario, regido a partir del artículo 308 de la LGAP y la valoración de la prueba, los cuales se detallarán según se vayan analizando los argumentos del accionante.

VII. DEL FONDO DEL ASUNTO: Para efectos de orden, el Tribunal entra a analizar en primer lugar, el alegato de la parte actora, respecto de si el procedimiento administrativo se sustanció en tiempo. A este respecto, esta Sección ha venido delimitando los plazos para el ejercicio de la potestad disciplinaria, según se indica a continuación:

"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 (art. 66 LGAP), 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. Ahora bien, para los efectos del presente caso es necesario discriminar entre diversos supuestos que se producen en este tipo de procedimientos disciplinarios, todos en los cuales, aplican reglas de ejercicio temporal de facultades o potestades, pero con matices diversos. Se trata del establecimiento necesario, para fines de claridad, de criterios de demarcación que permitan el abordaje de los temas discutidos, según el supuesto de que se trate. En esta línea, ha de distinguirse el decurso temporal de etapas diversas:<u>1) Prescripción del ejercicio de la potestad disciplinaria:</u> se refiere al plazo que fija el ordenamiento jurídico para que el titular de la potestad correctiva

interna adopte las medidas procedimentales del caso que le permitan emitir la decisión final. En este plano, se trata del plazo máximo impuesto por el ordenamiento jurídico para que el jerarca administrativo disponga la apertura del procedimiento correspondiente, direccionado a establecer la pertinencia o no de la imposición de una sanción. En este caso, es claro que la notificación de la apertura del procedimiento que busca el establecimiento de los hechos (verdad real) que sirven de base al motivo del acto, genera un efecto interruptor de ese margen de temporalidad, en la medida en que consiste un acto expreso y una medida que directamente propende al ejercicio de esa potestad. No podría considerarse que el citado plazo del ejercicio de la potestad se interrumpe con el dictado del acto final pues como derivación del principio del debido proceso, es menester que la Administración disponga la apertura de una causa administrativa, se insiste, para establecer si corresponde la sanción, como derivación de lo establecido en los ordinales 214, 221, 297, 308 de la LGAP. En esta hipótesis analizada, la potestad disciplinaria del jerarca administrativo se encuentra sujeta a plazo prescriptivo (cuyo tratamiento en la praxis es en realidad muy próximo a la figura de la caducidad, en la medida en que en determinados supuestos se estila declarar ese aspecto ex officio), genéricamente regulado por el mandato 603 del Código de Trabajo, norma que fija un plazo de un mes para el ejercicio de esa potestad represiva, el que se insiste, se interrumpe con la comunicación del traslado de cargos. Lo anterior sin perjuicio de las faltas que se encuentren reguladas por el régimen especial precisado por el régimen de control interno, probidad en la función pública y gestión de la hacienda pública, en los cuales, acorde a lo regulado por la Ley General de Control Interno, No. 8292 (art. 43), Ley contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la función pública, No. 8422 (art. 44) y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, opera un plazo especial de cinco años (según los supuestos y desde los momentos en que esas normas disponen), y no el plazo mensual estatuido por el Código de Trabajo, se insiste, al ser una normativa especial y posterior que prevalece sobre el régimen general de la función pública. Ahora bien, resulta determinante el punto de partida del cómputo de ese plazo prescriptivo. Sobre el particular, el numeral 603 del Código de Trabajo señala que el plazo corre desde que se dio la causa para la separación o en su defecto, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria. En este sentido, el plazo mensual se computa desde el momento en que el titular de la potestad correctiva se encuentra en posibilidad objetiva de conocer la falta y por ende, emprender el ejercicio de su potestad. Por ende, cuando las particularidades del caso exija la realización de una etapa previa de investigación preliminar, el plazo mensual aludido corre desde el momento en que se ponga en conocimiento del jerarca los resultados de ese ejercicio. Con todo, debe discriminarse en cada caso la necesidad o no de esa fase, pues de otro modo, podría utilizarse como estrategia para evadir la prescripción, siendo que no en todos los escenarios, esa investigación sería necesaria, sino solo aquellos en que por las particularidades del caso, esa fase sea indispensable para determinar pertinencia o no

de la apertura del procedimiento sancionatorio, o bien, para recabar indicios que propendan a clarificar su necesidad o no. (...). 2) Prescripción de la potestad de adoptar la sanción dentro 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 inició , 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 . (...). Sin embargo, cabe indicar, una vez que el jerarca titular de la potestad disciplinaria cuente con la posibilidad objetiva de ejercitarla mediante la eventual adopción del acto correctivo interno, opera la prescripción mensual del aludido numeral 603 del Código de Trabajo. Esto supone, en la mayoría de los casos, recibido el expediente por parte del Órgano Director del procedimiento, lo que incluye la remisión del informes de conclusiones y recomendaciones, el jerarca se encuentra habilitado para decidir si impone la sanción que le ha sido recomendada por aquella instancia instructora o bien opta por decisión distinta (ver art. 302 LGAP), de suerte que tal potestad ha de emitirse dentro del plazo de un mes recién señalado. Lo opuesto llevaría a desconocer las reglas de prescripción que esa norma (art. 603 del Código de Trabajo) establece, en mengua de los derechos del funcionario. 3) Prescripción de la potestad de ejecutar la sanción impuesta: Se refiere al plazo con que cuenta el jerarca administrativo para disponer la aplicación de la sanción dictada. Consiste por ende en la ejecución material del acto que dispone como contenido, una sanción disciplinaria. En este caso, por integración analógica, el plazo aplicable, salvo norma especial, sería el plazo mensual previsto en el numeral 603 del Código de Trabajo. La negación de semejante plazo supondría la posibilidad perenne del jerarca de aplicar la sanción dispuesta de antemano, bajo el alegato de una suerte de

imprescriptibilidad de esa potestad. Así, una cosa es el plazo para disponer el acto final una vez emitido el informe final del órgano director, y otro el plazo para materializar la sanción firme dispuesta. En este punto, el plazo ha de computarse desde la firmeza de ese acto, lo que puede originarse por la confirmación de la sanción luego del ejercicio y resolución de los recursos ordinarios que quepan contra el acto según corresponda, o bien, si luego del plazo establecido por el ordenamiento jurídico para formular esos recursos, no han sido planteados, en cuya eventualidad, la firmeza administrativa se produce por la inercia del destinatario de los efectos de la conducta. Cabe destacar que la comprensión de las reglas de temporalidad del procedimiento ha de realizarse conforme a los principios generales que rigen el curso procedimental, como es el caso de la eficiencia, eficacia y economía, impulso procesal, oficiosidad (arts. 222, 225 y 227 LGAP), los que en el caso de la CCSS, pueden verse en los incisos 3, 4 y 21 del artículo 95 de la Normativa Interna de Relaciones Laborales." (Ver entre otras, la sentencia 122-13-VI, de las once horas del nueve de octubre de este año. El destacado no es del original).

Debe de hacerse la aclaración de que en el presente caso, el plazo de prescripción para el inicio de la potestad disciplinaria, es de dos años, según se indicó anteriormente. El procedimiento sancionatorio seguido en contra del actor, tuvo el siguiente marco temporal: la falta que se le imputó fue supuestamente cometida el día treinta y uno de mayo de dos mil diez, el auto de apertura, con el traslado de cargos, le fue notificado al actor el día veinte de julio de dos mil diez. La comparecencia se inició el día veinte de agosto de dos mil diez, la cual fue suspendida en razón de que no se hicieron presentes los testigos Elián Artavia Benavides y Wilbert Solís Chacón. Ese mismo día se citó para la continuación de la comparecencia, el día veintitres de setiembre de dos mil diez, la cual no se realizó por no haberse hecho presentes los testigos, por lo que se cita a su continuación día veinte de octubre de dos mil diez, fecha en la que finaliza y queda el asunto listo para el dictado del acto final. Por resolución Nº 960-11-DDL, de las doce horas del veinte de julio de dos mil once, el Departamento Legal Disciplinario emite recomendación de despido al Consejo de Personal, la cual es acogida en la sesión ordinaria 815, celebrada el día tres de agosto de dos mil once. El Ministro de Seguridad Pública en resolución Nº 2011-2232 D.M. de las quince horas con treinta minutos del diez de octubre de dos mil once, acogió la recomendación del Consejo de Personal y resolvió el despido del actor. Como puede observarse desde que quedó el expediente listo para el dictado del acto final, sea a la finalización de la comparecencia el veinte de octubre de dos mil diez, hasta que se emite por parte del Órgano Director del procedimiento, la recomendación de su despido, el día veinte de julio de dos mil once, pasaron nueve meses. Pese a que como se indicó anteriormente, los plazos dentro del procedimiento administrativo son ordenatorios, no es justificable la tardanza en la continuación del mismo, máxime cuando no se trataba de un caso complejo, en el cual lo que único que debía verificarse era la existencia de la falta y el órgano contaba con

la prueba necesaria para hacerlo. Lo anterior atenta contra el principio de justicia pronta y cumplida protegido en el artículo 41 de la Constitución Política. En razón de lo anterior, es atendible la nulidad solicitada por el actor, en cuanto a la dilación en el asunto, por lo que debe de anularse la resolución Nº 960-11-DDL, de las doce horas del veinte de julio de dos mil once, del Departamento Legal Disciplinario, donde se emite la recomendación de despido al Consejo de Personal y consecuentemente los actos sucesivos, sea la recomendación del Consejo de Personal al Ministro, realizada en la sesión ordinaria 815, celebrada el día tres de agosto de dos mil once y el acto de despido resuelto en resolución Nº 2011-2232 D.M. de las quince horas con treinta minutos del diez de octubre de dos mil once, así como el Acuerdo Nº 455-2011 MSP, de fecha diez de octubre de dos mil once, emitido por el Poder Ejecutivo ordenando el despido a partir del dieciseis de noviembre de dos mil once y la resolución Nº 2012-2522 DM de las nueve horas del dieciseis de julio de dos mil doce, del Ministro de Seguridad Pública, en donde declara sin lugar la nulidad absoluta y el recurso de revocatoria interpuesto por el actor. En consecuencia, debe de procederse a la reinstalación del actor en el puesto que ostentaba al momento de su despido. Por la forma en que se resuelve se omite pronunciamiento respecto de los otros motivos de nulidad invocados por el actor.

VIII. DE LOS DAÑOS MATERIALES PRETENDIDOS: El actor solicitó el pago de los salarios caídos. En razón de la nulidad declarada de su acto de despido, procede reconocer dicho pago como una consecuencia de la misma, el cual se hará desde la fecha de su despido, hasta la de su efectiva reinstalación una vez que adquiera firmeza la presente resolución, incluidos los rubros de aguinaldo y salario escolar. Todos los rubros deberán de acreditarse y liquidarse en ejecución de sentencia. No procede lo solicitado por el actor, en cuanto a que no se hagan las deducciones correspondientes a las cargas sociales y demás deducciones, ya que las mismas son impuestas por el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como por el artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el numeral 3 de la Ley de Protección al Trabajador. Debe de indicarse además que la mayoría de dichas deducciones van en beneficio del trabajador, pues le benefician en su patrimonio o contribuyen sobre una futura pensión. Sobre las partidas que en definitiva sean reconocidas a favor del petente 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, si correspondiera-, sumas que serán trasladas a las Administraciones competentes en el momento oportuno. Atendiendo a la naturaleza económica de las sumas condenadas en este aparte, se dispone el pago de los réditos legales sobre esos extremos concedidos, aspecto a liquidar en fase de ejecución de sentencia según los siguientes parámetros: el interés legal ha de ser otorgado

conforme a la tasa regulada por el ordinal 1163 del Código Civil, sea, la que pague el Banco Nacional de Costa Rica para los certificados de depósito a plazo (CDP) a seis meses en colones. Tal interés deberá ser calculado desde la fecha en que cada erogación debió haber sido realizada y hasta su efectivo pago. El otorgamiento de ese interés legal supone, de manera implícita, el ajuste económico de la obligación monetaria, para los efectos del ordinal 123 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Respecto de los perjuicios, se hace una serie de argumentaciones acerca de las dificultades económicas que ha padecido el actor, en cuanto a la cancelación de los créditos y otras circunstancias, pero no aporta prueba que los acredite. Además, entendido el perjuicio como el lucro cesante producto de la acción dañosa, más que perjuicios, serían daños materiales, los cuales, se reitera, no se están probando, por lo que también debe de denegarse ese extremo.

IX. DEL DAÑO MORAL PRETENDIDO: El actor pretende que se le resarza el daño moral que padeció con la sustanciación del procedimiento administrativo. A este respecto, c abe recordar que la potestad sancionadora de la Administración –todos lo sabemos- aunque distinta a la penal, proviene o forma parte del genérico *ius puniendi* del Estado, que es único, pero está invadida o coloreada por el Derecho Penal, por la necesidad de garantizar en un mínimo los derechos fundamentales del encausado (Cfr. Alejandro Nieto García, <DERECHO ADMINISTRA-TIVO SANCIONADOR>, II Edición ampliada, Tecnos, Madrid, 1994). Entre una y otra, media una relación de género a especie (Cfr. Sala Constitucional, sentencias #3929-95 de 15.24 horas de 18 de julio, considerando VII, y #5594-94 de 15.48 horas de 27 de septiembre de 1994, considerando II). Sobre la naturaleza y fines de la responsabilidad administra-tiva o disciplinaria, la Sala Constitucional en la precitada sentencia # 5594-94, expresó:

“II. EL REGIMEN DISCIPLINARIO. La responsabilidad administrativa o disciplinaria es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado, que se hace efectiva cuando el sujeto comete una falta de servicio o de comportamiento, transgrediendo las reglas de la función pública. La transgresión de los deberes administrativos tiene su sanción característica en la responsaba-lidad administrativa del funcionario, que se hace efectiva por el procedimiento dirigido a hacer cumplir la obligación debida, o por la sanción administrativa que se impone. Por ello, el concepto de sanción disciplinaria se refiere necesa-riamente al funcionario o empleado, o mejor dicho, a los derechos del funcionario. […] Se puede concluir que en realidad, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función. Así, el derecho disciplinario presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica, más que para castigar, para corregir, e incluso educar al infractor de la norma, de ahí el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias. […]”.

La potestad disciplinaria siempre ha estado vinculada y se ha justificado en términos sustanciales en función del principio de jerarquía; la disciplina que el superior tiene la obligación de mantener sobre sus subordinados ha contado siempre con este instrumento (Cfr. Ramón PARADA, Derecho del Empleo Público, Marcial Pons, Madrid, 2007, páginas 215 a 235). De este modo, la responsabilidad disciplinaria sólo puede exigirse a quienes *sean* funcionarios, mientras se encuentren activos (En el mismo sentido y de este mismo Tribunal y Sección, puede consultarse la sentencia #147-2011 de 11.00 horas de 28 de junio, considerandos III y IV, carpeta #09-000091-1027-CA). Por expresa disposición del artículo 102, incisos b] y c] LGAP, el superior jerárquico tiene la potestad de vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos, lo mismo que ejercer la potestad disciplinaria. En este sentido se advierte que el [servidor, trabajador, funcionario] inferior está en una relación de subordinación y sujeción respecto de su superior, correspondiendo a este no solo el deber de vigilar la acción del inferior sino la de ejercer la potestad sancionadora disciplinaria, lo que obedece a cuestiones de sana administración, mando, dirección y orden. De donde resulta que todo servidor público está sujeto al poder disciplinario de su jefe inmediato, y en consecuencia, está obligado a soportar las inconveniencias, angustias, incertidumbres y congojas que de allí se deriven. En opinión de este Tribunal el ejercicio de esa potestad solo podría generar responsabilidad patrimonial de la Administración cuando su ejercicio obedezca a razones ajenas a su naturaleza y razón de ser, o cuando devenga arbitraria e ilegítima, por los fines espurios que la animen (artículo 130 LGAP). Pero en condiciones normales no puede generar obligación de reparar las aducidas alteraciones anímicas, a título de daño moral. En este caso no hay evidencia objetiva que demuestre un ejercicio abusivo, arbitrario o ilegítimo de la potestad disciplinaria. Por el contrario, ambas partes convienen en la existencia del hecho que originó la investigación, aunque difieren respecto de su veracidad, extensión y calificación. De modo que la apertura del procedimiento administrativo tuvo fundamento fáctico en una causal que en opinión de la jefatura violaba las reglas de empleo (reglamento interior) que rigen la relación obrero-patronal. Por ello, el procedimiento se advierte legítimo; no hay razón para la reparación pretendida, y aunque se prologó excesivamente en el tiempo, este motivo por sí mismo no tiene la suficiente fuerza motriz para acordar la indemnización reclamada."

2. Prescripción del Procedimiento Administrativo Disciplinario: Funciones del Órgano Director y el Órgano Decisor

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI][ii]
Voto de mayoría

"III. Generalidades sobre el procedimiento administrativo. En el presente proceso el accionante cuestiona la validez del acto que dispone su despido sin responsabilidad patronal alegando una serie de vicios dentro del procedimiento administrativo (expediente 006-08) instaurado en su contra. Tales alegaciones hace necesario exponer algunas consideraciones, breves, en cuanto a la dinámica de este tipo de cursos. 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 caso, 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.

IV. Sobre la prescripción de la potestad disciplinaria. El primer alegato por cuestiones de orden que ha presentado el actor se refiere a la supuesta prescripción de la potestad correctiva jerárquica al haber transcurrido el plazo mensual que fija el canon 603 del Código de Trabajo, y la vulneración de los plazos que estatuye la LGAP. En este sentido expresa que así lo declaró la Sala Constitucional en el voto 10-6364. Destaca, el caso ha sido elevado a conocimiento de la Junta Directiva desde hace más de un año sin que exista pronunciamiento, por lo que la sanción se encuentra prescrita. Sobre el particular debe indicarse lo que de seguido se expone. El análisis de validez de la resolución cuestionada tiene como punto fundamental determinar el régimen de prescripción aplicable al procedimiento administrativo disciplinario instaurado contra el demandante. 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 (art. 66 LGAP), 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. Ahora bien, para los efectos del presente caso es necesario discriminar entre diversos supuestos que se producen en este tipo de procedimientos disciplinarios, todos en los cuales, aplican reglas de ejercicio temporal de facultades o potestades, pero con matices diversos. Se trata del establecimiento necesario, para fines de claridad, de criterios de demarcación que permitan el abordaje de los temas discutidos, según el supuesto de que se trate. En esta línea, ha de distinguirse el decurso temporal de etapas diversas: 1) Prescripción del ejercicio de la potestad disciplinaria: se refiere al plazo que fija el ordenamiento jurídico para que el titular de la potestad correctiva interna adopte las medidas procedimentales del caso que le permitan emitir la decisión final. En este plano, se trata del plazo máximo impuesto por el ordenamiento jurídico para que el jerarca administrativo disponga la apertura del procedimiento correspondiente, direccionado a establecer la pertinencia o no de la imposición de una sanción. En este caso, es claro que la notificación de la apertura del procedimiento que busca el establecimiento de los hechos (verdad real) que sirven de base al motivo del acto, genera un efecto interruptor de ese margen de temporalidad, en la medida en que consiste un acto expreso y una medida que directamente propende al ejercicio de esa potestad. No podría considerarse que el citado plazo del ejercicio de la potestad se interrumpe con el dictado del acto final pues como derivación del principio del debido proceso, es menester que la Administración disponga la apertura de una causa administrativa, se insiste, para establecer si corresponde la sanción, como derivación de lo establecido en los ordinales 214, 221, 297, 308 de la LGAP. En esta hipótesis analizada, la potestad disciplinaria del jerarca administrativo se encuentra sujeta a plazo prescriptivo (cuyo tratamiento en la *praxis* es en realidad muy próximo a la figura de la caducidad, en la medida en que en determinados supuestos se estila declarar ese aspecto *ex officio*), genéricamente

regulado por el mandato 603 del Código de Trabajo, norma que fija un plazo de un mes para el ejercicio de esa potestad represiva, el que se insiste, se interrumpe con la comunicación del traslado de cargos. Lo anterior sin perjuicio de las faltas que se encuentren reguladas por el régimen especial precisado por el régimen de control interno, probidad en la función pública y gestión de la hacienda pública, en los cuales, acorde a lo regulado por la Ley General de Control Interno, No. 8292 (art. 43), Ley contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la función pública, No. 8422 (art. 44) y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, opera un plazo especial de cinco años (según los supuestos y desde los momentos en que esas normas disponen), y no el plazo mensual estatuido por el Código de Trabajo, se insiste, al ser una normativa especial y posterior que prevalece sobre el régimen general de la función pública. Ahora bien, resulta determinante el punto de partida del cómputo de ese plazo prescriptivo. Sobre el particular, el numeral 603 del Código de Trabajo señala que el plazo corre desde que se dio la causa para la separación o en su defecto, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria. En este sentido, el plazo mensual se computa desde el momento en que el titular de la potestad correctiva se encuentra en posibilidad objetiva de conocer la falta y por ende, emprender el ejercicio de su potestad. Por ende, cuando las particularidades del caso exija la realización de una etapa previa de investigación preliminar, el plazo mensual aludido corre desde el momento en que se ponga en conocimiento del jerarca los resultados de ese ejercicio. Con todo, debe discriminarse en cada caso la necesidad o no de esa fase, pues de otro modo, podría utilizarse como estrategia para evadir la prescripción, siendo que no en todos los escenarios, esa investigación sería necesaria, sino solo aquellos en que por las particularidades del caso, esa fase sea indispensable para determinar pertinencia o no de la apertura del procedimiento sancionatorio, o bien, para recabar indicios que propendan a clarificar su necesidad o no. En el caso concreto de los procedimientos instaurados por la CCSS, la Normativa Interna de Relaciones Laborales, aprobada por la Junta Directiva de la CCSS, en sesión No. 8474, artículo 5 del 21 de octubre del 2010, establece en el ordinal 146 las reglas de prescripción del ejercicio de la citada potestad, indicando que en cuestiones disciplinarias aplica el citado ordinal 603 del Código de Trabajo, computado desde que el órgano decisor cuente con elementos objetivos suficientes para determinar si instaura o no el procedimiento administrativo, salvo para los casos de responsabilidad por daño patrimonial, regulado por el mandato 198 de la Ley No. 6227/78, así como el régimen tutelar de hacienda pública ya comentado. Debe verse en este sentido además el canon 116 de esa Normativa Interna. 2) Prescripción de la potestad de adoptar la sanción dentro 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 inició, 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. La aplicación de esta norma se encuentra prevista además en el precepto 147 de aquella Normativa de Relaciones Laborales. Cabe señalar, dentro del curso del procedimiento, una vez concluida la audiencia oral y privada, el numeral 319 de la LGAP establece un plazo de 15 días computados desde la fecha de la comparecencia para la emisión del acto final. Se trata de un plazo especial para la culminación del procedimiento. Sin embargo, de nuevo, se trata de un plazo ordenatorio, que pretende orientar la eficiencia del procedimiento, pero cuya vulneración no supone, per se, en todos los casos, la invalidez de lo actuado, salvo los casos en que esa dilación fuese arbitraria e injustificada, aspecto que adelante se tratará. Sin embargo, cabe indicar, una vez que el jerarca titular de la potestad disciplinaria cuente con la posibilidad objetiva de ejercitarla mediante la eventual adopción del acto correctivo interno, opera la prescripción mensual del aludido numeral 603 del Código de Trabajo. Esto supone, en la mayoría de los casos, recibido el expediente por parte del Órgano Director del procedimiento, lo que incluye la remisión del informes de conclusiones y recomendaciones, el jerarca se encuentra habilitado para decidir si impone la sanción que le ha sido recomendada por aquella instancia instructora o bien opta por decisión distinta (ver art. 302 LGAP), de suerte que tal potestad ha de emitirse dentro del plazo de un mes recién señalado. Lo opuesto llevaría a desconocer las reglas de prescripción que esa norma (art. 603 del Código de Trabajo) establece, en mengua de los derechos del funcionario. 3) Prescripción de la potestad de ejecutar la sanción impuesta: Se refiere al plazo con que cuenta el jerarca administrativo para disponer la aplicación de la sanción dictada. Consiste por ende en la ejecución material del acto que dispone como contenido, una sanción disciplinaria. En este caso, por integración analógica, el plazo aplicable, salvo norma especial, sería el plazo mensual previsto en el numeral 603 del Código de

Trabajo. La negación de semejante plazo supondría la posibilidad perenne del jerarca de aplicar la sanción dispuesta de antemano, bajo el alegato de una suerte de imprescriptibilidad de esa potestad. Así, una cosa es el plazo para disponer el acto final una vez emitido el informe final del órgano director, y otro el plazo para materializar la sanción firme dispuesta. En este punto, el plazo ha de computarse desde la firmeza de ese acto, lo que puede originarse por la confirmación de la sanción luego del ejercicio y resolución de los recursos ordinarios que quepan contra el acto según corresponda, o bien, si luego del plazo establecido por el ordenamiento jurídico para formular esos recursos, no han sido planteados, en cuya eventualidad, la firmeza administrativa se produce por la inercia del destinatario de los efectos de la conducta. Cabe destacar que la comprensión de las reglas de temporalidad del procedimiento ha de realizarse conforme a los principios generales que rigen el curso procedimental, como es el caso de la eficiencia, eficacia y economía, impulso procesal, oficiosidad (arts. 222, 225 y 227 LGAP), los que en el caso de la CCSS, pueden verse en los incisos 3, 4 y 21 del artículo 95 de la Normativa Interna de Relaciones Laborales.

V. Sobre la prescripción de la potestad disciplinaria alegada. Como primer punto a analizar ha de abordarse la prescripción de la potestad disciplinaria que refuta el actor. En cuanto a la primera fase de examen, sea, el plazo para iniciar las acciones internas de disciplina, por un lado, la parte promovente no esgrime reproche alguno contra ese aspecto, limitándose a señalar que el fenecimiento del plazo mensual del artículo 603 del Código de Trabajo se produjo en la fase de adopción final del acto. Con todo, la prescripción de la potestad para iniciar las acciones disciplinarias no ha sobrevenido en este caso. En efecto, ciertamente los actos que dieron base al procedimiento administrativo hacen referencia a la vulneración de normas propias del régimen de control interno, concretamente, en tópicos de compras públicas. Desde ese plano, la prescripción para disponer la apertura de la causa administrativa no se regula por el numeral 603 del Código de Trabajo. En el traslado de cargos se anunció al destinatario de las normas jurídicas que se consideraban infraccionadas, dentro de las cuales se hace referencia a la supuesta contravención del principio de probidad en la función pública y en en el manejo adecuado y la sana administración de los recursos públicos. La definición del régimen legal aplicable ha de considerar los hechos por los cuales se dio la apertura del procedimiento administrativo, a fin de establecer si se trata de un cuadro fáctico que se relaciona con una relación funcionarial simple o bien, con conductas que se amparan al régimen de incompatibilidad. Acorde a lo expuesto en el traslado de cargos, los hechos imputados, se insiste, tienen relación con el deber de probidad y el de administración de la hacienda pública. A la luz de esa circunstancia, resulta notorio que las conductas reprochadas no se corresponden a una responsabilidad disciplinaria simple, sino que la implicación y alcance de los comportamientos intimados se relacionan con presuntas infracciones al deber de probidad y manejo de recursos públicos. Desde ese plano, ese tipo de faltas presuntas

se encuentran reguladas por la Ley No. 8422, tanto en lo que se refiere a causales y sanciones, pero además, en procedimientos, principios y prescripción. En efecto, si bien la potestad disciplinaria del jerarca administrativo se encuentra sujeta a plazo prescriptivo, genéricamente regulado por el mandato 603 del Código de Trabajo, norma que fija un plazo de un mes para el ejercicio de esa potestad represiva, lo cierto del caso es que tratándose de conductas que se regulan y precisan por la Ley No. 8422, están afectas 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. Desde esa arista, el artículo 44 de la citada legislación, en cuanto al plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa del funcionario, se señala: *"La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley, y en el ordenamiento relativo a la Hacienda Pública, prescribirá, según el artículo 43 de la Ley General de Control Interno y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, de 7 de setiembre de 1994."*

Por su parte, el canon 43 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, remite al 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. (...)"* En consecuencia, en conductas que puedan implicar infracción a las normas fijadas por la Ley No. 8422, en menesteres de prescripción, la normativa aplicable es el ordinal 71 de la Ley No. 7428, por la remisión dispuesta por el mandato 44 de aquella fuente legal, ergo, un plazo de cinco años, y no el plazo mensual estatuido por el Código de Trabajo, se insiste, al ser una normativa especial y posterior que prevalece sobre el régimen general laboral. Ahora bien, dada esa dinámica, en la especie, ese plazo quinquenal no ha fenecido, por lo que en cuanto a ese aspecto, la potestad no se encuentra prescrita.

VI. Sobre la prescripción del procedimiento. Por otra parte, se esgrime la prescripción del procedimiento por la dilación superior a un mes desde la culminación de la comparecencia oral y privada. El análisis de fondo de las argumentaciones del accionante, sobre este extremo, hacen entender que el alegato en cuestión parte de la tesis que la potestad correctiva del jerarca acorde al 603 del Código de Trabajo, aplica para los casos en que el órgano director ha concluido la audiencia oral y privada, o

bien, ha rendido el informe de conclusiones y eventuales recomendaciones. Tal tesis se respeta más en definitiva no se comparte por lo que de seguido se expresa. Como se ha señalado, el plazo aludido opera para iniciar la causa disciplinaria (salvo los casos de control interno o régimen contra la corrupción), para ejecutar la sanción dispuesta. Empero, en lo que atañe a la culminación del procedimiento, esa norma no es aplicable, pues en esas fases opera la regla de temporalidad del numeral 261 de la LGAP y lo señalado en el canon 319 ejusdem, ambos plazos, según se ha expuesto, de naturaleza ordenatoria. Ello implica que un procedimiento que tarde más allá de dicho plazo, no lleva, en tesis de inicio a la nulidad del acto final dictado dentro de ese curso. Sin embargo, este Tribunal es del criterio que si bien el plazo de dos meses aludido es una orientación de eficiencia (deontológica), más no un referente preclusivo de la competencia, es claro que ello no puede cohonestar procedimientos excesiva e injustificadamente largos, con independencia de la complejidad o no que se invoque como pseudo justificante por parte de la Administración. Tal dinámica ha de abordarse en cada caso concreto, pues en determinados supuestos, la dilación de un procedimiento puede obedecer a la necesidad de incorporar pruebas de compleja obtención, como sería el caso de pruebas que deban ser traidas de registros ubicados en el extranjero y que por ende, se trate de documentos que deban ser nacionalizados mediante el trámite consular, entre otros supuestos. O bien se da el caso de tácticas dilatorias del administrado mediante formulación de todo tipo de medidas recursivas o gestiones con fines de retraso del procedimiento, como sería la formulación de recursos de amparo, alegatos de incompetencia, gestiones de nulidad, reprogramaciones de audiencias, entre otras tácticas. Lo anterior sin perjuicio de la potestad de rechazo ad portas de esas gestiones abiertamente improcedentes o dilatorias que consagra el canon 292.3 de la LGAP en relación al numeral 97.1 del Código Procesal Civil. En tal supuesto, acceder a una supresión del acto final por el análisis de temporalidad llevaría, a no dudarlo, a un abuso de derecho, pues en definitiva, se beneficiaría a quien ha pretendido dilatar intencionadamente la causa (arts. 20-22 Código Civil). No sucede lo mismo con procedimientos en los cuales, pese a que la misma Administración alegue extrema complejidad, su duración en términos integrales es desproporcionada y somete al administrado a una causa interminable sin razón válida para ello. Sobre ese particular, este órgano colegiado es del criterio que 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, eficiencia administrativa e impulso procesal, 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. Se insiste, la complejidad es un elemento más a considerar en la variable objeto de comentario, pero no es un aspecto que legitime, en cualquier hipótesis, plazos irrazonables. En esa línea, el numeral 261.1 de la Ley No. 6227 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 canon 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. 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. 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 preeminentemente 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, ergo, 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 pueden 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 al "particular" (término este último que ha de entenderse como "persona" pues el destinatario de un procedimiento bien podría ser una persona pública, privada, física o jurídica y no

necesariamente un particular, salvo que por tal se entienda el destinatario -sin que tal aplicación pueda compartirse desde el plano conceptual, por considerarse limitada-). 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 canon 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 (propio de un método normativo prescriptivo), 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, 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 que sean necesarias y pertinentes 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, según se verá luego, es sancionada con figuras como la caducidad -precepto 340 ibídem-, tema de seguido a analizar.

VII. Análisis concreto de los aspectos temporales del procedimiento. No obstante lo expuesto, la naturaleza ordenatoria del plazo aludido, no dice de la 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 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.*" Ese fallo es citado por la Sala Primera en la sentencia 34-2011 ya mencionada. En la especie, como se ha dicho, 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 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, el análisis de lo acaecido lleva a este cuerpo colegiado a concluir sobre lo irrazonable e insostenible de los plazos en que ha incurrido la Administración en este caso, en claro y evidente detrimento del principio de eficiencia administrativa y justicia administrativa pronta y cumplida. Del análisis de los autos se tiene que mediante resolución número DRSSCN-2994-2008 de 21 de agosto de 2008, la Dirección de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud Central Norte de la Caja Costarricense de Seguro Social, se dio inicio al procedimiento administrativo expediente 006-08 mediante traslado de cargos, por la presunta infracción a las normas de control interno en el sistema de contratación directa para la obtención de bienes y servicios en el Hospital San Rafael de Alajuela. (Folios 2-99 del tomo I del legajo administrativo, folios 240-336 del administrativo del procedimiento). Luego en oficio número HCLVV-AJ-405-2009, fechado 27 de julio de 2009, el Órgano Director del Procedimiento Administrativo resolvió la excepción de prescripción incoada por los amparados, rechazando dicho pedimento. Como justificación de ese rechazo, la administración señaló que las actuaciones del Órgano Director siempre han estado ajustadas a Derecho. Señaló además, nunca ha estado el procedimiento sin la diligencia debida en plazos razonablemente lógicos. (Folio 2369 del administrativo del procedimiento, folio 381 del tomo III según nueva foliatura del expediente administrativo del procedimiento). Con posterioridad, mediante oficio HCLVV-AGL-042-2010 de 28 de enero de 2010, el Director del Órgano Director del Procedimiento remitió a la Directora Regional Central Norte una aclaración con respecto a los errores materiales o aritméticos de las certificaciones emitidas por el licenciado Pablo Andrés Esquivel Chaverri que los mismos consistían en que el documento de certificación

indicaba que certificaba una determinada cantidad de copias y del conteo de recibido del expediente se determinó que contenía cifras variables, por lo que esos expedientes no fueron recibidos del todo por parte del Órgano Director, al considerar que contenían errores materiales y aritméticos; que se remitieron los expedientes administrativos a la Directora Regional Central Norte para resolver recursos de apelación y nulidad absoluta planteada por los investigados (ver folios 3179 del administrativo del procedimiento). Con ocasión de ese relato, el accionante, junto con otras personas, presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, tramitado bajo el expediente 10-001159-0007-CO, dentro del cual, mediante el fallo No. 2010-6364 de las 09 horas 36 minutos del 09 de abril del 2010, ese alto Tribunal refirió al rechazo de un recurso de amparo que los mismos amparados habían formulado con antelación contra ese mismo procedimiento 006-08, rechazo dictado mediante el voto 2009-04298 del 17 de marzo del 2009. Sin embargo, precisó que las condiciones ponderadas en aquel caso habían mutado sustancialmente respecto de las consideradas en el nuevo recurso. En definitiva, en este último caso, la Sala Constitucional señaló en lo relevante: "... *En este caso, la Sala señaló en el pronunciamiento del diecisiete de marzo de dos mil nueve que se trataba de un procedimiento administrativo sumamente complejo, pues involucra varios hechos y personas, razón por la cual descartó lesión al derecho de justicia pronta y cumplida. Pero ahora ha transcurrido más de un año de aquel fallo y el procedimiento sigue sin que se resuelva en forma definitiva, debido, según los recurridos a la complejidad del asunto. Esto justificaría un plazo de años para resolver definitivamente el procedimiento, en detrimento de los derechos de los involucrados, quienes estarían en una incertidumbre jurídica. Sin más que, contabilizar el plazo desde el 21 de agosto de 2008, en que la Dirección de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud Central Norte de la Caja Costarricense de Seguro Social inició traslado de cargos contra los amparados por haber infringido normas de control interno en el sistema de contratación directa para la obtención de bienes y servicios en el Hospital San Rafael de Alajuela, se acredita más de año en medio en un procedimiento administrativo, que si bien complejo, ha trasgredido todos los plazos de la Ley General de Administración Pública, razón para estimar el recurso con las consecuencias de ley.*" A partir de ello, la Sala concedió un plazo de quince días hábiles para culminar el procedimiento. Con todo, el acto que propone el despido del funcionario accionante, sea, la resolución No. DRSSCN-2350-2010, fue emitido el 21 de junio del 2010 (folios 1036-1144 del tomo II del expediente administrativo) Lo expresado por el Tribunal Constitucional engarza con las consideraciones de este cuerpo colegiado en cuanto a la vulneración en este caso concreto de los plazos razonables que deben imperar en materia de procedimientos administrativos disciplinarios. No se trata de la vulneración del plazo bimensual tantas veces mencionado (art. 261 LGAP), sino de la infracción a la máxima de la justicia administrativa pronta y cumplida, que exige una duración razonable y adecuada del procedimiento según su grado de complejidad. En la especie, desde la emisión del acto

inicial de traslado de cargos en fecha 21 de agosto del 2008 a la fecha de emisión del acto de sanción disciplinaria el 21 de junio del 2010, transcurrió un aproximado de un año y 10 meses, plazo que se considera, por mucho, totalmente arbitrario e injustificado. Ciertamente el procedimiento en cuestión se direccionaba respecto de varios funcionarios; además, las probanzas eran cuantiosas, por lo que en principio podría decirse que el procedimiento era complejo. Empero, debe indicarse que la apertura del procedimiento estaba antecedida de un informe de la Auditoria Interna de la CCSS, así como de una fase de investigación preliminar, por lo cual, el tema de recolección de la prueba era una etapa ya adelantada. Sobre estas etapas puede verse la referencia que indica el informe final del órgano director que consta a folios 852 y siguientes del tomo II del legajo administrativo. No obstante, no se observa, pese a esos factores, como un plazo de 22 meses sea razonable para la tramitación de esa causa. Ese plazo es aun más amplio si se consideran las fases posteriores del procedimiento y que se establecen como garantía del funcionario acorde a la Normativa Interna de la CCSS, en concreto, la remisión del asunto a la Comisión o Junta de Relaciones Laborales, según lo estatuye el ordinal 135 de esa normativa.

El análisis del expediente evidencia una compleja red de actuaciones, informes, ampliaciones de informes y solicitudes de ampliación o corrección de documentos, aspecto que a modo de simple referencia, puede verse en el acto de sanción en su parte de resultandos (folios 1036-1047 del administrativo). Incluso, en ese acto se aborda el alegato de prescripción formulado por el demandante y se señala, en lo medular, que si bien la potestad de disciplinar las faltas de los funcionarios prescribe en un mes, ese plazo se computa desde el momento en que la instancia jerárquica pueda ejercer la potestad. Señala que en el caso concreto, el informe de conclusiones del órgano director se recibió en fecha 27 de abril del 2010, pero este informe carecía de elementos primordiales para que el órgano decisor pudiera resolver, por lo que se peticionó una ampliación, que en definitiva fue recibida el 25 de mayo del 2010, por lo que no ocurrió la prescripción alegada. Ciertamente, ese plazo mensual aludido no feneció, sin embargo, lo que se analiza en este punto es la dilación exagerada del procedimiento. No comparte este Tribunal el alegato de que la complejidad del expediente justificó ese plazo. Véase que el grueso de la prueba estribaba en el informe de la inspección preliminar que dio base al procedimiento. Las actas de las audiencias celebradas evidencian solo evacuaciones de deposiciones testimoniales o declaraciones de parte. Se insiste, los 22 meses de tramitación de la causa disciplinaria (sin contar la remisión a la instancia de Relaciones Laborales), muestra 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, concretado a determinar si el funcionario accionante había incurrido en las acciones denunciadas por los informes AGL-216-R-2007 del 26 de abril del 2007 y AIN-322-R-2007 del 19 de septiembre del

2007, ambos de la Auditoria Interna de la CCSS, 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. Tal aspecto exige, junto con equívocos que se presentan en la fase de traslado de cargos y acto final, que adelante se tratan, 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. Por demás, a la luz de lo dicho, carece de relevancia referirse al tema de la caducidad del procedimiento.

VIII. Sobre los defectos de motivación de la Resolución No. DRSSCN-2350-2010 de las 07 horas del 21 de junio del 2010. Sin perjuicio de lo señalado arriba en cuanto a la vulneración de los elementos temporales del procedimiento, de seguido se ingresa a ponderar la motivación tanto del acto de inicio como del acto final dictado de ese expediente 006-08. En el traslado de cargos, en lo que respecta al accionante Sánchez Lara, se le imputaron en lo fundamental deficiencias en los siguientes aspectos: a. Que durante los años 2005 y 2006 en su condición de Jefe del Área de Recursos Materiales del Hospital San Rafael de Alajuela, conoció, gestionó, aplicó y ejecutó la modalidad de compra directa simplificada, sin cumplir con las etapas sustanciales y requerimientos de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento. En ese sentido se acompaña cuadro detalle de los expedientes de contratación, objeto contractual y código, visibles de folio 49 al 52 del expediente administrativo y que resulta irrelevante consignar en este fallo; b. Que durante los años 2005 y 2006 en su condición de Jefe del Área de Recursos Materiales del Hospital San Rafael de Alajuela, conoció, gestionó, aplicó y ejecutó la modalidad de compra directa simplificada, que mostraron deficiencias en la actividad contractual de compras directas, lo que provocó un ineficiente control interno y riesgo patrimonial para la Administración dado el incumplimiento técnico de sus funciones; c. Que durante los años 2005 y 2006, no cumplió con los elementos básicos para la ejecución de la compra directa simplificada señalados en el oficio ARM-

00700-2005 del 11 de octubre del 2005, en el que se detallaba las acciones a seguir en los procedimientos de compras; ch. Que durante los períodos 2005-2006 gestionó, aprobó y autorizó compras directas HRSA-CD-1782-2005, HSRA-CD-01-2006, HSRA-CD-84-2006, HSRA-CD-0420-2006 y HSRA-CD-0032-2006, en las que los solicitantes omitieron presentar la fórmula denominada "solicitud de adquisición directa a proveedores exclusivos"; d. Que durante los períodos 2005-2006 gestionó, aprobó y autorizó las compras directas 1798-2005, 1743-2005, 0092-2006, 1748-2005, 1701-2005, 170-2006 (todas HSRA-CD), en las que el oferente presentó junto con la cotización una carta de exclusividad, sin que se desprenda de ese documento la exclusividad; e. Que en la compra directa 2007CD-000366-2205 se invita a 3 potenciales oferentes, pero dos de las empresas no ofrecen para la venta el bien requerido y la única empresa que ofrece el bien, según estudio de mercado, no es aceptable por sobre precio. Además se omite comunicar lo ocurrido al Ministerio de Industria y Comercio. f. Que incumplió sus funciones competentes a la gestión administrativa dentro del procedimiento de compra directa 2007CD-00785-2205 por cuanto por el mismo objeto de la compra 2007CD-366-2005 invita de nuevo a las 3 empresas indicadas; g. Que durante los años 2005 y 2006 en su condición de Jefe del Área de Recursos Materiales del Hospital San Rafael de Alajuela, gestionó, aprobó y autorizó compras irregulares en la adquisición de productos alimenticios y otros, al margen de la Ley de Contratación Administrativa. En ese sentido se acompaña cuadro detalle de los expedientes de contratación, objeto contractual y código, visibles de folio 54 al 57 del expediente administrativo y que resulta irrelevante consignar en este fallo; h. Que en el período 2005-2006 ejecutó la práctica de fraccionamiento o fragmentación ilícita en la promoción de compras aisladas; i. Que durante los años 2005 y 2006 en su condición de Jefe del Área de Recursos Materiales del Hospital San Rafael de Alajuela, incumplió con sus funciones de control, custodia y archivo de expedientes de contratación administrativa en el caso concreto de las compras directas que en ese acto se citan, y cuyo detalle va del folio 58 al 68 del expediente administrativo. Luego, ese traslado de cargos incorpora un aparte titulado "III: FUNDAMENTO JURÍDICO", en el que el órgano director se limita a citar un conjunto de normas jurídicas, en que según indica de manera expresa, encuentra fundamento el procedimiento, dentro de estas, artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, LGAP, Reglamento interior de Trabajo (arts. 46, 48, 50, 79), Código de Ética de los Servidores de la CCSS (arts. 8, 9, 10, 11, 15, 16), Normativa de relaciones Laborales, Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, Ley General de Control Interno, Reglamento de Normas y Procedimientos para la obtención de bienes y servicios en forma desconcentrada de la CCSS, Modelo de Facultades y Niveles de Adjudicación por Instancia Administrativa de la CCSS, jurisprudencia de la Contraloría General de la República, Ley de Archivos No. 7202, Código Procesal Civil. De seguido detalla la prueba documental que consta en el expediente, separa del cargo temporalmente a los investigados, y finalmente indica los derechos que

considera pertinentes dentro de la causa. El análisis de ese traslado de cargos evidencia un patología insalvable que es menester precisar. En efecto, el acto inicial de traslado de cargos deja de lado por completo, en lo que respecta al accionante, advertir sobre las posibles consecuencias jurídicas del trámite, es decir, omite señalar las posibles sanciones o efectos que ese curso puede llegar a generar en la esfera jurídica del funcionarios, como consecuencia de las conductas y hechos que se le imputan. A juicio de este cuerpo colegiado, tal advertencia constituye un derecho fundamental del investigado, pues de pleno inicio, la calificación jurídica de esos hechos y sus consecuencias puede ser objeto de cuestionamiento, así como la impugnación de una eventual variación en la calificación jurídica de las circunstancias objeto del procedimiento (por ejemplo, que se advierta una suspensión sin goce de sueldo y luego se recalifique y se despida). Se trata desde esta óptica, de un aspecto elemental del traslado de cargos. A lo sumo, al inicio del acto se señala que el procedimiento es para establecer la responsabilidad disciplinaria y patrimonial, pero no se explicita la posible sanción a aplicar. Esa forma de intimación no satisface los deberes ya apuntados y constituye por el contrario una fórmula genérica, imprecisa, base fértil de confusiones e incertidumbre antagónicas con la seguridad que ha de imperar en estos casos. Si en el curso del procedimiento se estima que la gravedad de los hechos puede motivar una sanción mas intensa, así debe advertirse al destinatario para que ejercite su derecho de contradictorio, mas resulta patológico simplemente advertir que se va a sancionar, sin explicitar qué represión en particular es la posiblemente aplicable. Tal exigencia no se satisface con la mención generalizada de normas sin referencia alguna a aspectos atinentes a como se han vulnerado en grado de probabilidad y qué relación guardan con el objeto del procedimiento. No es un aspecto que el investigado deba colegir o inferir, pues en estos casos se impone la claridad de lo analizado, como derivación innegable del derecho de defensa y contradictorio. En suma, consiste en una deficiencia sustancial que a la luz del ordinal 223 en relación al 166, ambos de la LGAP, supone la invalidez de ese acto.

IX. Sobre las deficiencias del acto final. Ahora bien, una vez sustanciado el procedimiento y realizadas las diversas fases de la audiencia oral y privada, según se ha indicado, mediante Resolución No. DRSSCN-2350-2010 de las 07 horas del 21 de junio del 2010 de la Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte de la Caja Costarricense de Seguro Social, se impuso al señor Juan Carlos Sánchez Lara una sanción de despido sin responsabilidad patronal. En esa particularidad, a partir del folio 1071 del legajo administrativo (página 36 del citado acto), el Órgano Decisor reitera las conductas que en grado de probabilidad habían sido imputadas al accionante, en los mismos términos señalados en el aparte previo. De seguido, se realiza una exposición de las circunstancia probadas y no probadas de los diversos elementos analizados en lo que se refiere a las situaciones investigadas en cuanto a las compras directas simplificadas (aparte A), compra directa 2007CD-366-2205 y 2007CD-

785-2205 (aparte B), compras irregulares en productos alimenticios varios (aparte C), custodia, control y archivo de expedientes (aparte D) -ver folios 1075 al 1105 del legajo administrativo-. Más adelante en el acto, se realiza una exposición de las circunstancias que se tuvieron por acreditadas y las razones por las cuales la instancia decisoria consideró que las actuaciones analizadas eran indebidas. Sin embargo, como proyección de las deficiencias del traslado de cargos, el acto en cuestión, pasa de inmediato a considerar que la sanción aplicables es el despido sin responsabilidad patronal, sin establecer en ese caso concreto, el análisis relacional de las conductas ponderadas y las normas con fundamento en las cuales se sustentaría esa consecuencia jurídica. El acto se limita a señalar que esas actuaciones detectadas son incumplimientos graves a las funciones del actor y al régimen de la contratación administrativa y el control interno, pero no precisa como es debido, las normas concretas infraccionadas, de suerte que se pueda realizar un análisis de relación motivo-contenido y de paso, de la motivación de esa decisión administrativa. Si bien en cuanto al establecimiento de los hechos probados se hace una relación concatenada de los hallazgos relevantes en el procedimiento, de manera que se puedan entender motivada esa parte del acto, aun cuando no se hace referencia explícita a las pruebas concretas con fundamento en las cuales se llega a la conclusión fáctica en cada caso, no sucede lo mismo en cuanto a la motivación de las razones jurídicas para imponer el despido como sanción máxima en menesteres de empleo público. El acto final proyecta la falencia detectada en el traslado de cargos, pues así como este último omitió referirse a la calificación jurídica de los hechos imputados, en aquel, no se realiza una construcción lógica en cuanto al vínculo relacional causa-efecto, que permita establecer cómo esos hechos determinados, encajan dentro del presupuesto condicionante, de manera que pueda establecerse la procedencia o no de esa consecuencia condicionada. El efecto que pretende imponer la conducta cuestionada, sea, el despido, que constituye la sanción máxima que puede imponerse en relaciones funcionariales, exige no solo la exposición de hechos demostrados que darían base al elemento motivo de ese acto, entendido como el presupuesto de hecho o derecho que exige o faculta la emisión de la voluntad pública (art. 133 LGAP), sino además, la indicación diáfana de cómo esos hechos encajan dentro del presupuesto de hecho que fija determinada norma jurídica, de manera que pueda imponerse el resultado proyectado por esa disposición normativa. Desde ese plano, el elemento contenido del acto, considerado como el efecto jurídico-material que el acto busca imponer (art. 132 LGAP), debe guardar una relación de correspondencia y proporcionalidad con el elemento motivo (art. 132.2 LGAP). Se trata de una simbiosis entre ambos elementos, que impregna de validez el acto, pues el contenido del acto se emite en función del motivo, y este a su vez condiciona los alcances e implicaciones del contenido. De ese modo, para el análisis de la legitimidad de ese binomio material (motivo-contenido), es imperativo que el acto indique no solo el presupuesto fáctico detectado, sino además, la norma jurídica que ampara el contenido adoptado. De no

ser así, no será factible analizar si esas conductas merecen el resultado aplicado. Ello es aun más determinante en el derecho punitivo administrativo sancionatorio, en el que, se impone una máxima de taxatividad de las faltas y de las sanciones, conocida como principio de tipicidad, que encuentra base en los ordinales 39 y 41 de la Carta Magna, 11, 19 y 124 de la LGAP. Solo ante la formulación clara de tales exigencias, puede ponderarse si la sanción aplicada es la de mérito en el caso concreto, o si bien, no resultaba atinente, sea por falta de tipicidad de la conducta reprochada, o por desproporción entre el motivo y el contenido. De nuevo, esa desatención se pone en entredicho desde el mismo acto inicial de traslado de cargos. Ahora, esto último constituye pilar fundamental del elemento motivacional de la decisión pública (art. 136 LGAP), que a la postre viene a constituirse en un eje fundamental del derecho de defensa, pues caso contrario, el destinatario del acto no podría cuestionar la aludida tipicidad o relación de correspondencia y/o proporción comentada. De esa manera, no se realiza un cotejo de los hechos versus el ordenamiento jurídico que permita tener por debidamente motivado el citado acto. Si bien adelante se realiza una serie de citas de normas jurídicas, al igual que lo ocurrido en el traslado de cargos, la Administración se limitó a citar de manera abstracta un conjunto de disposiciones legales y reglamentarias, en algunos casos citando artículos concretos, y en otros (una cantidad considerable), simplemente a citar el nombre de la fuente formal. Nótese que incluso se alude a la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, sin referir a un solo precedente de esa instancia administrativa que se relacione con el objeto de la causa disciplinaria. Lo mismo ocurre con la Ley 7494, la Ley de Control Interno, y en general, con las fuentes citadas en los apartes G al P del ítem de fundamento legal. De nuevo, ello introduce una incorrección seria en el acto, pues no puede entenderse como debidamente motivado un acto que en cuanto a la calificación jurídica de las conductas, como presupuesto de base de la sanción adoptada, se limita a señalar de manera genérica un conjunto de normas, sin precisar en qué forma se han visto vulneradas y sin ingresar a ponderar que normas concretas se han infraccionado y las razones por las cuales, aplica determinado precepto para justificar la sanción impuesta. Se insiste, no cabe en este punto proponer una suerte de deber del funcionario de inferir que esa sanción le resultaría aplicable, cuando desde el inicio del procedimiento, ese resultado no fue intimado (ni advertido), ni el acto justifica, con la contundencia debida (y necesaria), las razones jurídicas específicas que permiten, desde el plano de razonabilidad de la conducta, en el caso concreto, semejante consecuencia jurídica. De nuevo, se trata de una informalidad sustancial que se presenta en el curso del procedimiento administrativo y concretamente, una ausencia sustancial de uno de los elementos del acto administrativo, que al amparo del canon 166 de la citada Ley No. 6227/78, lleva, sin más remedio, a la nulidad de esas actuaciones. Lo anteriormente expuesto lleva a lo innecesario de abordar los demás agravios presentados por el accionante, pues al haberse determinado ya la nulidad de los actos cuestionados por las razones procesales y de fondo aludidas, a nada llevaría,

por sobre abundante, ponderar los demás alegatos relacionados con supuestas deficiencias en las probanzas de la causa administrativa, composición del órgano director y demás cuestiones presentadas en la demanda. Ante ello, en el aparte de hechos probados no se han incorporado situaciones o antecedentes que si bien se relacionan a los demás vicios alegados en la demanda, carecen de relevancia por ser innecesario ingresar a ponderar su pertinencia en virtud de lo resuelto. En suma, por las razones pre citadas, debe disponer la nulidad del acto inicial de traslado de cargos, resolución DRSSCN-2994-2008 de las 07 horas del 21 de agosto del 2008, así como del acto final, resolución DRSSCN-2350-2010 de las 07 horas del 21 de junio del 2010. De igual modo, para los efectos del ordinal 164.2 de la LGAP, la nulidad del traslado de cargos supone la invalidez de las conductas posteriores del procedimiento que dependan de aquel.

X. Sinopsis de las nulidades decretadas. En suma, debe disponerse la nulidad del procedimiento disciplinario y las conductas que adelante se detallan, por evidenciarse diversas patologías que llevan a una invalidez insalvable, de grado absoluto que ha de ser declarada en esta sede, en concreto: a) Procedimiento administrativo 006-08 instaurado contra el señor Juan Carlos Sánchez Lara: por la dilación injustificada, irrazonable y desproporcionada del procedimiento administrativo en perjuicio del principio de concentración, inmediación, impulso procesal, debido proceso y justicia administrativa pronta y cumplida, b) Resolución DRSSCN-2994-2008 de las 07 horas del 21 de agosto del 2008, de la Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte de la Caja Costarricense de Seguro Social, que constituye el Traslado de cargos inicial del procedimiento administrativo disciplinario expediente 006-08, en lo que se refiere al accionante Juan Carlos Sánchez Lara; c) De conformidad con el numeral 164.2 y 163.2 de la Ley General de la Administración Pública, se dispone la nulidad de los demás actos del procedimiento administrativo expediente 006-08, que dependan o tengan como antecedente justificante el traslado inicial de cargos, en lo que se refiere al actor; d) Resolución No. DRSSCN-2350-2010 de las 07 horas del 21 de junio del 2010 de la Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte de la Caja Costarricense de Seguro Social, en cuanto impone al señor Juan Carlos Sánchez Lara una sanción de despido sin responsabilidad patronal.”

3. Prescripción del Procedimiento Administrativo Sancionatorio

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V][iii]
Voto de mayoría

"VI. Sobre la Prescripción del procedimiento administrativo sancionatorio. La parte actora, desde la presentación de la demanda, ha argumentado que en el caso concreto aplica la prescripción en el procedimiento seguido en su contra, sobre ello, en la Audiencia Preliminar celebrada el 19 de marzo de 2013 (Ver acta de folios 76 y 77 del expediente judicial y soporte digital de dicha actuación jurisdiccional), así como lo reiterado en los argumentos esbozados en la audiencia a juicio oral celebrada el siete de agosto de 2013 (Ver acta que corre a folio 82 del expediente judicial y el soporte digital), la parte actora sostiene que a la luz de lo indicado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la especie aplicó la prescripción en el tanto durante el procedimiento, específicamente entre el acto de cierre de la comparecencia dictada por el Órgano Director del Procedimiento y el Informe final rendido por éste, pasó más de un mes provocando la prescripción. Debe partirse de que el instituto de la prescripción determina un "castigo" por la inercia en la actuación debida sin una justificación propia, adecuada y válida (factores de interrupción). En la materia sancionatoria-disciplinaria de la administración, es de suma importancia que las autoridades encargadas de esos procedimientos tengan muy claro la existencia de los términos de prescripción aplicables, que es el mismo, salvo casos de norma especial, para el derecho privado y el público, sea el artículo 603 del Código de Trabajo, el cual establece como limite máximo de un mes para que el patrono pueda sancionar a sus empleados, ello atendiendo a la posición de poder que ostenta esta parte laboral, además de la certeza jurídica y de protección a la parte más débil de la relación. Claro está que en materia pública, a diferencia de la privada, varían un poco los presupuestos establecidos en la norma indicada en cuanto a la forma del conteo del plazo, pues en sede administrativa existe la obligación de aplicar el principio del debido proceso derivado del artículo 39 de la Constitución Política, tal y como lo ha indicado la Sala Constitucional desde sus sentencias 15-90 y 1739-92 en las que desarrolló el contenido mínimo de ese principio a los efectos de entender y aplicarlo en la actuación del sector público en garantía de las personas sometidas a cualquier tramitación que por principio de legalidad (artículos 11 de la Constitución Política y Ley General de la Administración Pública) deba llevarse ante la administración. Solamente que en la sede administrativa propiamente hablando, se ha desarrollado en varias etapas el procedimiento a seguir cuando se quiere sancionar a un funcionario, de allí que se ha establecido la necesidad eventual, de que una vez conocidos los hechos, puedan ser sometidos a una investigación preliminar a los efectos de la determinación clara de los motivos válidos por los cuales se iniciaría el procedimiento (mérito para proseguir). De ser necesaria y una vez realizada la misma, la administración debe decidir si inicia o no

el procedimiento disciplinario propiamente dicho, el cual deberá ser continuo, entiéndase sin interrupciones injustificadas y siempre tendiente a la averiguación de la verdad respecto de los hechos, para lo cual se podrán realizar todas las diligencias que correspondan a esa etapa probatoria; finalmente una vez concluido el procedimiento ordinario la administración deberá resolver al respecto. Precisamente, atendiendo lo anterior, los Tribunales de Justicia han debido analizar la forma en que debe aplicarse el conteo del mes de prescripción en estos casos, siendo que sobre este tópico, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia reciente numerada 515 de las nueve horas cincuenta minutos, del trece de junio de dos mil doce, señaló: "*El Título Décimo del Código de Trabajo regula expresamente las diversas prescripciones que pueden operar en relación con derechos derivados de una contratación laboral, con independencia de si estos pertenecen al sector privado o público. En cuanto a la prescripción de la potestad del empleador para disciplinar a sus trabajadores o trabajadoras por las faltas cometidas, la norma del numeral 603 de ese Código dice: "Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria". Ambos supuestos "…desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria" aunque diferenciados, suponen el necesario conocimiento que debe tener el patrono o sus representantes, de la falta y de sus posibles autores, pues la prescripción tiene un claro fundamento: sancionar la inercia del titular de un derecho, que no ejerce sus facultades. De modo que no puede sancionarse con la prescripción a un patrono que desconozca la comisión de un hecho anómalo, o bien, la identidad de sus responsables pues es evidente que toda sanción tiene un centro de imputación subjetiva, que no existiría en tanto no exista aquella identificación. El punto de partida de la prescripción es entonces el momento en que se tenga conocimiento de los hechos y de sus posibles responsables. Esta regla impera tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, en el público se debe atemperar porque la administración está obligada, de previo a la imposición de la sanción, a respetar el debido proceso administrativo. El debido proceso en esta sede no es solo una garantía de la persona trabajadora, le permite también a la entidad patronal lograr una mayor certeza del que será el fundamento fáctico de su decisión: la verdad real. Por eso se ha dicho que en el caso de las entidades públicas, cuyo ejercicio disciplinario está condicionado al cumplimiento previo del debido proceso, no basta el conocimiento que tenga la entidad patronal de la comisión del hecho o aún más, de su supuesta autoría. La entidad patronal deberá agotar previamente el contradictorio administrativo y solo entonces, la jerarquía patronal podrá dictar el acto respectivo. Por esa razón, de manera reiterada se ha resuelto que en tales casos, el mes estipulado en el artículo 603 citado comenzará a correr a partir de que el órgano encargado de tomar la decisión esté en posición de adoptarla, es decir, una vez que es impuesto de la*

conclusión final de la investigación. Sin embargo, la obligación de agotar la garantía del debido proceso administrativo no da lugar a interpretar que la administración pueda desentenderse del plazo prescriptivo al que como patrono se encuentra sujeto. La defensa de prescripción se constituye en un derecho que ampara a las personas trabajadoras. Sin lugar a dudas, el plazo dispuesto por la norma mencionada -que aplica de manera general tanto en el sector público como en el privado, salvo los casos excepcionales contemplados en normas especiales- es corto. Esa brevedad evidencia el interés del legislador de impedir que los trabajadores y trabajadoras puedan verse enfrascados en periodos prolongados de incertidumbre, en relación con la sanción a faltas que hubieran podido cometer, situación nada conveniente para quien depende de su trabajo. Por esa razón, las entidades públicas que tienen la obligación de agotar un procedimiento administrativo, previo a la imposición de una sanción disciplinaria, están en la obligación de actuar de manera diligente una vez que tienen conocimiento de la falta e identificados, al menos preliminarmente, a sus responsables. Bien advierte el recurrente que es imposible aplicar cualquier prescripción durante la etapa en la cual se investiga someramente si el hecho anómalo existió; o se identifican los posibles culpables. Sin embargo, a partir del momento en que se cuenta con esa información, la entidad patronal sí está obligada a iniciar el debido proceso. Las consecuencias del abandono de esa facultad, a partir de ese momento, son solo de la exclusiva responsabilidad patronal. En relación con este tema se ha dicho: "el procedimiento administrativo tiene que empezar dentro del mes a partir de que se tenga conocimiento de los hechos. Luego, ya comenzada la pesquisa, si esta se paraliza injustificadamente por más de un mes, se produce la prescripción. Lo mismo ocurre si, concluida la investigación e instruido el expediente por el órgano instructor, el decisor no adopta el acto final dentro del mes siguiente a que esté en posibilidad de hacerlo (al respecto revísese nuestro fallo n° 938-05). Es importante tener presente que el conocimiento patronal de la irregularidad que da inicio al cómputo de la prescripción es aquel que sea calificado, es decir, que no resulte superficial o genérico, o sea el mero rumor o comentario general, sino que debe ser preciso, exacto y cierto, particularmente cuando el tipo de falta es poco clara y requiere de una investigación preliminar o de un estudio de auditoría para determinar si existe mérito suficiente para abrir una causa disciplinaria (sobre este tema véanse las sentencias de este despacho n°s 450-05 y 725-07). En tal supuesto, mientras se elaboran los informes de auditoría es claro que no empieza a correr el plazo de la prescripción, sino que este empieza a discurrir a partir de que el resultado de la investigación previa es puesto en conocimiento del órgano competente para sancionar (en este sentido léanse los pronunciamientos n°s 334-99, 721-04 y 386-06 de esta Sala). Obviamente, esa etapa preliminar ha de tener una duración razonable, como se puntualizó en nuestro voto N° 672-04". Como se indica en este texto, tomado de un voto anterior dictado por esta Sala (el número 953-11, de 10:35 horas de 18 de noviembre de 2011) no es todo comentario o rumor el que dispara el inicio del cómputo de la prescripción; precisa que sea un conocimiento cierto,

razonablemente comprobable, particularmente cuando el tipo de falta cometido es poco claro. En el Voto número 672 de 9:30 hrs. de 18 de agosto de 2004, también se señaló: "En el caso concreto el hecho de haberse levantado una información previa a la gestión de despido no es suficiente para concluir que el derecho del Ministro a gestionar el despido prescribió; pues, debe interpretarse que el conocimiento al que alude la normativa es un conocimiento cierto; es decir, que le permita al jerarca tener la seguridad sobre la procedencia de la gestión de despido. La información realizada por un órgano inferior al jerarca, que como lo indicó la Sala Constitucional tiene carácter cautelar, en modo alguno puede tener como consecuencia la prescripción del derecho a gestionar luego el despido, por quien tiene la competencia para hacerlo." Es decir, que mientras no resulte clara la existencia del hecho o su autoría, a la Administración no le corre ningún plazo prescriptivo. Sin embargo, si de la conclusión acordada en la investigación previa resultan identificados los posibles responsables del hecho, a partir de ahí a la Administración le corre el plazo bien sea para nombrar el órgano director del procedimiento; o para dictar el auto de apertura y traslado de cargos."

Dicha sentencia, da una explicación clara respecto de la forma en que debe aplicarse el término de prescripción en los procedimientos administrativos, ya que partiéndose de que este instituto favorece al trabajador o funcionario, el mismo merece ser adaptado a las necesidades propias de la vía administrativa, por lo cual, como quedó claro, el mes de prescripción se aplicará en cada una de las etapas mencionadas, a saber: La primera que va desde el conocimiento de los hechos y hasta el inicio del procedimiento; una segunda, desde el inicio propio del mismo y hasta su terminación; y la tercera desde el momento en que el jerarca competente tenga conocimiento de lo concluido en el procedimiento y hasta el dictado de la resolución que corresponde. En síntesis, en procedimientos disciplinarios públicos no habrá un único termino de prescripción aplicable, sino que éste por la especialidad del procedimiento administrativo, se difiere su aplicación a los tres estadios o fases que se han mencionado, siendo que en cada una de ellos es viable aplicar el término prescriptivo, ello en aplicación del principio protector de la materia laboral, y del principio de certeza jurídica, en el tanto, al patrono se le ha limitado sus tiempos para poder sancionar en beneficio del funcionario. Análisis del caso concreto. Para el caso que nos ocupa, estima este Tribunal completamente aplicable el criterio de la Sala Segunda el cual resulta protector e interpretado de manera acorde con la dinámica propia de los procedimientos administrativos, de allí que, se analizará lo sucedido en torno al fundamento del alegato prescriptivo esbozado por la parte actora. Así, debe partirse de que el abogado del señor Marín circunscribe su alegato en la segunda etapa del procedimiento administrativo, sea aquella en la cual se investigaron los hechos, por lo cual nos centraremos en ella. Ahora bien, luego de la imputación de los hechos en su resolución inicial que realizara el órgano director (Folios 43 a 63 del expediente

administrativo disciplinario), se denota que el señor Marín ejerció su derecho de defensa (Folios 65 y 66 del expediente administrativo disciplinario) y ofreció la prueba testimonial de descargo que consideró necesaria (Folios 69 y 70 del expediente administrativo disciplinario), posteriormente el órgano director pidió alguna prueba que consideró necesaria como lo fue la certificación del Hospital San Rafael de Alajuela en cuanto a la atención médica recibida por el señor Ravazzoli el día de los hechos (folio 132 del expediente administrativo disciplinario) y además realizó dos audiencias privadas para la recepción de pruebas, sea el día 30 de setiembre de 2009 (folios 83 a 103 del expediente administrativo disciplinario) y el 19 de octubre siguiente (folios 106 a 122 del expediente administrativo disciplinario), con la participación activa del investigado y su representante sindical. Luego de lo cual, el órgano director en resolución de las 15 horas del 15 de diciembre de 2009, dio por terminadas las audiencias de recepción de prueba y en ese mismo acto otorgó un plazo de tres días hábiles para que el investigado presentara alegato de conclusiones (Folio 143 del expediente administrativo disciplinario). Debe indicarse que el señor Marín no hizo uso de esa posibilidad, ya que no aparece en autos, ni lo alegó en este proceso, que presentara las conclusiones pedidas. Después, en el expediente administrativo certificado por la CCSS y presentado como prueba en este proceso, no aparece ninguna gestión ulterior realizada por el órgano director, sino hasta la resolución de las 8:30 horas del 22 de febrero de 2010, cuando emite el acto de conclusiones de la etapa investigativa y su respectiva recomendación (Folios 146 a 178 del expediente administrativo disciplinario). Es precisamente en este lapso de tiempo sobre el cual la parte actora alega la prescripción, aduciendo que pasaron más de dos meses sin ningún acto interruptor. En efecto, en el procedimiento disciplinario, tal y como se indicó con la sentencia citada de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, para darle una continuidad y no abrir plazos indefinidos, es que se ha debido adoptar este tipo de disposiciones, pues ha sido común, ya sea en investigaciones preliminares -que no contempla el caso que nos ocupa- o en las de recabo de prueba, que la administración haya entendido que puede aprovecharse del tiempo al no existir límite, lo cual como se ha indicado no es así. Incluso, la Sala Primera siguiendo una lógica similar en cuanto a la necesidad de dar continuidad al procedimiento, ha dicho: "*...en cuanto a los alegatos de que el conocimiento del asunto no se puede dar sino hasta que se somete ante el órgano colegiado competente, esta Sala comparte el criterio expuesto por el Tribunal en el sentido de que, "la tesis del demandado supondría que hasta que la Junta Directiva sesione, se puede interpretar que conoce de la causa, al margen que sus autoridades internas, ya hubieren realizado acciones concretas sobre la denuncia. Ello se contrapone a la celeridad y eficiencia que en materia sancionatoria son debidas, constituyendo una fuente de riesgo para burlar plazos de prescripción en mengua de derechos de los agremiados." En este sentido, no puede obviarse que las actuaciones de los órganos que integran un ente lo vinculan, tanto en forma positiva como negativa...* (Sentencia número 000111-F-TC-2010 de las catorce horas quince

minutos del veintiséis de mayo de dos mil diez). Así las cosas, en la segunda etapa, la investigativa, no existe en la especie acto interruptor alguno del término de prescripción que se hubiera alegado entre los argumentos de la parte demandada, por lo que, no es posible admitir que el órgano director en este caso, se tomara más de dos meses para emitir sus conclusiones, cuando, en principio, el caso no reviste mayor complejidad. Ante tal situación y sin que exista necesidad de seguir analizando el procedimiento, considera este Tribunal que el término de prescripción de un mes fue omitido en este caso, y dado que, este instituto es a favor de los funcionarios, y la administración en este caso no ha probado razón alguna que justifique su inercia en el tiempo, lo que procede es declarar prescrita la posibilidad patronal de sancionar al señor Marín Zúñiga.

VII. Sobre los efectos de la declaratoria de prescripción. Si como se ha indicado, la administración incumplió lo dispuesto en el artículo 603 del Código de Trabajo en el procedimiento sancionatorio seguido contra el aquí actor, la consecuencia de ello es, en primera instancia, que no deba entrarse en esta sentencia a conocer sobre el fondo de los hechos acaecidos y que dieron sustento a la investigación administrativa realizada, los que son parte del resto de las argumentaciones esgrimidas por las partes. Además, al no poder ejercer el poder disciplinario por acaecimiento del término de prescripción, estando en una relación laboral que se vio truncada por la decisión de despedir al funcionario, lo procedente es, conforme a la pretensión de la parte actora, anular el acto de despido que quedó plasmado en el oficio DG-1297-2010 de 23 de junio de 2010 mediante el cual el Director General del HNP ratificó el despido sin responsabilidad patronal del señor Marín (Folios 192 a 198 del expediente administrativo disciplinario y Folios 4 a 10 del expediente judicial), lo que acarrea además la orden de reinstalar, a partir de la firmeza de esta sentencia, al aquí actor en el puesto de Guarda que estaba ocupando al momento del despido, en la Subárea de Vigilancia del Hospital Nacional Psiquiátrico, con el goce de los derechos laborales que esa reinstalación conlleva y que le corresponderían como si se hubiera seguido laborando para la institución. Lo que incluye el reconocimiento de los salarios dejados de percibir desde que se hizo efectivo el despido y hasta su efectiva reinstalación, así como los extremos proporcionales pedidos de aguinaldo que también dejó de recibir el señor Marín desde su despido y hasta su reinstalación. Además, tal y como lo solicitó la parte actora (folio 29 del expediente judicial), al haberse aplicado en esta sentencia el término de prescripción al procedimiento administrativo sancionatorio, existe un evidente nexo causal entre el despido decretado y la afectación psíquica que le ocasionó el despido, al ser este, como fue solicitado, un daño moral subjetivo, in re ipsa, el Tribunal dispone reconocerle al actor la suma de Quinientos mil colones (500.000). Sobre todas esas sumas, sean salarios y aguinaldos proporcionales dejados de percibir, así como el daño moral mencionado, procede que la administración reconozca los intereses calculados a partir de la firmeza de esta sentencia y hasta su

efectivo pago basado en los certificados a seis meses plazo del Banco Nacional de Costa Rica. Todo lo cual deberá ser liquidado en la etapa de ejecución de sentencia."

4. Prescripción del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en el Poder Judicial

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV][iv]
Voto de mayoría

"II) SOBRE EL FONDO: II.1) RESPECTO A LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS JUECES DEL PODER JUDICIAL: Dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial, número 8 del 29 de noviembre de 1937 , que la facultad de administrar justicia se adquiere con el cargo al que está anexa y se pierde o suspende para todos los negocios cuando por cualquier motivo, el juez deja de serlo o queda suspendido temporalmente en sus funciones (artículo 162 de la Ley de rito). Por su parte, el ordinal 5 ibid, expresa que una vez requerida la intervención de los juzgadores mediante una causa judicial, deberán actuar de oficio y con la mayor celeridad, sin que puedan retardar el procedimiento valiéndose de la inercia de las partes, salvo cuando la actividad de éstas sea legalmente indispensable, sin poder excusarse para ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia. Deben actuar los juzgadores apegados al principio general de independencia, de esta forma como una garantía para las personas, los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y solamente se encuentran sometidos a la Constitución y a la ley, con estricto respeto al principio de jerarquía normativa, de modo tal que en el ejercicio de la jurisdicción, los jueces no se encuentran sujetos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos (artículos 19 y 22 del Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias). De igual forma, deben actuar con imparcialidad real, efectiva y evidente, teniendo la obligación de separarse de la tramitación y conocimiento de asuntos en los que tengan alguna relación previa con el objeto del proceso, partes o interesados en el mismo, en los términos previstos en la ley (artículos 25 al 27 del Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias), debiendo trascender el ámbito de ejercicio de dicha función, procurando que la justicia se imparta en condiciones de eficiencia, calidad, accesibilidad y transparencia, con respeto a la dignidad de la persona que acude en demanda del servicio (artículo 54 del Estatuto). Los jueces tienen el deber de cumplir y hacer cumplir el principio del debido proceso, constituyéndose en garantes de los derechos de las partes y, en particular, velando por dispensarles un trato igual que evite cualquier desequilibrio motivado por la diferencia de condiciones materiales entre ellas y, en general, toda situación de indefensión (ordinal 56 del Estatuto), además habrán de servirse tan solo de los medios legítimos que el ordenamiento pone a su alcance en la persecución de la verdad de los hechos en los casos de que conozcan

(ordinal 57 del Estatuto), deben motivar debidamente las resoluciones que dicten (ordinal 59 del Estatuto), procurar que los procesos reciban una tramitación ágil, y a que los jueces resuelvan sus pretensiones en un plazo razonable, evitando, o en su defecto sancionando, las actividades dilatorias o contrarias a la buena fe procesal de las partes y en el caso de que se produzca un retraso, las partes e interesados tienen derecho a saber el motivo de ello (ordinal 59 del Estatuto). Además, los juzgadores aplicarán el principio de equidad en la resolución de los conflictos que lleguen a su conocimiento, sin menoscabo del estricto respeto a la legalidad vigente y teniendo siempre presente el trasfondo humano de dichos conflictos, procurarán atemperar con criterios de equidad las consecuencias personales, familiares o sociales desfavorables (ordinal 60 del Estatuto). Finalmente, establece dicho Estatuto, que los jueces tienen obligación de guardar absoluta reserva y secreto profesional en relación con las causas en trámite y con los hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de esta, salvo las autorizaciones que ya contiene el Código de Ética Judicial y tampoco pueden los jueces evacuar consulta ni dar asesoramiento en los casos de contienda judicial actual o posible (ordinal 61 del Estatuto). Tienen así los juzgadores los deberes inherentes a su cargo de laborar eficientemente realizando sus labores con prontitud y corrección, asistir puntualmente a los Despachos, cumplir con regularidad sus deberes, no incurrir en conductas en el ejercicio de su función que afecten su correcto desempeño y en cuanto a su vida privada comportarse adecuadamente de manera que tal proceder no incida negativamente en el servicio público (ordinal 188 interpretado a contrario sensu). Además, deben dictar las resoluciones dentro de los plazos legales, no atrasar ni detener su labor sin motivo justificado, ni incurrir en retardos injustificados como ordenar prueba para mejor resolver con el exclusivo propósito de extender los plazos (ordinal 196 ibid). Del mismo modo, la Ley 5155 del 10 de enero de 1973, Estatuto de Servicio Judicial, expresa en su ordinal 49 que los juzgadores tienen los deberes de guardar la discreción necesaria sobre los asuntos relacionados con su cargo, que así lo requieran por su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales, sin perjuicio de la obligación en que están de denunciar cualquier hecho delictuoso, no recibir bajo circunstancia alguna, dádivas, obsequios o recompensas que se les ofrezcan como retribución por actos inherentes a su empleo, observar dignidad en el desempeño de su cargo y en su vida privada, guardar al público, en sus relaciones con él motivadas en el ejercicio del cargo, toda la consideración debida, de modo que no se origine queja justificada por el mal servicio o atención; y asistir a la Oficina no sólo durante las horas fijadas por la Corte Plena sino también por todo el tiempo que para ello sean requeridos por sus superiores, cuando así lo exija el buen servicio, sin perjuicio del pago de las horas extra correspondientes. Por su parte el Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias, establece en su artículo primero que todos los funcionarios que participan y se desempeñan dentro del sistema de justicia, en especial sus jueces y juezas, están en el deber de cuidar su alta misión y de que sus actuaciones respondan a normas de conducta que honren la

integridad e independencia de su función y que estimulen el respeto y la confianza en su trabajo. A su vez dicho Estatuto dispone en su ordinal quinto, sexto y once, que el Juzgador en las comparecencias debe realizarlas con puntualidad, informando al usuario las causas de cualquier retraso, comunicar con antelación las suspensiones de la actividad procesal, realizar las comparecencias personales de la forma menos gravosa posible y reducirse a los casos estrictamente necesarios, concentrando los actos procesales, efectuar las comparecencias en la menor cantidad de tiempo posible, además si la asistencia a un acto jurisdiccional implica desplazamiento para una persona, cuando por las condiciones personales corresponda, el Poder Judicial debe tramitarle con la antelación y la celeridad debidas, las indemnizaciones que por ello procedan, dar a los usuarios un trato digno y respetuoso, realizar los actos de comunicación con términos sencillos y comprensibles, evitándose elementos intimidatorios innecesarios, empleando en las audiencias, comparecencias o cualquier otro acto que se realice oralmente, un lenguaje que, respetando las exigencias técnicas necesarias, sea comprensible, así como elaborar y redactar las sentencias y resoluciones en general, utilizando un lenguaje claro y comprensible para los destinatarios, a proteger de requerirse a los testigos, u otras personas que colaboren de cualquier forma con la administración de justicia. Por su parte el ordinal 11 dispone que el juzgador debe estar presente en las declaraciones y testimonios, debates, vistas y audiencias en las que se tenga por objeto oír a las partes antes de dictar una resolución, garantizar el acceso a la justicia a la población indígena (artículo 15 del Estatuto), proteger a los niños y adolescentes cuando deban presentarse a una comparecencia (artículo 16 del Estatuto), a las personas con discapacidad (artículo 17 del Estatuto), dar acceso a las mujeres a la justicia (artículo 18 del Estatuto). En ese sentido, sostiene el ordinal octavo y noveno de la ley de rito, una serie de prohibiciones inherentes a las competencias de los funcionarios que administran justicia, impidiéndoles aplicar leyes ni otras normas o actos de cualquier naturaleza, contrarios a la Constitución Política o al derecho internacional o comunitario vigentes en el país, o bien interpretarlas o aplicarlas en forma contraria a los precedentes o la jurisprudencia de la Sala Constitucional, aplicar decretos, reglamentos, acuerdos y otras disposiciones contrarias a cualquier otra norma de rango superior, expresar y aun insinuar privadamente su opinión respecto de los asuntos que están llamados a fallar o conocer, comprometer u ofrecer su voto, o insinuar que acogerán esta o aquella otra designación al realizar nombramientos administrativos o judiciales, ejercer, fuera del Poder Judicial, la profesión por la que fueron nombrados, con derecho a recibir por ello, en los casos en que legalmente corresponda, pago por dedicación exclusiva o prohibición, aunque estén con licencia, facilitar o coadyuvar, en cualquier forma, para que personas no autorizadas por la ley ejerzan la abogacía, o suministrarles a estas datos o consejos, mostrarles expedientes, documentos u otras piezas, desempeñar cualquier otro empleo público, dirigir felicitaciones o censura por actos públicos, a funcionarios y corporaciones oficiales, cualquier participación en

procesos políticos electorales, salvo la emisión de su voto en elecciones generales, tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, aunque sean permitidos a los demás ciudadanos, interesarse indebidamente y de cualquier modo, en asuntos pendientes ante los tribunales, o externar su parecer sobre ellos, servir como peritos en asuntos sometidos a los tribunales, salvo si han sido nombrados de común acuerdo por todas las partes o en causas penales, o si deben cumplir esa función por imperativo legal, sin que puedan recibir pago por el peritaje rendido, o cualquier tipo de remuneración de los interesados en un proceso, por actividades relacionadas con el ejercicio del cargo. Debe además el juzgador prestar el juramento requerido por la Constitución Política, así como rendir caución una vez juramentado (ordinal 11 ibid). Además, los juzgadores serán suspendidos en el ejercicio de su cargo cuando se hallaren detenidos preventivamente y mientras dure esa medida, por haberse dictado contra ellos auto firme de apertura a juicio, por cualquier delito, doloso o culposo, cometido en ejercicio de sus funciones, por licencia concedida, imposición de la corrección disciplinaria de suspensión, o separación preventiva (numeral 27 ibid). Por su parte, en igual sentido la suspensión de la competencia aplica por excusa del juez, desde que la exponga hasta que las partes se allanen o se declare inadmisible en primera instancia, por recusación, desde que sea legalmente interpuesta, hasta que se declare improcedente en primera instancia, por la excepción de incompetencia o declinatoria de competencia, desde que se le presenta el escrito en que se alega hasta que se declare sin lugar, salvo para tramitar y resolver dicha excepción, o por la declaratoria de incompetencia que haga el funcionario hasta tanto no sea revocada por el superior, por la apelación otorgada en ambos efectos (artículo 164 ibid). Además, el juez podrá ser destituido de su cargo , siguiendo el procedimiento establecido y con la previa oportunidad de defensa, cuando se le imponga pena de inhabilitación para el desempeño de cargos públicos, que incurra en incorrecciones o fallas en el ejercicio de su cargo o en su vida privada, que pueden afectar el buen servicio o la imagen del Poder Judicial, y se haya hecho acreedor a esa sanción, en el caso de que hubiere llegado a perder alguna de las condiciones esenciales para el ejercicio de su cargo, o incurra en alguna de las prohibidas para ello, o bien resultare incompetente o inadecuado para el desempeño de su cargo, o que habitualmente ingiera bebidas alcohólicas de forma excesiva; consuma drogas no autorizadas o tuviere trastornos graves de conducta, de forma tal que puedan afectar el servicio (artículo 27 ibid). Respecto a la competencia del juzgador, en el ámbito de su materia, se encuentra limitada al territorio y a la clase de asuntos que le estén señalados para ejercerla, y las diligencias que los procesos de que conozca exijan se hagan en el territorio de otro juez, sólo podrán practicarlas por medio de este, salvo autorización legal en contrario y el juez solo podrá conocer de los asuntos no sometidos a su competencia, cuando le fuere legalmente prorrogada o delegada (numeral 165 ibid). Por otro lado, la competencia se pierde cuando está fenecida la causa y ejecutada la sentencia, cuando el juez ha sido comisionado por otro

para practicar alguna diligencia, al quedar cumplido el encargo, cuando por ser accesoria, se mande la causa al juez que conoce de la principal o bien en el caso de que el juzgador haya sido declarado inhábil en virtud de impedimento, excusa o recusación (ordinal 163 ibid). De modo tal que salvo disposición legal en contrario, todos los actos y procedimientos judiciales de quien no tiene facultad legal para ejecutarlos, serán absolutamente nulos (artículo 168 ibid).

II.2) RESPECTO AL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO: En lo atinente al régimen disciplinario de Los funcionarios judiciales, éste tiene por objeto asegurar la eficiencia, corrección y decoro de las funciones encomendadas al Poder Judicial y garantizar a los ciudadanos una correcta administración de justicia. Para tales efectos, existirán los mecanismos de control, ágiles y confiables, que sean necesarios y todos los servidores judiciales están sujetos a responsabilidad disciplinaria en los casos y con las garantías establecidos en esta Ley (ordinal 174 y 175 ibid). Al respecto, se ha pronunciado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el voto número 907-F-2006 de las 9:50 horas del 17 de noviembre del año 2006, al expresar que " Los juzgadores de la República ostentan autonomía en el ejercicio de sus funciones, lo que se concreta en la independencia de su criterio para resolver los casos que conozcan y sobre los cuales, deban dictar pronunciamiento. Los distintos ámbitos en que incursionan los efectos de la actuación del juzgador, hacen desplegar su responsabilidad en distintas áreas, sean la disciplinaria, penal o civil. Cada caso se encuentra regulado por normas especiales. No obstante esta libertad para juzgar, es claro que en tanto servidores públicos, en ejercicio de la función jurisdiccional que la Constitución les asigna, se encuentran sujetos al control disciplinario de las autoridades competentes, dentro de los supuestos previstos por la ley y el régimen de regulación interno. Lo anterior deriva de lo dispuesto por el canon 156 de la Constitución Política que establece: "*La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de los que dispone esta Constitución sobre servicio civil*". El régimen disciplinario de los funcionarios judiciales, que es el tema relevante en este caso, se encuentra debidamente regulado en el Título VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no. 7333 y sus reformas, norma que precisa las competencias de los órganos internos, procedimiento, sanciones aplicables en cada supuesto, entre otros aspectos inherentes a esta materia. En este sentido, al amparo del numeral 175 de esa legislación se establece: " *Todos los servidores judiciales están sujetos a responsabilidad disciplinaria en los casos y con las garantías establecidas en esta ley.*" El objeto de este régimen, a decir del ordinal 174 ibídem es: "*…asegurar la eficiencia, corrección y decoro de las funciones encomendadas al Poder Judicial y garantizar a los ciudadanos una correcta administración de justicia.*". La misma ley dispone un procedimiento especial para imponer la responsabilidad disciplinaria, la que al tenor

de lo preceptuado por el artículo 176 ibídem, sólo podrá ser acordada por la autoridad competente ". En lo referente al procedimiento disciplinario, la responsabilidad disciplinaria de los servidores del Poder Judicial sólo podrá ser acordada por la autoridad competente, mediante el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el que será iniciado de oficio o a instancia de cualquier persona con interés legítimo y dentro de las garantías de defensa y legalidad que consagra el ordenamiento jurídico costarricense (artículo 176 ibid). En ese sentido, el Tribunal de la Inspección Judicial es un órgano dependiente del Consejo Superior que ejerce control regular y constante sobre los jueces, vigilando el buen cumplimiento de sus deberes, tramitando las quejas que se presenten, instruyendo las informaciones al tener conocimiento de alguna irregularidad y resolviendo lo que proceda respecto del régimen disciplinario (numerales 81 inciso 4 y 184 ibid). De igual forma, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha expresado al respecto, en el voto número 12986 de las 9 horas 12 minutos del 19 de diciembre del 2001, que " La responsabilidad disciplinaria presupone un poder disciplinario de la Administración. El vinculum iuris que se da entre la Administración Pública y el agente o servidor público implica necesariamente una serie de deberes y derechos, de manera que la transgresión a los primeros determina la responsabilidad del empleado, la cual es regulada o disciplinada distintamente por el Derecho Objetivo según sea la naturaleza jurídica de la responsabilidad. La transgresión a un deber puede ser ocasionada por una acción u omisión, que producen efectos dañosos para la Administración (interna) o para los administrados o terceros extraños a la relación de empleo público (externa), hechos u omisiones que tienen relevancia en cuanto la infracción consiste en el incumplimiento de un deber de la función o del empleo, que en consecuencia causan responsabilidad y su correlativa sanción. (…) El juez, como funcionario público que es, investido de ciertas potestades estatales (órgano en sentido jurídico-material), al que se le tiene asignada una función esencial del Estado, la jurisdiccional, y como elemento primordial de cada una de las unidades administrativas que integran el Poder Judicial, está sujeto al régimen disciplinario del Poder que representa, es decir, al régimen disciplinario del Poder Judicial. Las incompatibilidades impuestas a los jueces -prohibición del ejercicio simultáneo de otro cargo público o de actividad profesional no sólo de la abogacía, sino de cualquier otra profesión liberal, a excepción de la docencia universitaria o comisiones de estudio, de asesorar extrajudicialmente el patrocinio y representación en juicio cualquiera que sea la jurisdicción, de participar en cualquier actividad político-partidista, del ejercicio del comercio y de las actividades lucrativas, todo ello con el fin de asegurar la mayor dedicación de los jueces a sus funciones específicas, así como de impedir que éstas se vean interferidas por intereses de carácter económico o partidistas, o efectuar actos contrarios a la dignidad del cargo, en razón de que el status del juez impone el deber de observar una conducta pública que le ponga a cubierto de toda suspicacia y sospecha con respecto a su honorabilidad-, constituyen deberes a los mismos, en la medida en que imponen a

éstos la observancia de conductas consistentes en la abstención de realizar determinados actos. Se trata de deberes de no hacer o de prohibiciones cuyo incumplimiento puede conllevar responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la civil, e incluso de la penal. De este modo constituye deber primario y fundamental de los jueces el prestar los servicios que les incumben como funcionarios del Estado, es decir, el de administrar justicia conforme al ordenamiento jurídico, cada vez que tal actividad les sea requerida en un caso concreto. Tal deber, de ejercer la función jurisdiccional, deriva de la relación de empleo público que vincula al juez con el Estado, hallándose regido, como tal, por los principios generales del derecho administrativo, y del derecho que tienen las partes o peticionarios en el sentido de que sus reclamos sean resueltos o proveídos, con prescindencia del contenido de la respectiva decisión. El incumplimiento de este deber, o su cumplimiento en forma irregular, autoriza, por una parte, la aplicación de sanciones disciplinarias, pudiendo justificar, inclusive, la destitución o remoción del juez, y por otra, puede generar las responsabilidades de orden civil y penal. Constituye particularmente una transgresión que determina ese tipo de responsabilidades el hecho de "dejar juzgar bajo pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes". Dentro de este gran deber, el juez está obligado a resolver conforme a los plazos y términos de ley -lo contrario implicaría denegación de justicia-, la motivación de las decisiones -como un modo de asegurar un adecuado control sobre la actividad decisoria de los jueces, y evitar posibles arbitrariedades-, y dirigir el proceso -debiendo concentrar en lo posible todas las diligencias que sean menester realizar, señalar los defectos y omisiones de que adolece la gestión antes de tramitarla, ordenando que se subsanen dentro de un plazo legal, y disponer de oficio toda diligencia que fuere necesaria para evitar nulidades, mantener la igualdad jurídica de las partes que intervienen en el proceso, vigilar para que en la tramitación de la causa se procure la mayor economía procesal, prevenir y sancionar todo acto contrario al deber de lealtad, probidad y buena fe, conferir audiencia a las partes-. La Ley Orgánica del Poder Judicial en el Título VIII -Régimen Disciplinario-, dispone en el artículo 175 que: "Todos los servidores judiciales están sujetos a responsabilidad disciplinaria en los casos y con las garantías establecidas en esta Ley."; servidores dentro de los cuáles obviamente se encuentran los jueces y los actuarios, por cuanto dicho régimen disciplinario "...tiene por objeto asegurar la eficiencia, corrección y decoro de las funciones encomendadas al Poder Judicial y garantizar a los ciudadanos una correcta administración de justicia. Para tales efectos, existirán los mecanismos de control, ágiles y confiables, que sean necesarios." (Artículo 174 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, vigente.). En razón de lo anterior es que, se confirieron amplias facultades de investigación y control sobre todos los servidores judiciales al Tribunal de la Inspección Judicial, para lo cual podrá vigilar, el buen cumplimiento de los deberes, tramitará las quejas que se presenten contra ellos, instruirá las informaciones al tener conocimiento de alguna irregularidad, y resolverá lo que proceda respecto del régimen disciplinario, sin perjuicio de las atribuciones que tengan en la materia otros órganos y

funcionarios del Poder Judicial, según lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley derogada, funciones que reconoce el artículo 184 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Le corresponde pues al Tribunal de la Inspección Judicial, el ámbito de lo disciplinario, no la valoración técnico-jurídica de la labor del juez en los casos concretos. Debe anotarse que la actividad fiscalizadora del Tribunal no puede interferir sobre la función jurisdiccional, porque estas sanciones -las disciplinarias- no tienen el efecto de anular o alterar las resoluciones jurisdiccionales, o de influir directamente sobre el asunto en cuestión, y los fallos del Tribunal de la Inspección Judicial nunca producirán cosa juzgada respecto del caso subjudice, pues son dos cosas totalmente apartes: el contenido jurídico de la sentencia, y la actuación del juez como funcionario público. (…) No debe olvidarse que el artículo 30 inciso 4.) de la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial -ahora artículo 28 inciso 4.)- permite la destitución, siguiendo el procedimiento establecido y con la previa oportunidad de defensa, del servidor. Por lo cual, de comprobarse que el empleado no cumple las funciones que se le tienen encomendadas en su carácter de juez, lo que implica en primer término la administración de justicia conforme a derecho, puede imponérsele una sanción disciplinaria, según lo considere el Tribunal de la Inspección Judicial ". En cuanto a las faltas y sanciones aplicables a los juzgadores en el ejercicio de su cargo, tenemos que se clasifican en gravísimas, graves y leves (artículo 190 ibid). Son faltas gravísimas la infracción de las incompatibilidades establecidas en esta Ley, el interesarse indebidamente, dirigiendo órdenes o presiones de cualquier tipo, en asuntos cuya resolución corresponda a los tribunales, el abandono injustificado y reiterado del desempeño de la función, el abandono injustificado de labores durante dos días consecutivos o más de dos días alternos en el mismo mes calendario, el adelanto de criterio a que se refiere el artículo 8 inciso 3 de esta Ley, las acciones u omisiones funcionales que generen responsabilidad civil, la comisión de cualquier hecho constitutivo de delito doloso, como autor o partícipe y tratándose de delitos culposos, el órgano competente examinará el hecho a efecto de determinar si justifica o no la aplicación del régimen disciplinario de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194, la comisión de una falta grave cuando el servidor hubiera sido anteriormente sancionado por otras dos graves, o la comisión de tres o más faltas graves que deban ser sancionadas simultáneamente (numeral 191 ibid). Se consideran faltas graves la falta de respeto ostensible a los superiores jerárquicos, en su presencia, en escrito que se les dirija o con publicidad, la infracción de las prohibiciones o deberes establecidos en la presente Ley, la falta de aplicación del régimen disciplinario sobre el personal que le esté subordinado, cuando conociere o debiere conocer el incumplimiento grave de los deberes que les correspondan, el abandono injustificado de labores durante dos días alternos en el mismo mes calendario, el exceso o abuso cometido contra cualquier otro servidor judicial, abogado o particulares, que acudieren a los Despachos en cualquier concepto, la inasistencia injustificada a diligencias judiciales señaladas, cuando no constituya falta gravísima, la comisión de una falta de carácter leve

habiendo sido sancionado anteriormente por otras dos leves, o la comisión de tres o más faltas leves que deban ser sancionadas simultáneamente, el retraso injustificado en el Despacho de los asuntos, o en su resolución cuando no constituya falta más grave, el no pago injustificado de una obligación de crédito, que deba atender como deudor principal y se esté cobrando en la vía judicial (artículo 192 ibid). Se considerarán faltas leves la falta de respeto o la desconsideración de un servidor judicial hacia otro, un abogado o cualquier otra persona, siempre que no constituya falta grave, el abandono injustificado de labores por un día o dos medias jornadas alternas en un mismo mes calendario Ordinal 193 ibid). Además, en el caso de cualquier otra infracción o negligencia en el cumplimiento de los deberes propios del cargo, no prevista en los artículos anteriores, será conocida por los órganos competentes, a efecto de examinar si constituyen falta gravísima, grave o leve, con el objeto de aplicar el régimen disciplinario (artículo 194 ibid). Y en cuanto a las sanciones que se imponen a los juzgadores por las faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos, son advertencia, amonestación escrita, suspensión y revocatoria del nombramiento. Las faltas leves sólo podrán sancionarse con advertencia o amonestación escrita; las graves, con amonestación escrita o suspensión hasta por dos meses y las gravísimas, con suspensión o revocatoria de nombramiento (artículo 195 ibid). En ese mismo sentido, establece el ordinal 211 de la Ley General de la Administración Pública, que el servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, al igual que su superior por tales actos y que tal sanción disciplinaria no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia. Por su parte en cuanto al procedimiento que se debe seguir en materia disciplinaria de los juzgadores, dispone la Ley Orgánica de rito que recibida la queja, el asunto se le asignará a uno de los inspectores generales, quien actuará como instructor (artículo 198 ibid). El instructor, al inicio de la investigación, pondrá los hechos en conocimiento del denunciado, sobre los cuales le pedirá un informe o le recibirá declaración sin juramento; siempre le concederá un plazo de cinco días para que ofrezca la prueba de descargo numeral 200 ibid). El denunciado podrá nombrar defensor a su costo, o solicitar se le designe uno conforme a lo dispuesto en el artículo 152. El denunciado y su defensor tendrán libre acceso al expediente (ordinal 201 ibid). Si los hechos denunciados pudieren ser sancionados con revocatoria de nombramiento o suspensión, o si otras circunstancias lo hicieren aconsejable, el Tribunal de la Inspección podrá separar preventivamente al servidor del cargo hasta por tres meses, con goce de salario. En tal caso, esta medida no será compensable con la sanción que se llegare a imponer. La potestad disciplinaria de suspensión deberá ejercitarse en forma restringida y, como se señala en el párrafo final del artículo 195, cuando existan fundadas razones para sospechar que, si el servidor sigue en el desempeño de su puesto, podrá obstaculizar o hacer nugatoria la investigación iniciada en su contra o afectar el buen servicio público (artículo 202 ibid).

El inspector a quien se asignó la instrucción, deberá recibir toda la prueba que fuere pertinente para el descubrimiento de la verdad, en un plazo no mayor de dos meses y si fuere necesario, podrá pedir ad effectum videndi los expedientes que tengan relación con la falta investigada. Para la recepción de la prueba, el instructor podrá comisionar a otra autoridad judicial, cuando lo estime necesario numeral 203 ibid). Concluida la investigación, deberá darse audiencia por tres días al denunciante, si lo hubiere, y al denunciado para que formulen las alegaciones que convengan a sus intereses. El instructor podrá ordenar, de oficio o a gestión de interesado, prueba para mejor resolver (ordinal 204 ibid). Si durante la tramitación de una queja surgieren otros hechos que puedan dar lugar a la aplicación del régimen disciplinario contra el mismo u otro servidor, se procederá a testimoniar piezas e iniciar un nuevo procedimiento. Las diligencias podrán acumularse siempre que se trate del mismo funcionario y no implique retardo grave de la instrucción en cuanto a la primera (numeral 205 ibid). Concluido el trámite, el expediente pasará a estudio de los restantes inspectores generales; cada uno lo estudiará por tres días; luego, dictarán sentencia en un plazo no mayor de cinco días (ordinal 206 ibid). En la calificación de las probanzas, el órgano disciplinario se atendrá a lo que se encuentre consignado en el expediente y, en caso de duda, deberá resolver a favor del servidor, desestimando la causa disciplinaria y archivando el expediente; en ningún caso, podrá imponer más de una sanción por los mismos hechos; y tan sólo se podrán imponer las sanciones que establece esta Ley (artículo 207 ibid). Al pronunciarse sobre el fondo, el Tribunal indicará, debidamente fundamentado, los hechos que tenga por probados, los que considere faltos de prueba y expondrá con claridad sus razonamientos y conclusiones. Lo resuelto se notificará al denunciado y se comunicará al denunciante, si lo hubiere (numeral 208 ibid). Siempre que se le imponga una suspensión mayor de ocho días o la revocatoria del nombramiento, el denunciado podrá apelar de la resolución final del Tribunal de la Inspección, dentro de los tres días siguientes al de la notificación. Su recurso será conocido por el Consejo Superior (ordinal 209 ibid). El Consejo, en alzada, podrá anular la resolución final si estimare que hubo indefensión u otro vicio grave de procedimiento, o que no se impuso la sanción debida sino una notoriamente más leve, según los precedentes de los órganos encargados de aplicar el régimen disciplinario. En caso de anulación, ordenará el reenvió al Tribunal de la Inspección Judicial para que haga un nuevo pronunciamiento cumpliendo con el debido proceso (artículo 210 ibid). Firme la resolución que imponga una sanción disciplinaria, se comunicará al Consejo de la Judicatura y al Departamento de Personal, para que sea anotada en el expediente personal del interesado. Igualmente, todas las resoluciones finales recaídas en diligencias disciplinarias y que no pudieren o no hubieren sido apeladas, se comunicarán al Consejo Superior, el que en un plazo no mayor de quince días podrá conocer del asunto si estimare que concurre alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 210 anterior. Si del estudio del asunto se concluye en que existe la causal, ordenará el reenvío correspondiente (ordinal 213 ibid). La anotación de la

sanción de advertencia quedará cancelada por el transcurso del plazo de un año desde que adquirió firmeza, si durante este tiempo no hubiere habido contra el sancionado otro procedimiento disciplinario que termine con la imposición de sanción. La anotación de las restantes sanciones, con excepción de la de revocatoria de nombramiento, podrá cancelarse por quien la impuso, a instancia del interesado, cuando hayan transcurrido, al menos, cinco o diez años desde la imposición firme de la sanción, según que se trate de falta grave o gravísima, y durante este tiempo el sancionado no hubiere dado lugar a nuevo procedimiento disciplinario que termine con la imposición de sanción. La cancelación borrará el antecedente para todos los efectos, salvo para el otorgamiento de distinciones (artículo 214 ibid). En lo referente a los plazos de prescripción para investigar y aplicar la sanción disciplinaria se dispuso que la acción para investigar las faltas deberá iniciarse dentro del mes siguiente a la fecha en que quien deba levantar la investigación tenga conocimiento de ellas. La investigación deberá concluirse dentro del año siguiente a la fecha de su inicio y si procediere sancionar, la sanción que corresponda se impondrá dentro del mes siguiente a contar del momento en que quien deba hacerlo esté en posibilidad de pronunciarse, en mérito de lo cual al existir norma expresa al respecto no resultan aplicables las normas que regulan la prescripción del Código de Trabajo. Contra lo resuelto siempre cabrá recurso de apelación, salvo que correspondiere a la Corte, contra cuyo pronunciamiento sólo cabrá el de reposición o reconsideración. Cuando se estimaren insuficientes los elementos de prueba para pronunciarse y hubiere proceso penal sobre los mismos hechos, la prescripción para aplicar la sanción disciplinaria se suspenderá (ordinal 211 ibid). En lo atinente a los principios que informan tal actividad disciplinaria sancionatoria, la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Contencioso, ha sido conteste en sostener que los mismos son el principio de legalidad, tipicidad sancionatoria, reserva legal, proporcionalidad, verdad real del procedimiento, irretroactividad, non bis in ídem, negación del poder discrecional, derecho de audiencia y defensa, intimación e imputación, presunción de inocencia, derecho a la no autoincriminación, aplicación de la sanacrítica racional en la valoración de la prueba, derecho a una resolución debidamente considerada, imparcialidad y el derecho del interesado de recurrir la resolución dictada por la Administración. En torno al principio de intimación y de imputación, la Sala Constitucional en el voto 632 de 1999 de las 10:48 horas del 29 de enero de 1999, fue contundente al expresar que " De los principios de legalidad penal y del debido proceso se desprenden algunos principios (prohibiciones o limitaciones) de acatamiento obligatorio para los órganos administrativos del Estado en materia de potestad sancionadora. Entre ellos, se encuentra la exigencia de que ninguna sanción administrativa puede establecerse si no es con respeto absoluto del derecho de defensa (artículos 211.3 y 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública), componente del debido proceso. A su vez, para lograr el ejercicio efectivo del derecho de defensa, deben respetarse otros principios que también ha establecido esta Sala en otras ocasiones, pertenecen y

conforman el del debido proceso, ellos son: a) Principio de intimación: consiste en el acto procesal por medio del cual se pone en conocimiento del funcionario la acusación formal. La instrucción de los cargos tiene que hacerse mediante una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le imputan y sus consecuencias jurídicas. b) Principio de imputación: es el derecho a una acusación formal, debe el juzgador individualizar al acusado, describir en detalle, en forma precisa y de manera clara el hecho que se le imputa. Debe también realizarse una clara calificación legal del hecho, estableciendo las bases jurídicas de la acusación y la concreta pretensión punitiva. Así el imputado podrá defenderse de un supuesto hecho punible o sancionatorio como en este caso, y no de simples conjeturas o suposiciones.".

II.3) SOBRE LAS ALEGACIONES EN TORNO A LA CADUCIDAD DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA Y PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUESTA: En lo referente al ejercicio de la potestad disciplinaria y la investigación de los jueces por eventuales incumplimientos de sus deberes, el ordinal 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece términos de caducidad y plazos de prescripción taxativos y expresos para la investigación, tramitación, resolución y aplicación de una eventual sanción por incumplimiento de sus deberes. Ello es así, toda vez que los procedimientos administrativos disciplinarios no pueden quedar librados a la voluntad de la Inspección Judicial o del Consejo Superior del Poder Judicial, generando con ello incertidumbre, incumplimiento del principio de seguridad jurídica, el principio de impulso procesal de oficio, los cuales conllevan que estos trámites de tipo gravoso y sancionatorio han de dilucidarse prontamente sin que puedan quedar abiertos en forma indefinida. La pronta resolución de estos procedimientos exigida así por el ordenamiento jurídico, se debe a que de mantenerse en forma indefinida se podría constituir en una acción intimidatoria y persecutoria que afectaría gravemente al juzgador en su ámbito personal y en el ejercicio de sus labores. De forma tal, que iniciada una investigación, ésta, salvo casos sumamente complejos, ha de culminarse en forma pronta y cumplida, confiriéndole prioridad y realizándose los señalamientos y ubicación en la agenda con carácter prioritario. En razón de ello, es que la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el ordinal supracitado, establece plazos de caducidad del procedimiento disciplinario y de prescripción de la acción disciplinaria incoada. La caducidad del procedimiento se tutela en tal numeral, al expresar que " la investigación deberá concluirse dentro del año siguiente a la fecha de su inicio ", no obstante, si la naturaleza del proceso es complejo y la investigación amerita la evacuación de abundante prueba, bien podría extenderse dicho término, en el tanto y cuanto no existan paralizaciones injustificadas de las actuaciones administrativas, desidia, inercia o desinterés por el funcionario en la tramitación que conllevan a que el procedimiento se extienda injustificadamente más haya del año. La propia Ley General de la Administración Pública aplicable supletoriamente, expresa en su ordinal 340,

aplicado supletoriamente por orden del numeral 197 de la ley de rito, que para tener por acaecida la caducidad se requieren de varios presupuestos procesales, como lo son la paralización por el término que disponga la ley, en este caso de un año, en virtud de causa imputable exclusivamente a la Administración. En lo referente al termino de un mes regulado como garantía del administrado, en los términos del ordinal de mérito, se disponen dos plazos, uno de un mes para investigar las faltas, el cual comenzará a contar o iniciará desde la fecha en que quien deba levantar la investigación tenga conocimiento de ellas, y otro de un mes si procediere sancionar para imponerla, el cual comenzará a contar del momento en que quien deba hacerlo esté en posibilidad de pronunciarse. Respecto al primer plazo de un mes de prescripción (en los términos del numeral 603 del Código de Trabajo), para dar inicio al procedimiento disciplinario, tenemos que según lo expresado en el numeral 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el mes corre a partir de que se reciba la queja por parte de la Inspección Judicial, situación que requiere la comunicación y el traslado efectivo a esta dependencia de los hechos denunciados, momento a partir del cual tendrá dicho plazo para que el inspector instructor le de curso y la ponga en conocimiento del denunciado o bien la desestime (numeral 200 ibid). En lo referente al segundo plazo, se trata de una prescripción de un mes para imponer la sanción disciplinaria, la cual cuenta desde el momento en que el Tribunal de la Inspección Judicial recibe la causa por parte del inspector instructor para el dictado del fallo, siendo ese el momento en que está en posibilidad de pronunciarse. Para determinar el momento a partir del cual el Tribunal citado está en posibilidad de pronunciarse, deben analizarse los ordinales 204 y 206 de la Ley de rito, de los cuales es dable extraer que una vez concluida la investigación, de haberse dado audiencia por tres días al denunciante, de que éste responda o bien desde que se solicitó prueba para mejor resolver por parte del inspector instructor y de haberse concluido el trámite, es que el expediente pasa a estudio de los restantes inspectores generales que lo estudiarán por tres días, para luego dictar sentencia. Siendo por lo tanto el Tribunal de la Inspección Judicial el órgano competente para imponer la sanción y a quien le corre dictar la resolución de mérito sancionatoria dentro del plazo del mes referido, el cual corre desde que se recibe para estudio por parte de los inspectores decisores, hasta que se notifica al investigado. Una vez dictado tal acto final, tendrá recurso de apelación para ante el Consejo Superior del Poder Judicial, pero sin que en esta fase procesal recursiva y de alzada corran plazos de prescripción por no haberse contemplado así expresamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial, ello así porque el órgano competente para imponer la sanción es el Tribunal de la Inspección Judicial y no el Consejo Superior del Poder Judicial, el cual es un órgano de alzada, de instancia. En ese sentido, y aplicable supletoriamente, establece el numeral 603 del Código de Trabajo, que los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o disciplinar sus faltas prescribe en un mes que comienza a correr desde que se dio causa para la separación o desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria.

Así las cosas tal plazo mensual de prescripción, resulta de aplicación para el Tribunal de la Inspección Judicial, el cual actúa como órgano decisor y no para el Consejo Superior del Poder Judicial que es una instancia de alzada, donde se resuelve el recurso de apelación formulado, momento para el cual ya se encuentra dictada la sanción y lo conoce el Consejo Superior a efecto de resolver el recurso de apelación. La razón por la cual se afirma que el Tribunal de la Inspección Judicial es el órgano competente para imponer la sanción disciplinaria y actúa como órgano decisor al que resulta de aplicación el plazo mensual de prescripción dispuesto en los ordinales 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 603 del Código de Trabajo, se obtiene y concluye de lo estipulado en los artículos 81 inciso 4), 176, 184 y 206 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al disponer que la Inspección Judicial es el órgano instructor y el decisor en materia disciplinaria administrativa de los juzgadores. En ese sentido como dispone el numeral 176 ibid, la autoridad competente para instruir el procedimiento disciplinario y decidir en torno a la responsabilidad disciplinaria de los servidores del Poder Judicial es la Inspección Judicial constituida unipersonalmente en órgano tramitador y en órgano decisor mediante un Tribunal. Como bien lo expresan los numerales 81 inciso 4) y el ordinal 184 de la Ley de rito, el Tribunal de la Inspección Judicial es un órgano dependiente del Consejo Superior que ejerce control regular y constante sobre los funcionarios judiciales, vigilando el buen cumplimiento de sus deberes, tramitando las quejas que se presenten, instruyendo las informaciones al tener conocimiento de alguna irregularidad y resolviendo lo que proceda respecto del régimen disciplinario. Además, tales estipulaciones fueron ratificadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al expresar en el voto número 12986 de las 9 horas 12 minutos del 19 de diciembre del 2001 que " se confirieron amplias facultades de investigación y control sobre todos los servidores judiciales al Tribunal de la Inspección Judicial, para lo cual podrá vigilar, el buen cumplimiento de los deberes, tramitará las quejas que se presenten contra ellos, instruirá las informaciones al tener conocimiento de alguna irregularidad, y resolverá lo que proceda respecto del régimen disciplinario, sin perjuicio de las atribuciones que tengan en la materia otros órganos y funcionarios del Poder Judicial, según lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley derogada, funciones que reconoce el artículo 184 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Por lo cual, de comprobarse que el empleado no cumple las funciones que se le tienen encomendadas en su carácter de juez, lo que implica en primer término la administración de justicia conforme a derecho, puede imponérsele una sanción disciplinaria, según lo considere el Tribunal de la Inspección Judicial .". En ese sentido, como lo expresa el artículo 206 ibid, concluido el trámite, el expediente pasará a estudio de los restantes inspectores generales; cada uno lo estudiará por tres días; luego, dictarán resolución en un plazo no mayor de cinco días. Tal órgano se pronunciará sobre el fondo e indicará debidamente fundamentado, los hechos que tenga por probados, los que considere faltos de prueba y expondrá con claridad sus razonamientos y conclusiones. Lo resuelto se notificará al denunciado y se comunicará

al denunciante, si lo hubiere (numeral 208 ibid). Una vez tomada la decisión por tal órgano decisor como se expresó supra, el numeral 209 ibid, establece una fase recursiva, una segunda instancia de apelación, de alzada para ante el Consejo Superior del Poder Judicial, disponiéndose que siempre que se le imponga al servidor una suspensión mayor de ocho días o la revocatoria del nombramiento, el denunciado podrá apelar de la resolución final del Tribunal de la Inspección para ante el Consejo Superior, dentro de los tres días siguientes al de la notificación. El Consejo, en alzada, podrá anular la resolución final si estimare que hubo indefensión u otro vicio grave de procedimiento, o que no se impuso la sanción debida sino una notoriamente más leve, según los precedentes de los órganos encargados de aplicar el régimen disciplinario. En caso de anulación, ordenará el reenvió al Tribunal de la Inspección Judicial para que haga un nuevo pronunciamiento cumpliendo con el debido proceso (artículo 210 ibid). En razón de ello, resulta evidente que el plazo de un mes para sancionar que estipula el numeral 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no aplica para el Consejo Superior del Poder Judicial, sino para el Tribunal de la Inspección Judicial. No obstante, una vez firme la resolución dictada por el Tribunal de la Inspección Judicial, por haberse resuelto la fase recursiva, efectivamente hay un mes de prescripción para ejecutarla por parte del Consejo Superior. Aplicado lo indicado al caso concreto, tenemos que expresa la actora en la audiencia de juicio que acaeció la prescripción de la facultad sancionatoria del Poder Judicial, y la caducidad, indica que no hay norma estipulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto al plazo para resolver que debe tener el Consejo Superior del Poder Judicial, por lo que debe integrarse el artículo 603 del Código de Trabajo, el cual estipula que el empleador, en este caso el Consejo Superior, el cual es el órgano decisor, tiene un mes para despedir y que en ese sentido ha sido conteste la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y el voto de la Sección Sexta del Tribunal Contencioso. Además, indica la promovente que el 22 de junio del año 2011 se elevó la causa disciplinaria al Consejo Superior del Poder Judicial, después de que la Comisión de Relaciones Laborales recomendara archivarlo y que tal órgano lo resolvió hasta el día 30 de agosto del mismo año. No obstante, tales argumentaciones no son de recibo y deben rechazarse, si bien se acreditó en los hechos probados 30 al 33 que la Prosecretaría General de la Secretaría General de la Corte por intermedio de Yacira Segura Guzmán, recibió por conocimiento de la Comisión de Relaciones Laborales el día 22 de junio del año 2011 el expediente del Tribunal de la Inspección Judicial número 10-000201-0031-IJ, establecido contra Elicio Durán Bolaños (hecho probado 30), que el Licenciado Elicio Durán Bolaños fue recibido en audiencia oral por el Consejo Superior el día 27 de julio del año 2011 (hecho probado 31) y que el Consejo Superior del Poder Judicial una vez que el expediente fue analizado en forma individual por sus integrantes, se incluyó en la agenda de la Sesión número 74-11 del 30 de agosto del año 2011, en su artículo XXV, comunicada por la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia por resolución número 755-2011 de las 15:21 horas del 31 de agosto del año 2011 (hecho probado 32) y notificada al actor el

día 30 de agosto del mismo año (hecho probado 33), ha de tomarse en consideración que al Consejo Superior del Poder Judicial no le resulta de aplicación el plazo de prescripción de un mes para imponer la sanción disciplinaria, en los términos de lo expresado en el artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 603 del Código de Trabajo. Como se expresara con anterioridad, los numerales 81 inciso 4), 176, 184, 206 y 208 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establecen con plena claridad que la Inspección Judicial es el órgano instructor y el decisor en materia disciplinaria administrativa de los juzgadores. Pese a ello, el Consejo Superior en atención al principio de justicia pronta y cumplida una vez que ingresa al asunto a la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia ha de incluir de inmediato en la agenda y resolver los asuntos disciplinarios con plena prioridad, sin dilaciones, de modo que el funcionario judicial vea definida su situación jurídica en mérito de encontrarnos ante una materia sancionatoria gravosa que debe ser dilucidada y resuelta en forma prioritaria y prevalente. Por tratarse la competencia del Consejo Superior del Poder Judicial de una instancia de alzada y no correrle plazos de prescripción, pero si de responsabilidad, en materia disciplinaria ha de ejercerlas de inmediato, una vez que ingresa el asunto y no desde que lo incluye en la agenda. La resolución del recurso de apelación en alzada de un proceso disciplinario administrativo no puede estar sujeto a la agenda de dicho órgano, sino que más bien la agenda ha de adecuarse a este tipo de asuntos, de modo tal que sean resueltos en forma prioritaria. Por otro lado, una vez definida esta fase recursiva y firme la resolución dictada por el Consejo Superior del Poder Judicial, éste tiene un mes bajo la sanción de prescripción para ejecutar la sanción dispuesta, el cual en todo caso no ha transcurrido en autos, debido a que una vez comunicada al señor Elicio Durán Bolaños el día 30 de agosto del 2011 la resolución número 755-2011 de las 15:21 horas del 30 de agosto del año 2011, dictada por la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia, el actor formuló el día 2 de setiembre del año 2011 recurso de reconsideración y/o reconsideración, que fue resuelto por el Consejo Superior del Poder Judicial en sesión número 77-11 del 8 de setiembre del año 2011, comunicada a la actora por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia el día 23 de setiembre del año 2011 (hecho probado 35). Además, revisados los plazos estipulados en el ordinal 211 ibid, de un mes para dar inicio al procedimiento disciplinario y de un año de caducidad para concluirlo, no se ha incumplido con ellos como expresa la actora, debido a que hasta el 28 de agosto del 2010 la señora Judith Gómez Carballo formula queja en forma oral, grabada en disco, ante la Inspección Judicial (hecho probado 8), mediante resolución de las 13:15 horas del 08 de setiembre del año 2010, se le traslada ampliación de cargos al señor Elicio Durán Bolaños (hecho probado noveno) y el día 09 de setiembre del año 2010 el señor Durán Bolaños es notificado personalmente en Sarapiquí de la resolución de las 13:15 horas del 8 de setiembre del 2010 (hecho probado noveno), sin que haya transcurrido el mes citado. De igual forma, ante los alegatos de caducidad expresados por el actor, se observa que no ha transcurrido la caducidad del procedimiento administrativo de un año, porque los

hechos por los cuales se sancionó al actor ocurrieron el día 28 de agosto del 2010, con la queja de Doña Judith y la investigación culminó cuando por resolución de las 10:40 horas del 22 de noviembre del año 2010, notificada a la actora el día 22 de noviembre del año 2010, la Inspección Judicial confiere audiencia final a las partes a efecto de que formulen las alegaciones que estimen pertinentes (hecho probado 20), posteriormente mediante resolución de las 8:35 horas del 30 de noviembre del año 2010 dictada por la Inspección Judicial y notificada a la actora el día 30 de noviembre del año 2010, se ordena como prueba para mejor resolver adjuntar a las presentes diligencias la denuncia hecha por la señora Judith del Socorro Gómez Carballo ante la Fiscalía Adjunta de Heredia (hecho probado 21) y finalmente mediante libelo del 3 de diciembre del año 2010, el señor Elicio Durán Bolaños realiza manifestaciones finales conforme a la audiencia conferida a las partes (hecho probado 22), en mérito de lo cual no transcurrió el año supracitado para culminar la investigación. Por otro lado, requiere la promovente que se apliquen al presente caso los votos de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, números 585 del 2012, el 149 de 1994, y el 176 de 1986, sin que tales votos tengan la virtud, con base en los hechos supracitados, de tener por acaecida una prescripción, toda vez que el procedimiento disciplinario se divide en dos instancias, una decisora (Tribunal de la Inspección Judicial) y otra recursiva, de alzada (Consejo Superior del Poder Judicial), siendo de aplicación a la fase decisoria el plazo mensual estipulado en el ordinal 603 del Código de Trabajo y el numeral 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ello, en virtud de lo estipulado en la norma de comentario, el plazo de un mes para imponer la sanción que cuenta a partir del momento en que quien deba hacerlo esté en posibilidad de pronunciarse, se aplica para el Tribunal de la Inspección Judicial y para el Consejo Superior del Poder Judicial, lo que hay es un mes de prescripción para ejecutar la sanción disciplinaria una vez que la resolución de alzada está firme. Más bien del estudio de lo fallado en el voto 585-2012 de las 10:25 horas del 18 de julio del 2012, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ratifica la tesis supra expuesta, al indicar que "(...) en un caso como el presente, quien tiene la competencia para sancionar, es la Inspección Judicial (artículo 184 en relación con los numerales de la Ley Orgánica citada), órgano que realizó la investigación dentro del año previsto en la norma y no impuso la respectiva sanción fuera del término de un mes contado desde que terminó esa investigación. La intervención que luego hace el Consejo Superior, lo fue con motivo del recurso de apelación planteado por el propio actor contra el acto del Tribunal de la Inspección Judicial mediante el cual se impuso la sanción (...)".

5. Plazo de Prescripción en el Caso de Sanción Administrativa en el Caso del Colegio de Abogados

[Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda][v]
Voto de mayoría

[…] "II. Formula un agravio. Reclama indefensión con base en los ordinales 194 y 195 del Código Procesal Civil. El actor, comenta, pidió en su demanda la caducidad del procedimiento administrativo y la sanción impuesta en su contra. No obstante, explica, el Tribunal dispuso la prescripción. Fue hasta la etapa de juicio, refiere, que solicitó tal declaratoria, *"lo que implica al tenor de lo regulado en los numerales 45, 46, 58, 63, 90 y 95, tal acción* (sic) *provoque la nulidad de lo actuado, por el incumplimiento del iter establecido para tal efecto, así como por que para el momento procesal de la etapa de juicio, había precluido la posibilidad de realizar los ajustes de la pretensión tal y como lo señala el apartado 90.1.b. de la Ley 8508."* A su juicio esto evidencia que no hay nexo entre lo solicitado y lo resuelto, lo que provoca un *"beneficio excesivo"* al actor, yerro que no puede ser convalidado ni saneado e implica la nulidad del fallo.

III. El recurrente, sin precisarlo de modo adecuado, invoca dos reparos. Por un lado deja entrever incongruencia en el fallo, y al propio tiempo reclama indefensión. A fin de examinarlas, el primer punto a determinar es el límite máximo hasta el cual se puede invocar una pretensión procesal. Es absolutamente claro que el momento natural para la adecuada formulación de pretensiones, por regla general aplicable a todos los procesos, es la demanda. Así, el artículo 43 del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) refiere: *"En la demanda pueden deducirse, de manera conjunta, cualesquiera de las pretensiones contenidas en este capítulo (…)"*. La doctrina procesal reconoce, para ciertos casos, la posibilidad de ampliación de la demanda, bien sea en cuanto a hechos o pretensiones, bajo determinados supuestos. Para la materia contenciosa, es relevante lo fijado en el precepto 95 ibídem, conforme al cual: *"1) Si la jueza, el juez tramitador o el Tribunal, de oficio o a gestión de parte, estima que las pretensiones o los fundamentos alegados pueden ser objeto de ampliación, adaptación, ajuste o aclaración, dará a los interesados la palabra para formular los respectivos alegatos y conclusiones. / 2) En tal caso, si a juicio del Tribunal o de la jueza o el juez tramitador, según corresponda, resulta absolutamente necesario, la audiencia podrá suspenderse por un plazo que no podrá exceder de los cinco días hábiles."* (El destacado es suplido). Esta regla, si bien contenida en el acápite de la audiencia preliminar, es aplicable también para la del juicio oral y público. Así se deduce de su propio texto, toda vez que en la audiencia preliminar sólo interviene el juez tramitador (artículo 59 CPCA), de ahí que el precepto 95 referido, al mencionar al "Tribunal", evidencia su vocación general no constreñida a la audiencia preliminar, sino que también abarca la etapa de juicio, pues es ahí donde interviene un órgano colegiado designado como "Tribunal". Así las cosas, debe concluirse entonces, con base en ese

precepto, que –por ruego o de forma oficiosa- aún en el debate, pueden introducirse pedimentos no contenidos en la demanda, siempre que se respeten las reglas que fijan la acumulación y que, en particular, se asegure a la contraparte, el adecuado y proporcional ejercicio de su derecho de defensa, según deja entrever la misma regla (*"(…) dará a los interesados la palabra para formular los respectivos alegatos.)."*. En este asunto, según el Tribunal, durante la etapa de juicio el actor *"aclaró"* que también pretendía la prescripción del procedimiento sancionatorio y de la sanción en sí misma. Ese órgano jurisdiccional advirtió en la lectura de su pronunciamiento de fondo, que se había otorgado la respectiva audiencia al demandado, quien tuvo oportunidad de manifestar sus alegatos en torno al punto. Así las cosas, este recuento normativo y la revisión de lo acontecido en el juicio oral y público dan cuenta de que en este litigio no se constata la incongruencia, pues la prescripción de la potestad disciplinaria fue pedida por el interesado en una etapa habilitada para ello. Además, en vista de que se otorgó la posibilidad a la contraparte de ejercer su defensa técnica al respecto, también se descarta la indefensión. Luego, el reparo debe denegarse.

CASACIÓN POR RAZONES DE FONDO

IV. Formula un agravio. El Tribunal, dice, fija el plazo de prescripción de la potestad ejecutoria de un acto administrativo firme, en el "término" establecido en el artículo 87.2 del Código de Deberes Jurídicos, Morales y Éticos del Profesional en Derecho (CDJMEPD), pero incurre en contradicción pues previamente indica que la materia objeto de debate tiene reserva legal, inobservando de ese modo lo dispuesto en los numerales 6 y 7 de la Ley General de la Administración Pública. Lo correspondiente era aplicar otra regla de carácter legal, expresa, tal y como lo hizo otra Sección de este mismo Tribunal, conforme a lo dispuesto en el precepto 198, en conjunto con el 364 ibídem. Este órgano, dice, mantiene tres criterios distintos en torno al punto. No obstante, el recurrente omite las referencias de esos precedentes del órgano jurisdiccional de instancia.

V. El casacionista reclama, entonces, contra la norma que definió el Tribunal como reguladora del plazo de prescripción aplicable a la ejecución de la sanción impuesta al profesional, pues en su criterio, es de cuatro años y no de dos. Al respecto conviene revisar lo dicho por la Sala Primera en su voto no. 479-F-S1-11 de las 11 horas 40 minutos del 7 abril 2011, con ocasión de un proceso disciplinario seguido contra un profesional en ingeniería por su respectivo Colegio. En esa oportunidad se consideró que había un vacío reglamentario respecto al plazo de prescripción de la falta, que no estaba normado ni en el Reglamento ni en la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, ante lo cual se ponderó la semejanza entre la labor fiscalizadora de los colegios profesionales con la tarea que en tal sentido despliega la Contraloría General de la República respecto de la Administración, y se decantó por aplicar una norma de la Ley Orgánica del ente contralor que define el plazo de

prescripción de las faltas. No obstante, la situación es diferente en este asunto, toda vez que el CDJMEEPD, sí contiene norma que se ocupa de la prescripción de la potestad disciplinaria. El numeral 87 de ese último texto reglamentario refiere: *"1. Cuando los hechos imputados puedan constituir delito, según calificación de la Junta Directiva del Colegio de Abogados, la acción disciplinaria prescribe en los plazos de prescripción de la acción penal (…). 2. Las demás faltas prescriben en dos años. (…) La prescripción de la acción disciplinaria, en cualquiera de los casos anteriores se interrumpe con la presentación de la denuncia ante el Colegio de Abogados y con todas las actuaciones que con ocasión del trámite del procedimiento disciplinario se realicen posteriormente. (…)"*. Con base en esta regla el Tribunal estimó que el procedimiento disciplinario dio inicio antes de que se computara el plazo de prescripción de la potestad sancionatoria, y que durante el trámite se sucedieron diferentes causas interruptoras que impidieron la constatación de ese plazo. Situación diferente juzgó respecto de la ejecución de la sanción. En torno al punto consideró que si bien no existía norma que regulase el plazo de prescripción de la ejecución del acto sancionatorio, *"en sana lógica es el mismo de la facultad disciplinaria"*, a partir de lo cual consideró que el inicio de la eficacia del acto sancionatorio se constataba con la publicación del edicto que daba cuenta de la sanción, que tuvo lugar en febrero de 2008, pero que no había sido sino hasta abril del año 2010 que se ejecutó la sanción, de modo que sí se había completado el plazo fatal. El recurrente invoca la inaplicabilidad de su propia regla, para sugerir la aplicación de preceptos de rango legal que tienen un plazo mayor de prescripción, de modo que en este asunto el punto radica en determinar si prevalece el criterio de especialidad de la normativa, o bien, el de legalidad. Al respecto debe considerarse lo externado por la Sala Primera en el fallo que fue mencionado previamente. En esa oportunidad también se refirió: *"(…) Por último, cabe señalar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la prescripción (al menos de los derechos patrimoniales) se encuentra sujeta al principio de reserva de ley (votos 2008-14004 de las 10 horas 13 minutos del 19 de setiembre de 2008 y 2009-13605 de las 14 horas 56 minutos del 26 de agosto de 2009). No obstante lo anterior, es criterio de esta Sala que la perención por el ejercicio de la acción bien puede ser regulado vía reglamentaria, toda vez que se trata de una limitación de la aplicación temporal de la competencia de la Administración mas no implica la restricción un derecho patrimonial, tal y como se deriva del sustrato de los antecedentes citados."* De tal línea definida por la Sala Primera, estima este Tribunal que se extrae, por paridad de razón, que la prescripción de la falta disciplinaria, y en particular de la materialización de la sanción, al versar también respecto a una autolimitación de la competencia otorgada a los colegios profesionales para el ejercicio de sus atribuciones, no requiere de rango legal, en tanto no se afectan derechos de terceros. Esto implica, a su vez, el reconocimiento de la validez y eficacia del artículo 87 citado del CDJMEPD para definir el plazo de fenecimiento de la potestad sancionatoria del Colegio de Abogados. En abono de esto cabe recordar que el artículo

2 de la Ley General de la Administración Pública refiere que las reglas contenidas en ese texto legal, *"(…) se aplicarán también a los otros entes públicos, en ausencia de norma especial para estos."*, de modo que prevalece, en este caso, el criterio de especialidad. Comparte este Tribunal la tesis esbozada por el órgano de la instancia precedente, en cuanto a que si bien el precepto no regula de modo expreso la prescripción de la ejecución de la sanción disciplinaria, debe llenarse el vacío normativo atendiendo no, a una "sana lógica", sino más bien al principio general de derecho (de aplicación obligada según el numeral 7 de la Ley General de la Administración Pública, para supuestos de integración) de que lo accesorio (ejecución de la sanción) sigue a lo principal (potestad sancionatoria), de modo que el plazo aplicable para la primera, ha de entenderse homologado al reglado para el ejercicio de la potestad disciplinaria, esto es, de dos años. Esto supone entonces que no hay sustento jurídico para que el demandado pretenda desconocer su propia disposición reglamentaria a fin de desconocer la autoregulación emitida. Luego, por las razones señaladas, el reparo tampoco es de recibo. Así las cosas, conforme a lo expuesto, el recurso debe denegarse, imponiendo sus costas a la parte promovente, en los términos del precepto 150.3 del Código Procesal Contencioso Administrativo."

6. Régimen Jurídico Aplicable a la Prescripción de la Responsabilidad Disciplinaria del Funcionario en un Puesto de Bolsa

[Sala Primera][vi]
Voto de mayoría

"III. Sobre la norma de prescripción aplicable. Con el fin de abordar los cargos de fondo planteados, conviene precisar algunos conceptos. La prescripción ha sido definida por esta Sala, como el medio para adquirir un derecho o bien para liberarse del cumplimiento de una obligación por el transcurso del tiempo. Se le considera: *"…un principio, una sanción o pena contra el titular de un derecho quien, por negligencia, crea una situación de inseguridad censurable en razón de la cual el legislador veda, salvo renuncia del interesado, la posibilidad de su ejercicio tardío. Se ha dicho dentro de la doctrina, que la prescripción encuentra su razón de ser en una presunta renuncia tácita del derecho por parte de su titular, quien a través de su inactividad, trasunta su intención de no reclamar lo que le corresponde. A tal posición se le ha objetado, con acierto, que la prescripción no puede considerarse ni como una pena por un actuar negligente, ni como una renuncia tácita, pues si eso fuera cierto, debería permitirse al perjudicado con ella demostrar la inexistencia de culpa castigable o de la presunta intención de abandono. Dicha crítica concuerda con nuestro ordenamiento jurídico*" (Voto nº 244 de las 15 horas con 17 minutos del 28 de marzo del 2001). Entrando al fondo del caso en estudio, en los dos primeros apartados del recurso se acusa una indebida aplicación del precepto 198 de la LGAP y falta de aplicación del 208 ibídem,

violación del principio de autointegración del derecho administrativo y de los artículos 984 inciso a) del Código de Comercio y 30 de la Ley nº 7472, en tanto se dispuso que el plazo prescriptivo era el cuatrienal establecido en la primera normativa, en contraposición con el de un año que propugnan el resto de normas. Vistos los autos, se constata que efectivamente el Ad quem, prohijando la tesis del A quo, estimó que en la especie, ante la ausencia de norma especial aplicable a la materia, resolvió que debía acudirse al plazo cuatrienal previsto en el artículo 198 de la LGAP. Esta Sala no concuerda con la tesis del Tribunal. Si bien la omisión normativa obliga a que dicho plazo tenga que ser fijado mediante integración del ordenamiento, éste debe realizarse tomando en consideración la naturaleza de la relación que vincula a la SUGEVAL con los puestos de bolsa a los que regula y de la potestad que se ejerce. Así, la Superintendencia cumple, en nombre del Estado, una función administrativa consistente en velar por la transparencia de los mercados de valores, la formación correcta de precios en ellos, la protección de los inversionistas, y la difusión de la información necesaria para la consecución de estos fines. Para ello tiene la potestad de imponer sanciones a los puestos de bolsa y a sus agentes cuando se incumpla con dichos fines. En virtud de lo anterior, en criterio de esta Cámara, la relación subyacente entre ésta y los puestos de bolsa presenta una naturaleza afín a la existente entre la Administración y los servidores públicos mediante la cual actúa, y respecto de los cuales debe fiscalizar, controlar y vigilar que la prestación de sus funciones sea acorde con lo prescrito en el ordenamiento jurídico. Aunado a lo anterior, la potestad sancionatoria que se analiza resulta en un todo compatible con aquella otorgada a la Administración en materia disciplinaria, con ocasión del ejercicio de una potestad de fiscalización y control. En razón de lo anterior, se debe acudir a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, (en adelante LOCGR) el cual establece un lapso de cinco años como plazo de prescripción de la falta. Al efecto en lo que interesa, señala la norma: "*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. […]*" Cabe destacar que, por virtud de los artículos 43 de la Ley de Control Interno (Ley no. 8292) (sic) y 44 de la Ley contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito (Ley no. 4822) remiten a esta norma, lo que convierte en la norma general con base en la cual se debe analizar la prescripción en materia de fiscalización y la consecuente posibilidad sancionatoria. Por tal razón, en lo que se refiere al régimen jurídico aplicable para

regular la prescriptibilidad del derecho en este tipo de situaciones, es el del precepto 71 trascrito, el cual establece un plazo de cinco años y no el plazo cuatrienal, contenido en el artículo 198 de la LGAP. El canon 9 de la LGAP, mencionado por el recurrente, establece la autonomía del derecho administrativo respecto de otras ramas jurídicas, e indica claramente que, ante la necesidad de integrar el ordenamiento jurídico administrativo, se debe recurrir a las normas y principios del derecho público, de tal forma que existe una prevalencia del derecho administrativo respecto del privado, cuya aplicación sería, en todo caso, subsidiaria y supletoria ante la insuficiencia de aquel. Para efectos de integrar las lagunas del derecho, como se indicó supra, el juzgador debe observar, en primer término, la naturaleza de la relación jurídica que subyace en la litis con la finalidad de aplicar la normativa que más se adecua. En efecto, se pretende la anulación de actos administrativos sancionatorios a través de los cuales la SUGEVAL, ejerciendo una potestad de imperio otorgada por Ley Reguladora del Mercado de Valores, corrige la actuación indebida del puesto de bolsa y de sus agentes. Ante la ausencia dentro del marco normativo de cita de un precepto que establezca la prescripción, procede aplicar la LOCGR, como se indicó líneas antes, acudiendo a los principios de plenitud y coherencia del ordenamiento jurídico, y a los mecanismos de integración para resolver dicha laguna. Por lo dicho, y en el tanto el citado artículo 198, se enmarca dentro del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración referente al reclamo por indeminización –como lo indica el recurrente- y tratándose del marco de la anulación de actos administrativos sancionatorios, debe acudirse, entonces, primero a las fuentes jurídicas que regulan aspectos similares, y solo en caso de insuficiencia, a las del derecho privado. En ese tanto, de las distintas normas atinentes a la materia de la prescripción, debe utilizarse, como mecanismo de integración, el espacio prescriptivo que define el ordenamiento jurídico para supuestos de potestad disciplinaria estatal. Por ende, la regla que de manera más inmediata se ocupa de regular la prescripción para el sub exámine, no es la del numeral 198 de la LGAP sino la contenida en el precepto 71 de la LOCGR. Vale la pena aclarar, que el canon 208 de la LGAP, argüido de falta de aplicación, tampoco aplica al caso en concreto. Esto por cuanto establece el plazo de prescripción que tiene la Administración para iniciar el procedimiento administrativo contra de sus agentes, a efecto de repetir lo pagado por ella. Igual suerte corren las disposiciones 984 inciso a) del Código de Comercio y el 30 de la Ley nº 7472, en tanto son normas aplicables al derecho común, las cuales podrían utilizarse solo en caso de ausencia absoluta de norma administrativa, de acuerdo al principio de autointegración de derecho administrativo, tal y como se desarrolló supra, caso que no ocurre en la especie. De este modo, con base en mecanismos integrativos del Derecho, este órgano Colegiado concluye que el plazo aplicable es el de cinco años señalado, por corresponder la génesis de este proceso al despliegue de una potestad de imperio de la Administración, cual es la aplicación del procedimiento sancionatorio por el incumplimiento de deberes, procedimiento administrativo inmerso en una Ley

especial, el cual por la laguna reclamada debe ajustarse a lo establecido en la LOCGR y en concreto al canon 71, respecto del plazo de prescripción. Por ende, el reproche no es de útil, porque el plazo correcto es el de cinco años y no el de cuatro contenido en el artículo 198 de la LGAP, tal y como se desarrolló supra, lo cual no afecta en perjuicio el derecho del actor, pues pretendía se aplicara la prescripción de un año. Ergo, el reproche no es de recibo, lo que conlleva a su rechazo.**”**

7. Cómputo del Plazo de Prescripción en Materia Laboral Cuando Existe Investigación Administrativa Previa al Despido

[Sala Segunda][vii]
Voto de mayoría:

"II. Ante la Sala el representante de la accionada recurre el fallo del Tribunal alegando violación al principio de legalidad, porque obliga a la Junta a actuar contrario a derecho violentando el artículo 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, que establece el régimen de responsabilidad, por lo que puede demandarse no solo a la Administración, sino también al servidor en el ejercicio de sus funciones; acusa errónea interpretación del régimen de responsabilidad previsto por la citada ley, especialmente del artículo 198 en cuanto al plazo de prescripción para demandar responsabilidad del servidor, porque ese numeral fija un plazo de cuatro años, y en el fallo recurrido, que confirma el de primera instancia, se fija como punto de partida el 18 de abril de 1994, data en que se aprobó por parte de la Junta Directiva el Estudio de Clasificación y Valoración de Puestos y no el 19 de enero de 1999, fecha en que dicha Junta conoció informe de Auditoria Interna Institucional que determinó la existencia de hechos dañosos en perjuicio de la Administración; que es a partir de esa última fecha que la Junta Directiva tuvo la oportunidad de ordenar el inicio del procedimiento ordinario administrativo y determinar si cabía sanción disciplinaria. Sostiene que lo resuelto por el Tribunal, al confirmar lo dispuesto en primera instancia, es contrario a la jurisprudencia nacional y administrativa de la Procuraduría General de la República, que dispone que el plazo para ejercer la potestad disciplinaria corre para la Administración a partir del momento en que concluye el procedimiento ordinario administrativo levantado al efecto. Indica que existe error al declarar prescrita la potestad disciplinaria, porque no se tomó en cuenta que la recomendación del Órgano Director del procedimiento disciplinario la recibió la Junta Directiva el 22 de febrero del 2000, esta pidió ampliación la que le fue entregada el 28 de marzo de ese mismo año, data en la que se contó con todos los elementos de prueba para decidir y en esa misma fecha, mediante acta N° 12-2000 se decidió aplicar una suspensión sin goce de salario por 7 días, por lo que no transcurrió ni un día desde el momento en que la Junta Directiva obtuvo la ampliación del informe con todos los datos sobre lo acontecido. Agrega que el acto de sanción quedó firme hasta el 4 de julio del 2000,

porque el actor ejerció su derecho de defensa, por lo que al tratarse de un plazo de prescripción y no de caducidad, el fijado por el artículo 603 del Código de Trabajo admite interrupciones y suspensiones. Dice que debe diferenciarse entre el ejercicio de la potestad disciplinaria y la materialización de la sanción, que se aplicó del 4 al 10 de setiembre del 2000, ya que estos últimos son actos de mera ejecución de una sanción impuesta dentro del término legal. Con base en esos argumentos solicita se case en todos sus extremos el voto del Tribunal y se declare sin lugar la demanda.

III. Se acusa violación al principio de legalidad por estimar que el Tribunal, al confirmar la sentencia de primera instancia, obliga a su representada a actuar de manera contraria a lo que disponen los numerales 190 y 198 de la Ley General de la Administración Pública. Esta objeción no fue planteada ante el Tribunal por lo que no existe pronunciamiento que deba ser revisado por esta Sala, que tiene limitada su competencia en virtud de lo dispuesto por los artículos 598 y 608 del Código Procesal Civil, aplicables en materia laboral por disposición expresa del numeral 452 del Código de Trabajo. Estos artículos establecen el principio de preclusión al disponer que no podrán ser objeto del recurso de casación cuestiones que no hayan sido propuestas ni debatidas oportunamente por los litigantes. Otra razón por la que no es atendible el primer motivo de agravio es porque se trata de argumentos contra lo resuelto en primera instancia y las razones por las que se acogió la demanda. (En este sentido véanse los votos de esta Sala números: 419, de las 10:10 horas del 22 de agosto; 431, de las 9:30 horas del 29 de agosto; 432, de las 9:40 horas del 29 de agosto; 444, de las 9:30 horas del 6 de setiembre; todos del 2002; 685 de las 9:40 horas del 20 de agosto y 1030 de las 9:55 horas del 1 de diciembre ambas del 2004, 70, de las 10:20 horas del 11 de febrero; 325, de las 9:09 horas del 11 de mayo; y, 411, de las 14:10 horas del 25 de mayo, todas del 2005 y 08 de las 9:30 horas del 20 de enero del 2006).

IV. No es atendible el argumento en el sentido de que se interpretó mal el contenido del artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública. Vemos que la razón por la que el Tribunal confirmó lo resuelto por el Juzgado fue por considerar prescrita la potestad disciplinaria a la luz de lo dispuesto por el artículo 603 del Código de Trabajo y no se pronunció sobre el plazo de prescripción y cómputo de ésta para demandar responsabilidad de los servidores públicos, a lo que se refiere el numeral 198 de la Ley General de la Administración Pública. El Tribunal afirmó que en el caso concreto lo que se discute es si estaba o no prescrita la potestad disciplinaria de la demandada, por lo que estimó inaplicable al caso concreto, el contenido del citado numeral (el 198); lo que para esta Sala es correcto, porque la prescripción de cuatro años que establece ese numeral es para exigir responsabilidades y no para sancionar disciplinariamente por parte de la Administración.

V. Se objeta el cómputo del mes de prescripción hecho por el Tribunal. Indica el recurrente que el plazo previsto en el artículo 603 del Código de Trabajo para iniciar el

proceso disciplinario no debe contarse a partir del 18 de abril de 1994, data en que la Junta Directiva de la demandada aprobó el Estudio de Clasificación y Valoración de Puestos para el año 1994, sino desde el 19 de enero de 1999, cuando la Junta Directiva recibió el informe de la Auditoria Interna de la institución. Agrega que, iniciada la investigación, recibido el informe del órgano director de la investigación el 22 de febrero del 2000, la prescripción **se suspendió** con la solicitud hecha al órgano director del procedimiento disciplinario para que ampliara el informe final, volviendo a correr el plazo a partir del 28 de marzo del 2000, cuando la Junta Directiva recibió la ampliación del citado informe (el rendido el 22 de febrero de ese mismo año por el órgano director del procedimiento disciplinario) y que, al tomarse la decisión de despedir el mismo 28 de marzo, no operó la prescripción de la potestad disciplinaria. De previo a decidir si en este caso está o no prescrita la potestad disciplinaria es necesario acotar que la prescripción es una forma de extinción de la acción procesal administrativa cuyo fin es "*tener por extinguido un derecho, que por no haberse ejercido se puede presumir que el titular lo ha abandonado (…) Por consiguiente, en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular."* Dromi, José Roberto: Derecho Subjetivo y Responsabilidad pública. Editorial Temis, Librería, Bogotá, Colombia, 1980 página 170). Sobre la imposibilidad de suspender la prescripción por el solo hecho de pedir ampliación de un informe por parte del órgano competente para sancionar en una entidad bancaria, esta Sala en el voto número 33 de las 9:30 horas del 20 de abril de 1983 señaló que las ampliaciones de informes que la autoridad competente para sancionar pida al órgano director del procedimiento, no interrumpen la prescripción para sancionar, ni suspenden el plazo establecido por la ley. Al respecto, en lo de interés, dijo

"III. *Entre la fecha en que se entrega a la Gerencia el informe definitivo para que tome una decisión- quince de junio- y aquella en que fue despedido- veintiuno de julio- transcurrió más de un mes. Operándose la caducidad de que habla el ya citado artículo 603. No se diga que ese término lo interrumpía la consulta que se ordenó al Departamento Legal de dicha Institución, porque ni se probó que fuera el propio actor el que lo hubiera pedido así, con lo cual no comenzaría a correr en perjuicio del patrono, pues no podría el otro sacar provecho de su propio dolo, ni estaba al arbitrio de una sola de las partes prorrogar un término fijado por una ley de orden público(…) Y elementos de juicio, abundantes, tenía la empresa patronal para tomar una decisión, buena o mala.-*

Dentro del mes esta última debe efectuar todas las consultas necesaria sobre la legalidad del despido, pero no puede, so pretexto de no contar con ese asesoramiento, prorrogar un término que le resultaba angustioso." Lo anterior obedece a que la prescripción en sí y el cómputo de ese instituto tiene como fundamento la seguridad jurídica del administrado, por lo que la Administración debe actuar con celeridad. Al

respecto la Ley General de la Administración Pública establece, en el artículo 225: *"El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr* ***un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado****"*. (el destacado no es del original). Queda claro, de la jurisprudencia citada que es compartida por la actual integración de esta Sala, que la prescripción prevista por el artículo 603 del Código de Trabajo es indisponible tanto en su plazo como en el cómputo de la misma, pudiendo ser modificada únicamente por disposición legal de igual rango. Esta Sala, resolviendo un caso similar donde se discutía la prescripción de la potestad disciplinaria prevista en el citado numeral, en el voto número 359 de las 16:00 horas del 29 de junio del 2001 dijo: *"La norma en cuestión establece que los derechos y las acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores, o para disciplinar sus faltas, prescriben en un mes, que comienza a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que darían lugar a la corrección disciplinaria. Sin embargo, según se ha explicado reiteradamente, en el caso de entidades patronales que deben cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes se inicia a partir del momento en que el resultado de la respectiva investigación es puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente para resolver (al respecto, pueden verse, entre otros, los Votos N°s. 143 de las 10:00 horas del 31 de mayo, 150 de las 15:10 horas del 2 de junio, 334 de las 10:40 horas del 27 de octubre, todos de 1999; y 214 de las 10:40 horas del 14 de febrero del 2000).* Esta posición se mantiene en los votos números 89 de las 10:10 horas del 13 de febrero y 527 de las 10:20 horas del 24 de junio ambas del 2004. Ese plazo no puede verse interrumpido una vez que la autoridad competente recibe, del órgano director del procedimiento disciplinario, el resultado de la investigación. De manera que ampliaciones sobre criterio del órgano director respecto de los resultados de la investigación o consultas legales sobre la procedencia o no del despido o de una suspensión sin goce de salario, que el órgano decisor estime necesarias, debe solicitarlas y recibirlas dentro del mes que tiene para decidir, pues esas gestiones a posteriori del resultado final no tienen la virtud de ampliarle el plazo al órgano decisorio para sancionar. No es legítimo que la autoridad responsable de tomar la decisión de sancionar acuda al expediente de pedir al órgano director del procedimiento disciplinario que emita criterio sobre la procedencia o no de sanciones para determinados trabajadores que han formado parte de la investigación, pues la función del órgano director del procedimiento es levantar la investigación, documentando las faltas imputadas, aportar las pruebas evacuadas, sin que tenga competencia para ordenar despidos u otras sanciones disciplinarias y, en el caso de que se tome tal libertad, el criterio ni es vinculante para el órgano decisor de la Administración ni esta debe esperar a que lo haga para definir el resultado del proceso disciplinario. Tómese en cuenta que el órgano director del procedimiento administrativo disciplinario tiene limitada su competencia a la preparación de la

información para que la autoridad competente (cuando no sea la máxima autoridad en la institución) o el jerarca respectivo emita el acto administrativo sancionatorio o no, dependiendo del criterio de la autoridad competente y basado en el contenido de la información que consta en el expediente. Este procedimiento sancionatorio está regulado en la Ley General de la Administración Pública que dispone: *"El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos: (…) 2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad"* (art., 308). Por su parte el numeral 319 ídem dispone *"**Terminada la comparecencia el asunto quedará lista 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…"* (el destado no es del original). La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Contraloría General de la República, en oficio DAJ-1068 del 6 de junio de 1997, apoyada en el dictamen C-173-95 de la Procuraduría General de la República, sobre el deslinde de funciones del órgano director y del órgano decisor en los procesos disciplinarios, entre otros casos, dijo: "*señala esa Procuraduría General: "Las partes dentro del procedimiento administrativo son el sujeto administrativo y el sujeto administrado. Respecto del primero, y siguiendo los lineamientos de la Ley General de la Administración Pública, debemos distinguir entre el órgano director del procedimiento y el órgano decisor. Este último es el que reúne las condiciones necesarias, incluyendo por supuesto la competencia, para resolver por acto final el procedimiento. Por su parte, el órgano director es el encargado de tramitar y excitar el desarrollo del mismo, dictando las providencias que estime necesarias. Este deberá ser nombrado por el competente para emitir el acto final, es decir, por el órgano decisor." Según lo expuesto, es el órgano decisor quien dispone el inicio de un procedimiento administrativo y a su vez nombra el órgano director que lo instruirá. Téngase presente que este procedimiento es utilizado por la Administración básicamente para dos supuestos: (…) y segundo, en la verificación de la verdad real en asuntos donde la eventual sanción al servidor pueda derivar en su suspensión o despido, o deparen una lesión grave a la esfera jurídica de un administrado (Artículo 308 DE LA MISMA Ley General). De ahí que tal proceso esté diseñado para resguardar los derechos que le asisten al administrado(…) Es el artículo 102 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública, el que asigna al superior jerárquico del funcionario cuestionado la competencia para ejercer la potestad disciplinaria.*" En el mismo sentido puede verse el oficio 509 del 15 de mayo de 1998 (DAJ-09), según consulta hecha en la misma fecha, y los dictámenes de la Procuraduría General de la República números C-166-85 de 22 de julio de 1985, C-343-2001 de 11 de diciembre, C-353-2001 de 20 de diciembre y C-261-2001 de 27 de setiembre, todos del 2001) Ese criterio apoya la tesis de esta Sala, antes señalado, en el sentido de que el Órgano Director de un procedimiento

administrativo disciplinario no debe emitir el acto administrativo sancionatorio, sino limitarse a preparar el procedimiento para que la autoridad competente (órgano decisorio) dicte el acto final, para lo cual normalmente le rinde un informe de lo actuado resultante del proceso, del cual podría prescindirse, porque no es en el informe (que puede contener apreciaciones subjetivas del órgano) en el que debe fundarse el acto final sino en los elementos objetivos (situación fáctica evidenciada) que emanan del expediente levantado al efecto y en la normativa aplicable.

VI. En el caso concreto, el Órgano Director del procedimiento administrativo disciplinario rindió informe mediante resolución de las 13:12 horas del 3 de febrero del 2000, el cual fue remitido al Gerente de la Junta de Protección Social en esa misma fecha, señalando lo acontecido según la investigación y presentó las siguientes conclusiones: *"Primero: En vista del incumplimiento del artículo 17 de Lineamientos de Política Salarial y Empleo de 1994 y el manual Descriptivo de Puestos vigentes en ese momento, lo que redunda en reclasificaciones y revaloraciones incorrectas desde el punto de vista de esa normativa, se sugiere la realización de un nuevo estudio integral de puestos que permita enderezar las actuaciones administrativas. Segundo: Este Órgano Director considera que para realizar los cálculos incluidos en el Estudio Integral de Puestos de 1994 y detectar cualquier diferencia en los pagos realizados, se requiere la contratación de expertos en la materia,…"* (folios 115 a 121). El 23 de febrero del 2000, mediante oficio JD-096 (folio 113), el Gerente de la demandada requirió del Órgano Director ampliación y aclaración de esa resolución solicitándole: *"establezca con claridad si existe responsabilidad por actuaciones dolosas o culposas por parte de los funcionarios investigados, pronunciándose específicamente en cuanto a la actuación de cada funcionario"* (folios 108). El 28 de marzo siguiente, el Órgano Director del Procedimiento emitió criterio y particularizó la responsabilidad, endilgándole al señor Jorge Gómez Mc Carthy **culpa *in vigilando* en el ejercicio de sus funciones de supervisión** (folios 109 a 113). Del contenido de ese nuevo informe se puede ver, con meridiana claridad, que no se trató de una ampliación sino de un cambio de criterio, imputándole finalmente responsabilidad al señor Gómez Mc Carthy, según se desprende del aparte sexto, al indicar: *"…el Director Administrativo, señor Jorge Gómez Mc Carthy, como superior jerárquico del Departamento de Recursos Humanos, incurrió en culpa in vigilando en el ejercicio de sus funciones de supervisión"* (folio 111). El concepto de aclaración se refiere a la necesidad de esclarecer conceptos a fin de que la autoridad competente tome la decisión final, pudiendo incluso separarse de la recomendación que hubiere emitido el órgano director (que puede ser individual o colegiado) porque la potestad disciplinaria no está sujeta al criterio o recomendación del órgano director del proceso. En consecuencia, la ampliación del informe requerido por el Gerente de la demandada, más que una simple ampliación de la investigación se trató de una solicitud para que variara el criterio y estableciera culpabilidad y los responsables de los hechos investigados; lo que no era necesario

para emitir el acto administrativo sancionatorio, por no ser vinculante para dicha gerencia el criterio del Órgano Director del Procedimiento disciplinario; por lo que la referida ampliación no tuvo la virtud de interrumpir ni de suspender la prescripción de la potestad disciplinaria, tal y como se ha dicho por esta Sala en el voto supracitado (el 33-83), por eso, como bien lo señaló el Tribunal, la decisión tomada por la Junta Directiva de la demandada, hecho que ocurrió el 5 de abril del 2000, de sancionar con suspensión sin goce de salario por siete días *"por incurrir en culpa grave en el desempeño de sus funciones."* (folio 20), resultó extemporánea y por lo tanto contrario a lo dispuesto por el artículo 603 del Código de Trabajo, que resulta aplicable al caso concreto.

VII. Se objeta el criterio del Tribunal cuando afirma que no basta con tomar la decisión de sancionar dentro del mes siguiente a la terminación del proceso disciplinario, sino que la misma debe ser notificada oportunamente (sea dentro de ese mismo plazo) pues de lo contrario se pierde la potestad disciplinaria. Sostiene que debe diferenciarse dentro del ejercicio de la potestad disciplinaria, para efectos del cómputo de la prescripción, la oportunidad para tomar la decisión y la materialización de esta. En este aspecto lleva razón el recurrente. Lo importante, en los casos donde se debe cumplir con un debido proceso, es que el proceso disciplinario se inicie dentro del mes siguiente a la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos imputables al servidor **y la decisión de sancionar la tome el órgano decisor (autoridad que tiene la competencia para sancionar) dentro del mes siguiente al recibo del expediente administrativo levantado al efecto**. Esto es así porque la validez del acto que contiene una sanción no depende de la notificación de este debido a que la notificación solo es un requisito de eficacia del acto, sin el cual no se puede ejecutar la decisión de la administración (doctrina de los artículos 140, 166 inciso 3) y 150 de la Ley General de la Administración Pública). Resolver en forma distinta sería permitir que los servidores que, en algunas circunstancias, imposibilitan la notificación del acto administrativo sancionatorio (como ocurre con frecuencia cuando logran ser incapacitados mientras se realiza la investigación administrativa) se vean beneficiados con la prescripción de la potestad disciplinaria, lo que no puede permitirse porque implicaría una ventaja indebida y que el justiciable (servidor (ra) pública investigado) que impide ser notificado del acto sancionatorio saque provecho de su propio dolo impidiendo que en definitiva se le sancione, lo que no es tutelable por quien administra justicia. No obstante lleva razón el recurrente en cuanto al cómputo de la prescripción para sancionar una vez terminado el procedimiento disciplinario, la Sala no puede revocar el fallo que se analiza, porque no se objetó el argumento central que motivó la confirmación de la sentencia de primera instancia, respecto de la prescripción de la potestad disciplinaria, pues la decisión tuvo como razón fundamental el hecho de haber dejado transcurrir más del mes entre la fecha en que el jerarca tuvo

conocimiento de los hechos (recibo del informe de Auditoria folios 122 a 157). Con base en las consideraciones expuestas debe confirmarse la sentencia recurrida."

8. El Cómputo de los Plazos en el Procedimiento Administrativo Disciplinario

[Sala Constitucional][viii]
Voto de mayoría

"I. OBJETO DEL RECURSO: En el presente amparo el recurrente reclama la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, de petición y a la justicia administrativa, por considerar que una causa disciplinaria tramitada en su contra está prescrita, por vicios de notificación y cómputo de los plazos, por considerar que la Ministra de Obras Públicas, en cuanto tal, y como Presidente del CETAC, son el mismo órgano; además reclama la omisión de la Ministra en resolver sobre la alegada prescripción y el hecho de que rechazara sus impugnaciones con fundamento en resoluciones anuladas por la Sala; reclama, además, que la Ministra le impuso una suspensión sin goce de salario por diez días, apartándose del criterio técnico del órgano director.-

"…III. SOBRE EL FONDO: El presente recurso insiste sobre reclamos de mera legalidad, en su mayoría previamente conocidos en otros amparos, promovidos por el recurrente y el otro funcionario investigado por los mismos hechos. Todo el reclamo se concentra en tres aspectos: el primero, sobre la prescripción de la causa reiteradamente alegada en la vía administrativa, por vicios de notificación y cómputo de los plazos y por la identidad orgánica del Ministerio de Obras Públicas con la Presidencia del CETAC; el segundo, por la presunta omisión de la Ministra en resolver la alegada prescripción y fundamentar el rechazo de sus impugnaciones en resoluciones anuladas por la Sala y, por último, por el hecho de que se apartara del criterio de órgano director y le impusiera una sanción. Con relación al primer extremo, ya en la sentencia número 007217-2006 de dieciséis horas veintidós minutos del diecinueve de mayo del dos mil seis, dictada en recurso de amparo número 06-002258-0007-CO promovido por el recurrente Felipe Alberto Córdoba Ramírez a su favor y en el de Miguel Alonso Solano García, la Sala consideró:

"que excede las competencias de esta Sala declarar la prescripción o caducidad de un procedimiento disciplinaria, por ser tarea propia de la Administración activa que no involucra lesión, ni directa ni indirecta, a derechos fundamentales. En ese contexto, lo alegado en torno a ese aspecto desde ya se declara sin lugar".

Además, en la misma sentencia, la Sala dispuso anular

"las resoluciones del Órgano Director del Procedimiento Administrativo número 002-2006 y 003-2006, emitidas a las ocho horas y a las ocho horas treinta minutos, ambas del primero de febrero de dos mil seis, solamente en lo que respecta al indebido traslado de cargos que se les realiza"

De ahí que el recurrente pretende darle a esa anulación unos alcances que no los tiene, en cuanto a los presuntos vicios de fundamentación del rechazo de sus impugnaciones y del reclamo sobre la prescripción, porque tuvieran apoyo en resoluciones dictadas con posterioridad a aquél acto inicial, cuyo único vicio se concentró en el indebido traslado de cargos. Ese vicio fue debidamente subsanado, como quedó demostrado en el recurso de amparo número 06-015144-0007-CO, en la sentencia número 2007-000961 de diez horas y treinta y ocho minutos del veintiséis de enero del dos mil siete, en la cual, la Sala consideró que:

"este Tribunal Constitucional ha indicado en otras oportunidades que la función del Órgano Director consiste, precisamente, en rendir un informe al superior jerárquico encargado de dictar el acto final para que sea éste último quien resuelva el fondo del asunto. Es decir, el Órgano Director presenta ante quien corresponda conclusiones y recomendaciones que no poseen carácter decisorio. Dicha recomendación constituye un acto interno en el procedimiento dirigido expresamente a quien tiene la competencia de dictar el acto final (ver en ese sentido sentencia #2001-08244 de las ocho horas treinta y dos minutos del diecisiete de agosto del dos mil uno). De esta manera, debe entenderse que el Órgano Director del procedimiento disciplinario recomienda al jerarca respectivo, no decide. La recomendación del Órgano Director no es vinculante y bien puede el órgano que dicta la resolución final apartarse de ese criterio, sin que por ello se viole el debido proceso o el derecho de defensa y sin que tenga el Órgano Decisor que fundamentar las razones por las cuales se aparta de esa recomendación. En el caso concreto, de la resolución impugnada se desprende que la autoridad recurrida, a partir de los elementos probatorios existentes en el expediente, hizo un análisis detallado que concluyó en que el recurrente fue negligente en su actuar al aplicar de manera completamente errónea las disposiciones jurídicas atinentes a la declaratoria de lesividad de los actos administrativos e inducir a error a su superior jerárquico y a los integrantes del Consejo Técnico de Aviación Civil, por lo que estimó necesaria la imposición de una sanción de suspensión sin goce de salario del recurrente por el término de diez días. Tal resolución, en criterio de la Sala, no carece de fundamentación y por ende, no es lesiva del debido proceso ni del derecho de defensa en los términos en que lo pretende hacer ver el recurrente.

IV. *Por otra parte, alega el recurrente que en el caso concreto es procedente la excepción de prescripción y que la Sala debe declararla. Sin embargo, es evidente que tal extremo es propio de legalidad y este Tribunal no puede emitir pronunciamiento en ese sentido. De este modo, si el recurrente estima que en la tramitación del*

procedimiento se ha cometido una serie de irregularidades que tornan en nulo todo lo actuado, es en la vía de legalidad correspondiente que debe presentar sus alegatos. Ha de tener en cuenta el recurrente que no toda irregularidad en los procedimientos constituye violación al debido proceso o al derecho de defensa, sino sólo aquéllas que son de tal entidad que colocan al interesado materialmente en estado de indefensión, pero lo que acusa el amparado no son más que diferendos de mera legalidad no susceptibles de pronunciamiento en esta sede. Así, determinar si él cometió o no falta alguna, si ésta es grave o leve, si existen elementos suficientes en el expediente administrativo para tenerle como autor responsable de los hechos que se le acusan, la sanción que le correspondería y el grado de participación y autoría que le corresponde, son todos aspectos que deben plantearse, discutirse y decidirse en la vía de legalidad correspondiente".

Los anteriores precedentes, de plena aplicación en el presente caso, imponen la desestimatoria del recurso, lo cual no obsta para que el recurrente discuta ante la jurisdicción común los presuntos vicios de legalidad que achaca al procedimiento que dispuso la sanción en su contra."

9. Plazo de Caducidad Aplicable para Ejecutar un Acto Sancionatorio Firme

[Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda][ix]
Voto de mayoría

"IV. Como único reproche de fondo, acusa, aplicación indebida del artículo 340 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), así como, una falta de integración de los cánones 198, 364 del mismo cuerpo normativo y 868 del Código Civil (CC). El Tribunal, aduce, estableció el plazo de prescripción de la potestad ejecutoria de un acto administrativo firme a tenor de lo dispuesto en el precepto 340 inciso 1) de la LGAP, norma que alude a la caducidad cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses, lo que no resulta aplicable en la especie, pues el procedimiento terminó por acto final firme. En su criterio, los juzgadores al emplear el precepto de comentario hicieron extensivo, de forma temporal, un supuesto establecido para regular un procedimiento, más no una potestad creada con posterioridad a su instrucción. El espíritu del mandato en cuestión, apunta, corresponde a la etapa de instrucción del procedimiento administrativo y no, a la ejecución del acto derivado de ella. Considerar lo contrario, reclama, significa ampliar de forma irracional y desproporcionada el ámbito de aplicación de ese artículo, en violación de la ley y de la integración del ordenamiento jurídico. De acuerdo al canon 868 del CC, destaca, la regla de prescripción decenal admite las excepciones que señalan los numerales siguientes y las demás establecidas expresamente por la ley. Por su parte, agrega, el mandato 364 de la LGAP consagra el carácter de orden público de ese cuerpo normativo. Así las cosas,

apunta, sí legalmente existe un plazo de responsabilidad (198 LGAP), este será el mismo por medio del cual se extinguirá por caducidad la responsabilidad derivada de la instrucción de un procedimiento administrativo, de manera que, en su criterio, el plazo de prescripción de la ejecución de la potestad sancionatoria es de cuatro años.

V. El punto fundamental del recurso estriba en determinar el plazo que tiene el Colegio para ejecutar un acto sancionatorio firme y así, establecer si existe o no una nulidad absoluta del acto que lo suspende por tres años, al haber ejercido durante la suspensión de dos meses. Para un mayor orden expositivo, resulta conveniente analizar, en primer término, si dicha potestad se encuentra sujeta a un plazo de caducidad o de prescripción, para de seguido examinar la pertinencia de los alegatos del ente gremial y del Tribunal, para finalmente, valorar su aplicación al caso en estudio. En torno al primer aspecto, cabe destacar que no existe disposición jurídica expresa, ni en la normativa específica del Colegio ni en la LGAP u otro cuerpo legal, que regule el punto en cuestión. Esa constatación resulta de particular importancia por cuanto la doctrina establece que, la fijación de términos de caducidad requiere de su regulación mediante una norma con rango de ley. En esta línea se decanta la redacción del artículo 66 de la LGAP, según el cual: "*1. Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. / 2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso. / 3. El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad en virtud de otras leyes.*". De lo indicado hasta el momento, se podría plantear como una conclusión preliminar que, ante la ausencia de regulación, el ejercicio temporal de la potestad en disputa no se encuentra limitado, y por ende, se impone el criterio de la imprescriptibilidad. Empero, una aplicación del precepto transcrito en forma absoluta lleva al quebranto de otras normas y principios de igual rango normativo, o incluso superior. En criterio de este Órgano Casacional, de no admitirse la procedencia de un plazo de caducidad para ejecutar una sanción que se encuentra firme, sobre la base de una omisión legislativa, se incurriría en el quebranto de derechos de orden constitucional. En primer lugar, se vulnera el artículo 40 de la Constitución Política, el cual establece: "*Nadie será sometido a tratamientos crueles o degradantes <u>ni a penas perpetuas</u>, ni a la pena de confiscación.* […]" (el subrayado es suplido). El precepto transcrito se refiere específicamente a la extensión de la sanción, la cual, no puede ser ilimitada, sin embargo su contenido no se circunscribe a dicho supuesto. Muestra de ello se puede encontrar en la jurisprudencia constitucional, en donde la aplicación de esta norma no se ha confinado a la materia penal o sancionatoria, sino que se puede detectar su proyección, por ejemplo, en lo que se refiere al tratamiento de datos personales, y más específico, en lo que se ha denominado el derecho al olvido. Al respecto puede consultarse la sentencia no. 2004-04626 de las 12 horas 4 minutos del 30 de abril de 2004. Precisamente, dentro de la

fuerza expansiva propia de los derechos fundamentales, se puede inferir del precepto en cuestión (40 de la Carta Magna), como principio, que la ejecución de un acto mediante el cual se impuso una sanción no puede diferirse en forma indefinida en el tiempo. La anterior formulación encuentra sustento, además, en el principio de seguridad jurídica, también de raigambre constitucional. Cabe recordar que la Sala Constitucional, desde vieja data, ha señalado: "*La seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones.*

[…] *V. En este orden de ideas, si se dejase abierta la posibilidad de accionar en procura de derecho, sin respetar el cumplimiento de plazos y términos por el transcurso del tiempo, las relaciones entre las personas se tornarían inseguras, indefinidas, y cada cual podría reclamar "sine die" por sus derechos, no importando lo sucedido en el pasado.* […] *De esta manera, el principio de seguridad jurídica está en la base de todo ordenamiento, y que se traduce en la necesidad de que las situaciones jurídicas consumadas no se mantengan en estado precario todo el tiempo, con menoscabo del orden público y la paz sociales (sic).*" (Sentencia 2000-00878 de las 16 horas 12 minutos del 26 de enero de 2000). Lo indicado en el fallo recién trascrito resulta aún más crítico tratándose de la materia sancionatoria, la cual, por definición, afecta la esfera jurídica del particular. De hecho, la necesidad de certeza en este campo, como concepto básico y límite del actuar administrativo, no constituye una novedad en la jurisprudencia de esta Cámara; baste señalar la interpretación que se ha esbozado en torno al tema de la prescripción y cómo, resulta contrario a derecho cualquier interpretación que tenga como resultado una indeterminación o prolongación indefinida del punto de partida de su cómputo, sobre la base de la necesaria certeza jurídica que debe existir en las relaciones jurídicas (v.gr. sentencias 111-F-TC-2010 de las 14 horas 15 minutos del 26 de mayo de 2010 de este Tribunal y 479-F-S1-2011 de las 11 horas 40 minutos del 7 de abril de 2011 de la Sala Primera). Así, el que la ejecución de la sanción penda sobre el particular en forma indefinida, genera una incertidumbre que atenta contra su esfera jurídica y derechos fundamentales, situación que resulta inadmisible, y conlleva, entonces, a la necesidad de que exista un plazo máximo a partir del cual resulte inejecutable, como consecuencia de la inercia administrativa, constitutiva de un actuar irregular (antijurídico) de la Administración. Lo anterior, aunado a lo expuesto sobre el carácter instrumental de la potestad de ejecución del acto, hace que en la especie, no solo sea posible sino además necesario extraer por principio un plazo de caducidad, lo que obedece, se insiste, a la necesidad de tutelar los derechos fundamentales del administrado.

VI. En este punto, es preciso analizar la formulación propuesta por el recurrente y la del Tribunal a efectos de suplir dicho vacío normativo. Para el Colegio, el artículo 198 de la LGAP debe ser la norma aplicable, en su criterio, sí legalmente existe un plazo para sentar la responsabilidad de la Administración, este será el mismo por el cual se extinguirá, por caducidad, la responsabilidad derivada de la instrucción de un procedimiento administrativo. Sobre este particular, el Tribunal rechazó dicha interpretación a partir de las siguientes razones: *"(...) se trata de una norma que regula un supuesto de hecho muy diverso al que acá se dirime, pues ese mandato se refiere al plazo para ejercitar el derecho a pretender una indemnización por daños irrogados por acciones u omisiones públicas, o bien, de la Administración hacia un tercero o uno de sus agentes. Es por ende una normativa que regula la prescriptibilidad de derechos indemnizatorios en relaciones de responsabilidad civil extracontractual.(...)".* En línea con lo expuesto en el fallo impugnado, estima esta Cámara que, el precepto en cuestión se refiere, exclusivamente, al plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial de la Administración o de los servidores. Se trata de la prescripción del derecho del afectado de exigir la indemnización de un daño irrogado a los sujetos que generaron la conducta lesiva, situación que no puede ser asimilada, ya que no comparte ningún elemento en común, con la ejecución de un acto sancionatorio firme (y por lo tanto ejecutorio), menos aún con una sanción por un incumplimiento a un deber legal. Esta situación fáctica no presenta relación alguna con un supuesto de responsabilidad patrimonial (entendida esta frase en los términos antes mencionados), caracterizado por su naturaleza retributiva, sino que, constituye una función eminentemente represiva y de mantenimiento del orden público. Por los motivos expuestos, resulta inaplicable el numeral 198 de la LGAP para solucionar el vacío normativo que se examina. Cabe ahora valorar la propuesta que brinda el Tribunal. Para los juzgadores, la norma que más se adecua al caso en estudio corresponde al mandado 340 inciso 1) de la LGAP, por las siguientes razones: *"(...) por fenómeno de integración analógica, la norma que regula el supuesto de hecho más próximo en cuanto a las consecuencias jurídico-procedimentales de la inercia pública, es precisamente la norma 340 de la Ley No. 6227 que precisa la figura de la caducidad del procedimiento. Es claro que en el supuesto de hecho concreto de plazo para poder publicar la sanción para que produzca efectos, no se trata de una caducidad del procedimiento, pues éste ya ha terminado por acto final y en estado de firmeza. No obstante, cuando la sanción firme no se publica dentro del plazo de seis meses, se incurre en similar grado de inercia, de omisión, de suerte que la consecuencia jurídica de esta desidia o descuido del ente público, lleva al fenecimiento por decurso del tiempo del ejercicio de la potestad. Así las cosas, se reitera el criterio de este Tribunal en cuanto a que con independencia de que el numeral 79 del Código de Deberes Morales, Jurídicos y Éticos del Colegio no establezca un plazo para publicar la sanción, de modo que ésta pueda surtir efectos, por integración analógica, el plazo de*

caducidad aplicables sería el de seis meses regulado por el canon 340 de la Ley No. 6227/78, el que computaría a partir de la firmeza del acto a publicar."

Así, se consideró que el plazo de seis meses dispuesto para la caducidad del procedimiento era el más acorde. Coincide este Órgano Decisor con el criterio de los jueces de la instancia precedente. Si bien es cierto, como apunta el casacionista, el supuesto regulado en el canon 340 inciso 1) de la LGAP se circunscribe a la inercia en la tramitación del procedimiento administrativo, en procura de evitar una dilación indebida en el curso de las distintas etapas de instrucción hasta la adopción del acto final (excluyéndose, por tanto, su aplicación a la fase de ejecución), el plazo de seis meses resulta adecuado para solventar el vacío normativo. Como se indicó anteriormente, no existe una norma expresa que regule un plazo de caducidad, a efectos de que la Administración ejecute una sanción que se encuentra firme, ante tal ausencia se debe recurrir a los principios o reglas generales que se logren extraer del ordenamiento jurídico, conforme lo permite el numeral 7 de la LGAP. La normativa administrativa, tanto de fondo como procesal, incluye una variedad de plazos para regular inactividades (v.gr. dos meses para el silencio positivo, un mes para el silencio negativo, solo por dar dos muestras), empero, se puede identificar una tradición jurídico normativa que establece un plazo de seis meses. En este sentido, se puede mencionar no solo la caducidad del procedimiento a que hace referencia el Tribunal (340 LGAP), sino también, la anterior Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa fijaba la caducidad del proceso en dicho término. Así, se puede extraer como principio, y sin perjuicio de norma expresa que regule algún caso especial, que la tolerancia máxima de inactividad que se ha admitido es, precisamente, de seis meses. De manera que, recurriendo a esta regla general se puede suplir el vacío normativo que se echa de menos en el sub examine. En aplicación de lo expuesto, y siendo que el término utilizado por los juzgadores coincide con el definido por esta Cámara, no existe, en consecuencia, motivo para casar la sentencia, razón por la cual, el agravio que en ese sentido se formula deberá ser rechazado."

10. Plazo de Caducidad en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VIII][x]
Voto de mayoría

"III. SOBRE LAS POSICIONES ARGUMENTADAS POR LAS PARTES EN EL PRESENTE ASUNTO: El actor, señor **GUILLERMO NARVÁEZ SEQUEIRA,** al presentar su demanda ante el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía, explicó que labora desde el **01 de junio de 1978** para el **INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO**, acumulando más de treinta años de servicio sin haber recibido sanciones que implicaran suspensión sin goce de salario. Indicó además que en razón de los hechos acaecidos el día **27 de enero del**

2010, se le inició un **procedimiento** ordinario **disciplinario** bajo el Nº 006-2010. Ese día, siguió su exposición, se presentó a laborar más de veinte minutos despu és de la hora de entrada y, por consiguiente, optó por retirarse con fundamento en lo estipulado en el artículo 36 del Reglamento Autónomo de Servicios del Instituto de Desarrollo Agrario. Empero, tal acción fue considerada por la Administración un abandono de trabajo y fue sancionado con una suspensión de ocho días sin goce de salario, lo cual se cumplió entre el **18 de julio** y el **25 de julio**, **ambos del 2011**, rebajándosele, según indicó, la suma de ciento setenta y tres mil novecientos setenta y siete colones con veintiocho céntimos (***¢173.977,28***) en la segunda quincena del **mes de agosto del 2011**. Manifestó que procedió a impugnar tal decisión puesto que él había justificado por escrito ante su superior inmediato la causa por la que llegó a laborar tarde ese día, decidiendo la Administración su rechazo por extemporáneo. Alegó que se le mantuvo la sanción pese a que no fue apercibido en los términos de los incisos a) y c) del numeral 72 del Código de Trabajo, y que fue castigado en forma desproporcionada violentándose sus derechos laborales. Asímismo, que el día **27 de enero del 2010**, pese a su llegada tardía, se presentó a realizar una inspección a la parcela 270-1 del Asentamiento la Flaminia. También indicó que la supuesta falta tuvo lugar en el mes de **enero del 2010**, el **procedimiento** se inició el **11 de mayo** y fue notificado de éste el día **15 de junio del 2011**, momento para el cual, según arguyó, ya estaba prescrita la acción sancionatoria, alegato que fue rechazado en sede administrativa, en su criterio, sin fundamento. Luego, durante el transcurso de la audiencia de juicio oral, insistió en el instituto de la prescripción, puesto que entre la fecha de la falta y el inicio de la investigación transcurrió de sobra el plazo estipulado en el ordinal 603 del Código de Trabajo y la Administración no podía ejercer la potestad sancionatoria. De igual forma manifestó su representante la existencia de una especie de acoso laboral al punto que debió acogerse a la jubilación, que las llegadas tardías habían sido justificadas, que no se le permitió marcar su tarjeta y ese día no pudo laborar, que no fue apercibido por abandono de trabajo o por estar bajo los efectos del alcohol, que su recalificación fue afectada por la sanción impuesta, que fue afectado psicológicamente dado que se le creó un estigma de alcohólico y fue aislado por sus compañeros, que la sanción impuesta carece de fundamento, que al aplicar los art ículos 42 y 44 del Reglamento Autónomo de Servicios y los numerales 71 y 72 del Código de Trabajo actuaron en forma drástica y no proporcionada, que durante el **procedimiento administrativo** careció de defensa técnica pues debi ó por sí mismo, posiblemente por cuestiones económicas, defenderse en el **procedimiento** levantado en su contra, que no sufre de un problema grave de alcoholismo y, por todo ello, solicita se anule la sanción impuesta y se le indemnice el salario disminuido con la suspensión, se le reconozcan intereses sobre ese monto, se le indemnice por concepto de daño moral y se le impongan a la entidad accionada ambas costas de este proceso. Por su parte, el **INSTITUTO** demandado aclaró que la sanción fue impuesta posterior a la interposición de este proceso, puesto que ésta tuvo lugar con la resolución de la

Presidencia Ejecutiva de 10:00 horas de **29 de noviembre del 2011**, donde se ordenó la suspensión del aquí actor por ausencias injustificadas. Expuso el representante del accionado que el señor **NARVÁEZ SEQUEIRA** también fue sancionado por abandono de trabajo y presentarse bajo los efectos del alcohol, lo que tuvo sustento en el **procedimiento administrativo disciplinario** Nº 006-2010, que dió como resultado un incumplimiento de deberes. Indicó que el propio don **GUILLERMO** declaró en la audiencia oral y privada que había continuado con sus funciones, por lo que no puede fundamentarse en el ordinal 36 del Reglamento Autónomo de Servicios, careciendo tal alegato de asidero. En todo caso, continuó manifestando el personero del demandado, la sanción fue impuesta por presentarse a laborar bajo los efectos secundarios del alcohol y por abandonar su trabajo al no realizar las labores asignadas para el día de los hechos. Argumentó además que en el **procedimiento** cuestionado que finalmente conllevó la aplicación de una suspensión de ocho días sin goce de salario, se concedió al señor **NARVÁEZ SEQUEIRA** un plazo de tres días para impugnar la resolución que se le notificó el día **13 de junio del 2011** y no fue sino hasta el **13 de julio del 2011** que planteó recurso de apelación contra el citado acto. Por otra parte, se opuso a la calificación de desproporcionalidad de la sanción, pues el aquí actor incurrió en varias faltas graves, motivo por el cual se hizo merecedor de la suspensión impuesta. En cuanto a la prescripción reprochada indicó que la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha estipulado que el término prescriptivo de un mes que señala el artículo 603 del Código de Trabajo se computa a partir de la fecha en que se tiene el resultado de la investigación realizada en razón de la presunta falta y se pone en conocimiento del órgano con competencia para emitir la decisión del asunto, momento en el cual, se afirma en su escrito del demandado, se da la posibilidad para que el patrono pueda ejercer la correspondiente potestad y no a partir de la fecha en que tuvieron lugar los hechos, que es erróneamente la tesis que planteó el actor. Tampoco coincidió con el supuesto irrespeto al derecho de defensa don **GUILLERMO**, pues, según expusieron, la no participación de un sindicalista en la audiencia oral y privada no es causal de lesión a sus derechos, pues dicho personero no fungiría como abogado del actor en esa etapa del **procedimiento**, sin que pudiera repreguntar o formular alegatos. Así, concluyó que el **procedimiento administrativo disciplinario** tuvo como origen la llegada tardía bajo los efectos del alcohol y el posterior abandono de trabajo, todo lo cual implicó incumplimiento de deberes, sin que sea de recibo el reproche de un retiro a partir de las posibilidad que brinda el ordinal 36 del reglamento que, de todas maneras, resulta contradictorio con el planteamiento esbozado en la propia audiencia oral y privada, donde manifestó que no lo habían dejado marcar y que se había ido en su vehículo personal a realizar una inspección, cumpliendo así sus labores. Fue negada la existencia de acoso laboral y, también se afirmó que el señor **NARVÁEZ SEQUEIRA** se acogió a la jubilación al considerar el beneficio de un 25% adicional por cada año laborado que se incorporó en la nueva Ley que rige el **INSTITUTO** demandado, por lo que lejos de ser una afectación, fue

realizada por el propio interesado bajo una valoración costo-beneficio. Por todo lo anterior, solicitó el rechazo de la demanda en todos sus extremos, incluida la solicitud de indemnización de daños y perjuicios, así como la imposición de ambas costas a la parte actora.-

IV. SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE AMBAS PARTES: Teniendo como sustento constitucional los numerales 188 y 189 inciso c de la Carta Magna, el **INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO** (***en la actualidad INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL en razón de la modificación incorporada al Ordenamiento Jurídico mediante la Ley Nº 9056 de 11 de mayo de 2012***) integra la Administración Pública Descentralizada Costarricense. En particular, el ordinal primero de la Ley Nº 6735 de **29 de marzo de 1982**, disposición que lo creó tomando como base el antiguo Instituto de Tierras y Colonización (***ITCO***), determinó su condición de Institución Autónoma de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, siendo parte de la Organización Administrativa Pública, a la cual se le encomendó, entre otras funciones (***artículo 3 de dicha norma***), la ejecución de la política estatal en materia agraria, la administración de las reservas nacionales, la promoción y ejercicio de los mecanismos necesarios para hacer efectivo el principio de función social de la propiedad, gestionar empréstitos para financiamiento de programas de desarrollo agrario, etc.. Al tratarse de un ente público, precisamente el Derecho aplicable en su organización y actividad general, lo es el público, tal y como lo estipula el artículo 3 de la Ley General de la Administración Pública. Ahora bien, para cumplir con las obligaciones y atribuciones asignadas, necesita, sin lugar a dudas, de la incorporación de personal en su estructura funcional, el cual también está regulado por ese tipo de Derecho, en particular, el **Administrativo**, al menos en su generalidad -***servidores públicos, ya que los obreros y trabajadores que no participan en la gestión pública no están contemplados en esa clasificación***-, al amparo del numeral 111 de la Ley General recién citada. Respecto de ellos, los funcionarios, se crea un régimen especial de vinculación, en específico, de índole estatutario, no laboral ordinario, que encuentra su origen en los ordinales 191 y 192 de la Constitución Política, disposiciones que si bien se direccionan al Estado Central a través de la incorporación de un Estatuto de Servicio Civil, se ha ampliado a las relaciones de empleo público que surgen entre los funcionarios y los entes Públicos Menores, tomando como principios base de esos regímenes de servicio, los de idoneidad comprobada y estabilidad del cargo, entre otros. Tal amplitud la ha definido la Sala Constitucional, por ejemplo en el Voto Nº 1696-1992 de 15:30 horas de **26 de agosto de 1992**. Y es que tanto en el Sector Público Central cuanto el Descentralizado, ante el interés existente en el cumplimiento de las obligaciones, deberes y atribuciones de los órganos y entes, las condiciones, características y particularidades de los puestos que deben ocupar los sujetos en calidad de servidores públicos, imposibilitan una eventual disponibilidad de esos términos de desempeño, pues se

parte de que los requerimientos formulados al personal son los mínimos imprescindibles para cumplir las funciones que se les encargarán, por lo que la negociación en ese campo no es viable, pudiendo sólo rechazar, o bien, aceptar la propuesta de ingreso al servicio público, lo que se confirmar á, luego de cumplido el **procedimiento** de escogencia estipulado, al ser acreedor de un nombramiento en un puesto bajo régimen estatutario -*y no de un ligamen contractual laboral*- como agente público, a través de quien la Administración cumplirá las imposiciones dadas por el Ordenamiento Jurídico. Para regular las relaciones de empleo público, el **INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO** cuenta con un Reglamento Autónomo de Servicios de los Funcionarios de dicha organización, en el que se define, entre otros temas, la normativa aplicable, la existencia de un manual descriptivo de puestos, requisitos de ingreso, sistema de ascenso y descenso, régimen de despido, **procedimiento** ordinario a seguir en el tema de sanciones, reasignaciones, reclasificaciones, revaloraciones, licencias, vacaciones, horario de trabajo, control de asistencia, faltas y demás. En dicho cuerpo normativo, en concreto, el artículo 2, se indica que la relación de servicio entre el **INSTITUTO** y sus funcionarios se considerará de Derecho Público, lo que tiene sustento no sólo en lo ya indicado, sino además en los votos Nº 1696-92 y 3285-92 de la Sala Constitucional y el Convenio Colectivo suscrito con UNEIDA. Asímismo, según los artículos 4 y 5 de esa misma regulación, a los funcionarios de ese ente les será de aplicación las Leyes especiales de Derecho Público que regulen aspectos sobre ese vínculo, las Leyes especiales complementarias del Código de Trabajo relacionadas con los funcionarios de la Administración Pública en tanto no contradigan los principios generales de Derecho Público y, de no existir disposición aplicable en el reglamento, se acudirá al Convenio Colectivo, y en este orden, a la jurisprudencia, los principios generales de Derecho Público, la costumbre, el Código de trabajo y la legislaci ón conexa y sus principios en tanto resulten compatibles con la relación de servicio.-

V. SOBRE LOS ASPECTOS PRINCIPALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR APLICABLE EN LA ESPECIE: El señor **GUILLERMO NARVÁEZ SEQUEIRA** ocupaba al momento de los hechos cuestionados, el puesto de técnico nivel C en la Oficina Subregional de Río Frío, estando entre sus obligaciones la valoración de terrenos y fiscalización de parceleros, lo que permite al **INSTITUTO** cumplir con sus atribuciones y dice de la participación en la gestión pública por parte del accionante. Consecuentemente, debe tenerse claro que se está en presencia de una relación estatutaria o de empleo público entre el actor y el demandado. Ahora bien, como Administración Pública que es, el **INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO** cuenta con la denominada potestad disciplinaria sobre sus agentes y, para ejecutarla, al menos cuatro instrumentos jurídicos internos proporcionan parámetros. Veamos: **1)** Reglamento Autónomo de Servicios de los Funcionarios de dicho ente aprobado por la Junta Directiva del IDA en el artículo 6 de la sesión 049-95 celebrada el día **05 de septiembre de 1995** y publicado en La Gaceta Nº 125 de **02 de julio de 1996**; **2)**

Convenio Colectivo de **26 de septiembre de 1994** aprobada por Junta Directiva del IDA en sesión 309 de **18 de abril de 1994**; **3)** Reglamento Autónomo de **Procedimiento**s **Administrativo**s aprobado por la Junta Directiva del IDA en el artículo VI de la sesión 049-95 celebrada **05 de septiembre de 1995** y publicado en La Gaceta Nº 238 de **viernes 15 de diciembre de 1995** ; **4)** Reglamento de la Unidad de Relaciones Laborales y la Junta de Relaciones Laborales del Instituto de Desarrollo Agrario aprobado por la Junta Directiva del IDA en el artículo XXXVIII de la sesión Nº 048-02 celebrada el **16 de julio del 2002** y publicada en el Alcance Nº 60 a La Gaceta Nº 161 de **viernes 23 de agosto del 2002**. El Reglamento Autónomo de Servicios de los Funcionarios determina en el artículo **7** la competencia del Presidente E jecutivo para realizar nombramientos, ascensos, traslados, permutas, suspensiones y remociones del personal, lo que tiene como base el artículo 22 de la Ley Nº 6735 de **29 de marzo de 1982**. En el numeral **18** señala el deber de seguir el **procedimiento** ordinario que indica el Reglamento Autónomo de **Procedimiento**s y el Convenio Colectivo en caso de destituciones, suspensiones y modificaciones graves de la relación de servicio y determina en el **43** los criterios para efectos de aplicar sanciones disciplinarias. También refiere a temas de horario de trabajo (***artículo 30***), abandono de trabajo (***31 y 32***), control de asistencia (***33***), justificación de ausencias (***34 y 35***), tardías y ausencia (***36***), así como faltas de los servidores (***42***). El Convenio Colectivo refiere en la cláusula **13** a la participación sindical en el **procedimiento disciplinario**, la **36** a las circunstancias de despido e reinstalación, en la **47** a la Junta de Relaciones Laborales (*la que participará en la valoración de los conflictos antes de la aplicación de la sanción*). Por su parte, el Reglamento Autónomo de **Procedimiento**s **Administrativo**s, indica que esa disposición regula los **procedimiento**s del **INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO** cuyo acto final pueda afectar derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados o derechos laborales de los funcionarios (***artículo 2***), remitiendo supletoriamente a la Ley General de la Administración Pública, normas escritas o no escritas de rango legal o reglamentario de derecho **administrativo**, Código de Trabajo y Código Procesal Civil (***numeral 3***). Refiere al enfrentamiento de cuestiones previas, existencia de un órgano director, determinación del tipo de **procedimiento**, ordinario o sumario (***8 y 9***). Asímismo en el artículo **10**, inciso tercero se estipula: **"La responsabilidad disciplinaria prescribirá en el plazo de dos años contados a partir del conocimiento comprobado de la falta por el Órgano Director para iniciar el procedimiento correspondiente y que tiende a imponer la sanción."**

Se alude a la apertura automática de **procedimiento**s (***11***), integración del órgano (***12***), competencias del órgano director (***13***), formalidades del auto de apertura (***14***), impugnación de auto de apertura (***16***), interposición e excepciones (***17***), recursos (***18 a 22***), efectos de la infracción a ese cuerpo normativo (***23***). Finalmente, el Reglamento de la Unidad de Relaciones Laborales y la Junta de Relaciones Laborales del Instituto de Desarrollo Agrario que tiene por objeto regular los **procedimiento**s **administrativo**s

sancionatorios (***2***), refiere a los funcionarios a quienes se les aplica el **procedimiento** (***3***) y los que están excluidos (***4***), se procede a la designación automática del órgano instructor al encargar la realización de los **procedimiento**s **administrativo**s **disciplinario**s a la Unidad de Relaciones Laborales (***6***), brindándole la competencia para determinar el tipo de **procedimiento** que debe realizarse (***12***), estableciendo las formalidades de actuación administrativa (***7, 10 y 11***), elaboración, manejo y custodia de expedientes (***8 y 9***). Luego, del artículo **14** al **24** se determinan las actuaciones que deberá cumplir la citada Unidad en la tramitación de los **procedimiento**s **disciplinario**s, iniciando con el conocimiento por parte de ese órgano de las supuestas faltas atribuidas al funcionario, continuando con las formalidades de comunicación al denunciado, aplicando las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública respecto de las etapas, incluida la comparecencia y evacuación de pruebas, así como la realizaci ón de un informe final de recomendación que deberá ser conocido por la Junta de Relaciones Labores , explicitándose la competencia, integración y funcionamiento de ésta (***28 a 53***) y el tema de los recursos es abordado en los artículos **25**, **26** y **27**.-

VI. SOBRE EL RECLAMO DE PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA FORMULADO POR EL ACTOR: El señor **GUILLERMO NARVÁEZ SEQUEIRA** ha venido alegando desde la sede administrativa, que al momento de comunicársele el inicio del **procedimiento administrativo** sancionador, el asunto ya se encontraba prescrito de conformidad con el artículo 603 del Código Laboral. Tal argumento debe ser el primer tema a analizar por este Tribunal, dado que de llevar razón el actor, la nulidad de la sanción impuesta debe ser declarada, sin necesidad de abordar el resto de cargos planteados. Para ello, acudiremos a la exposición suscinta de los siguientes elementos: **1)** la determinación de la potestad disciplinaria, **2)** la ubicación de la norma aplicable que indica el plazo perentorio en el caso que nos ocupa y, finalmente, **3)** la confrontación del marco fáctico de este asunto, con el plazo prescriptivo que corresponde y la procedencia o no de la declaratoria solicitada por el actor. En cuanto al primer aspecto, téngase presente que la potestad disciplinaria de la Administración como manifestación del ius poniendi estatal, refiere al poder, autoridad o capacidad de control de ésta sobre la conducta de sus servidores, a efectos de investigar y sancionar a aquel funcionario que incumpla las obligaciones propias del cargo en que fue nombrado, procurando con ello una garantía del ejercicio de la función pública. Paralelamente a ese poder, surge también el deber de supervisión y adopción de medidas necesarias para una buena administración (***artículo 102 incisos c y d de la Ley General de la Administración Pública***), lo que dice no sólo de una protección del funcionamiento **administrativo**, sino además de una actuación oportuna de la Administración para el ejercicio de tal potestad que, de no ser actuada en el período correspondiente por los órganos de dirección, supervisión y sancionadores, surge como límite y defensa del principio de seguridad jurídica un término extintivo de esa

potestad disciplinaria, que generalmente es calificado como plazo prescriptivo y puede presentarse al menos en tres momentos diferentes: **a)** término entre el conocimiento de los hechos base de la investigación por parte del órgano encargado de tramitar el **procedimiento** y el inicio éste; **b)** término entre el inicio del **procedimiento** y su finalización, **c)** término entre la firmeza de la sanción impuesta y su aplicación. Tales lapsos temporales, ante las características que presentan (***cortos, declarables de oficio, inaplicabilidad de la suspensión y la interrupción***) recientemente han sido considerados de **caducidad** y no de prescripción (***ver sentencias Nº 1185-F-S1-2010 de 14:30 horas de 06 de octubre del 2010 y Nº 101-2012 de 8:50 horas de 28 de octubre del 2012 de esta Sección del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda***) pese a ser denominados de prescripción, inclusive por los textos legislativos que los incluyen. Este órgano jurisdiccional, en lo que corresponde al plazo de inicio luego de tener noticia el órgano director del **procedimiento**, se decanta por considerarlo de **caducidad**, pues refiere a un lapso corto para realizar una actividad específica -***comienzo del procedimiento***- impuesta como obligación y que, en principio, no existiría causa alguna para ser suspendido o interrumpido. Ahora bien, se impone determinar si la norma que debe aplicarse en la especie es la genérica del Código de Trabajo, artículo 603, o bien, en la normativa especial del **INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO** existe una disposición particular sobre dicho tema. Luego de analizar dicho marco jurídico, se concluye que, con excepción del Reglamento Autónomo de **Procedimiento**s **Administrativo**s del **INSTITUTO** demandado, ninguna de las otras regulaciones especiales contempla un plazo respecto del inicio del **procedimiento administrativo disciplinario**. Empero, al analizar el artículo 10 de dicho reglamento, en particular el párrafo tercero que estipula: **"La responsabilidad disciplinaria prescribirá en el plazo de dos años contados a partir del conocimiento comprobado de la falta por el Órgano Director para iniciar el procedimiento correspondiente y que tiende a imponer la sanción.",** no solo se puede concluir la desproporcionalidad del parámetro temporal incorporado, sino además la insuficiencia del instrumento jurídico utilizado para la incorporación de un lapso extintivo respecto de una potestad administrativa, rozando con lo estipulado en los ordinales 19 y 66 de la Ley General de la Administración Pública. De allí que sea necesario desaplicar tal disposición en los términos del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así las cosas, al tratarse de una relación estatutaria regulada por el Derecho Público, debe acudirse a las normas que en ese campo se refieran al tema, empero, ni la Ley General de la Administración Pública ni el Estatuto del Servicio Civil -*que incluso en su artículo 51 remite al Código de Trabajo*- proporcionan ayuda pues ningún plazo estipulan sobre el particular. Por consiguiente, debe recurrirse a la pauta general contenida en el artículo 603 del Código de Trabajo -*sin que ello signifique la aplicación total de esta norma a las relaciones de empleo público, ni la substitución de los principios particulares de esa materia*-, con lo cual, el término extintivo es de un mes para iniciar el **procedimiento disciplinario**, luego de que el órgano con competencia para ordenar dicha

investigación conoce de los hechos cuestionados. De no cumplirse con tal requisito de temporalidad, la potestad sancionatoria estaría caduca, y cualquier conducta administrativa disciplinaria realizada con base en esos hechos sería absolutamente nula. Pues bien, al analizar bajo ese marco el asunto sometido a consideración de este Tribunal, debe concluirse que tal plazo de **caducidad** había operado al momento en que se inició el **procedimiento administrativo disciplinario** contra el señor **NARVÁEZ SEQUEIRA** por los hechos ocurridos el **27 de enero de 2010**. En efecto, la Jefatura inmediata, luego de requerir la justificación al citado funcionario ***(Oficio OSLV-0134-2010 de 03 de febrero de 2010)***, remitió la denuncia a la Directora Regional de Heredia ***(Oficio OSLV-0202-2010 de 22 de febrero de 2010),*** quien la trasladó al Director General Regional ***(Oficio DRH-155-010 de 10 de marzo de 2010),*** éste a la Jefe del Departamento de Recursos Humanos ***(DRG-127-10 de 17 de marzo de 2010),*** y finalmente, ésta la reenvió a la Unidad de Relaciones Laborales ***(Oficio DRH-408-2010 de 18 de marzo de 2010).*** Este último órgano que por disposición interna es el competente para levantar automáticamente la investigación respectiva -***tal y como se detalló supra***-, recibió dicha comunicación el día **19 de marzo de 2010**, constituyendo esa data el punto de partida para contabilizar el mes de **caducidad**, con lo cual la fecha límite de notificación en tiempo lo sería el **19 de abril de 2010**. Sin embargo, el auto de apertura del **procedimiento disciplinario** fue confeccionado el día **11 de mayo del 2010**, y su comunicación al afectado tuvo lugar el día **20 de mayo siguiente**, es decir, un mes y un día después de que la potestad disciplinaria de la Administración ya se encontraba caduca. De tal suerte que la apertura del **procedimiento administrativo** sancionador contra el señor NARVÁEZ SEQUEIRA con base en los hechos denunciados el **27 de enero del 2010** ***(resolución de diez horas de 11 de mayo del 2010 de la Unidad de Relaciones Laborales, expediente Nº 006-2010),*** la audiencia oral y privada que tuvo lugar en dicho **procedimiento** ***(realizada el día 25 de junio de 2010),*** la resolución Nº 013-2010 de once horas de **31 de agosto de 2010** de la Unidad de Relaciones Laborales ***(recomendación de sanción),*** el acuerdo adoptado en el artículo primero de la sesión Nº 009-2010 de **miércoles 03 de noviembre de 2010** de la Junta de Relaciones Laborales ***(aprobación de recomendación del órgano director de procedimiento)***, la resolución Nº 030-2011 de tres horas de **01 de julio del 2010** -sic- de la Presidencia ejecutiva del **INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO** (*sanción de suspensión emitida por el órgano decisor*) y la acción de personal 2011-3806 de **12 de julio de 2011** (***aplicación de la suspensión sin goce de salario por ocho días***), así como todos aquellos actos dependientes de manera directa o conexa a los anteriores, resultaban improcedentes, pues fueron emitidos para castigar una conducta respecto de la cual la Administración tenía extinta la acción por inactividad durante el lapso temporal que la legislación imponía el deber de iniciar el trámite para determinar la procedencia o no de la sanción, lo que afecta de manera grave e insubsanable la validez del **procedimiento administrativo** sancionador que aquí se cuestiona, situación que obliga a este órgano jurisdiccional a declarar la nulidad de los actos recién

referidos, acogiéndose la demanda en ese particular y tornando innecesario el análisis del resto de cargos formulados contra el citado pronunciamiento que ahora se anula."

11. Caducidad del Procedimiento Administrativo Sancionatorio y Debido Proceso

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VIII][xi]
Voto de mayoría

"VI. SOBRE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR SEGUIDO AL SEÑOR VERNY JIMÉNEZ ROJAS: Una vez determinados los eventuales alcances de una declaratoria de nulidad de los actos administrativos de despido enfrentados por el aquí actor, se impone analizar, en primer término, del conjunto de cargos aducidos contra aquella conducta formal, el correspondiente al acaecimiento del plazo de caducidad del procedimiento administrativo disciplinario que, de estar presente, sin lugar a duda convertiría en innecesario abordar el resto de reproches, pues implicaría finalmente la nulidad que se pretende en este asunto, al ser emitidos los actos en contra de lo estipulado por el Ordenamiento Jurídico. Sobre este tema, debe traerse a colación lo expuesto por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, en su sentencia No. 159 de catorce horas de **13 de agosto del 2012**, al indicar en torno a las garantías que deben cubrir el procedimiento administrativo: "**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 artículo 222.1 y 225 de la Ley General de la Administración Pública, se constituye en obligación para la Administración el instar o impulsar el procedimiento en forma oficiosa, es decir, sin requerir gestión de las partes, a fin de que el procedimiento sea lo más expedito y eficaz posible, es decir, que se tramite sin dilaciones indebidas para las partes. Esta oficiosidad también se manifiesta en la forma en que puede iniciarse el procedimiento, no sólo a instancia de parte, sino también de oficio, a efecto de que se verifique la posible infracción del ordenamiento (en este caso, de deberes atinentes al correcto ejercicio de una actividad profesional). Se trata de la debida resolución, con el respeto del ordenamiento y de los derechos subjetivos e intereses del administrado; lo cual resulta acorde con los principios de economía y eficacia procesal, además del principio de razonabilidad constitucional, lo que lleva a sancionar una inactividad procesal con la caducidad . . .". Todas las salvaguardias o protecciones indicadas en el extracto recién transcrito, devienen fundamentales en razón de las determinaciones contempladas en nuestra Carta Magna y desarrolladas, por ejemplo, en la Ley General de la Administración Pública. Precisamente la denominada inactividad procesal sancionada con el instituto de la caducidad, es una de esas tutelas fundamentales que

pretenden brindar seguridad jurídica al administrado a efectos de no mantener un asunto sin definir, con la carga anímica y los costos sociales y económicos que ello podría conllevar. El ordinal 340 de la citada ley, reformado por el artículo 200, inciso 10, del Código Procesal Contencioso Administrativo estipula: "**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.**" De modo que, para que se tenga por operada la caducidad dentro de un procedimiento administrativo iniciado, será imprescindible su suspensión, en forma injustificada, por culpa de la Administración o de quien lo promovió, por un período superior a los seis meses. En relación, debe aclararse, no se trata de un plazo ordenatorio en los términos del artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública, que establece que el procedimiento administrativo deberá culminarse dentro de los dos meses posteriores a iniciado, sino de una sanción por inactividad innecesaria e injustificada que, debe puntualizarse, no corre desde el inicio del procedimiento en sí (*auto de apertura*), sino que surge su contabilidad desde la emisión de cada actuación procedimental que tienda realmente a la conclusión, por acto final, del mismo, pues si bien implica una garantía para quien puede verse afectado por sus resultados, también debe recordarse que también existe una obligación de determinar lo que realmente sucedió, por ejemplo, en los procedimientos sancionatorios o disciplinarios, donde el elemento temporal no puede ser, per se, aplicado sin valorar el desarrollo natural de las actuaciones necesarias para arribar a un resultado final ajustado a Derecho y a los principios que lo permean. En relación con la figura de la caducidad contemplada normativamente en el ordinal 340 recién citado, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia indicó en su voto número 34-F-S1-2011 lo siguiente: "**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.**" Con ello,

no obstante lo acotado por la jurisprudencia recién transcrita, debe quedar claro que una vez detectada la inactividad injustificada por un plazo superior a seis meses, se extingue la potestad disciplinaria de la Administración, en aquellos casos en que el plazo prescriptivo para ejercitar la corrección, haya transcurrido también. Veamos que ocurrió en la especie. El **26 de septiembre del 2008** el señor JUAN HERRERA MORALES, funcionario de la Escuela Nacional de Policía, denunció al señor **VERNY JIMÉNEZ ROJAS** ante la Ministra de Seguridad Pública. El **30 de septiembre del 2008** se ordenó la investigación preliminar sobre el particular y el **13 de noviembre del 2008** fue emitido el auto de apertura de procedimiento disciplinario. Convocadas las partes a audiencia oral y privada en diferentes oportunidades entre ese día y el **09 de febrero del 2009**, finalmente se realizó ésta en dos momentos diferentes, a saber, el **30 de marzo del 2009** y el **11 de mayo del 2009.** Y, en esta última oportunidad, el señor **VERNY JIMÉNEZ ROJAS** interpuso recurso de revocatoria y apelación en subsidio respecto de la participación activa del denunciante en la audiencia. Posteriormente, el día **18 de mayo del 2009,** el investigado presentó conclusiones y reiteró su impugnación. Hasta ese momento, entre los actos emitidos, no transcurrió un lapso superior a tres meses, con lo cual la norma de estudio no era aplicable. Sin embargo, del **08 de junio del 2009**, día en que la Sección de la Inspección Policial del Departamento Legal del Ministerio de Seguridad Pública rechazó la revocatoria interpuesta y elevó al Despacho de la señora Ministra el recurso de apelación, corrió sobradamente el plazo de seis meses. En efecto, sin demostrarse actividad procedimental alguna, de ese día, **08 de junio del 2009** - *incluso sin realizarse la notificación de la resolución de la revocatoria*-, hasta el **20 de enero del 2009**, fecha en que la señora Ministra resolvió la apelación planteada, transcurrieron **siete meses trece días**, pero aún a ese momento el aquí actor no había sido notificado de esa decisión. Tal comunicación no tuvo lugar sino hasta el **22 de febrero del 2010**, con lo cual, pasó un mes y dos días más, para un total de ocho meses y quince días, sin que el actor tuviera noticia alguna del procedimiento levantado. En este punto, debe tenerse presente dos aspectos. **Primero**, que el recurso de apelación planteado por el señor **JIMÉNEZ ROJAS** era improcedente al no estar contemplado ese acto dentro de los cuestionables mediante el medio de impugnación usado (***numeral 260.1 de la Ley General de la Administración Pública***). **Segundo**, la eficacia de los actos de la Administración pende precisamente de su notificación (*artículos 240 a 248 de la Ley General de la Administración Pública*). Ahora bien, durante el lapso dicho, el procedimiento administrativo disciplinario estuvo inactivo y se reactivó el **09 de abril del 2010**, con la recomendación del órgano director, el **28 de abril del 2010** con la recomendación del Consejo de Personal y el **22 de junio del 2010**, con la emisión del acto final que implicó el despido del aquí actor por los actos que le fueron imputados, el cual fue notificado al señor **JIMÉNEZ ROJAS** el **20 de septiembre del 2010**. Antes de esta última notificación, en concreto, el día **01 de septiembre del 2010**, don **VERNY** acusó la caducidad del procedimiento administrativo, es decir, antes de que le fuera comunicado el acto final, resolviendo la Administración el recurso

planteado el **04 de octubre del 2010**, en forma negativa, pues afirmó estar frente a un interés de carácter público, acto que fue notificado el **02 de diciembre del 2010** al aquí actor. Con lo expuesto, resulta evidente que este procedimiento disciplinario estuvo inactivo, al menos, del **08 de junio del 2009** cuando se resolvió el recurso de revocatoria, al **20 de enero del 2010**, cuando la señora Ministra conoció la apelación planteada en subsidio, es decir, siete meses y trece días. De esas decisiones el aquí actor no fue informado, sino hasta el **22 de febrero del 2010**, circunstancia que puede considerarse, incrementa el plazo de inactividad, pues existía un fax fijado para recibir notificaciones y éstas no se realizaron. Además, no fue sino hasta el **09 de abril siguiente** que el procedimiento administrativo disciplinario bajo estudio se reactivó, con lo cual el período de inactividad puede considerarse aún mayor, al no existir razón válida alguna para suspender el normal desarrollo del iter procedimental. Más aún, al analizar lo indicado por la Administración en la resolución Nº 2010-3258-D.M. de nueve horas de **04 de octubre del 2010**, según la cual la caducidad peticionada por el actor no procedía en razón de la existencia de un interés público en toda su extensión, se concluye, la improcedencia de tal interpretación. En efecto, la aplicación del numeral 339. 3 de la Ley General de la Administración Pública, en lo que respecta a que el expediente entrañe un interés general o fuere conveniente su sustanciación para su definición y esclarecimiento, no trata de un simple planteamiento formal, sino, más bien, en ambos casos, interés general y sustanciación para su definición y esclarecimiento, de elementos de existencia real que justifiquen la dilación en que se incurra, pues de lo contrario tornarían insubsistente las garantías propias del procedimiento administrativo y la misma figura de la caducidad, pues finalmente, la sóla referencia a uno de ellos bastaría para impedir que opere tal sanción a la inactividad. En la especie, es claro que ese interés general aducido, no fue la razón del atraso, o el detenimiento de la tramitación ordinaria del iter procedimental. Incluso, ninguna prueba adicional se evacuó o investigación se realizó para arribar a alguna conclusión, trátase finalmente de un retraso injustificado que el administrado no tiene razón de soportar, pues no se demostró motivo válido alguno para detener el procedimiento disciplinario objeto de cuestionamiento, y por ello no resulta aplicable, como se pretende, la excepción indicada. Por lo expuesto, al haberse emitido en contradicción con las reglas estipuladas en el Ordenamiento Jurídico, en particular el numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública, se impone anular los actos administrativos que ordenaron el despido del señor **VERNY JIMÉNEZ ROJAS**, al adoptarse con base en un procedimiento administrativo disciplinario que se encontraba caduco por haberse suspendido su tramitación por un plazo superior a los seis meses, sin contarse con sustento alguno. Así, se anula la resolución Nº 2010-2082-D.M. de **22 de junio del 2010** de ocho horas dictada por el Ministro de Seguridad Pública y el acuerdo Nº 333-2010-MSP de **27 de julio del 2010**, de la Presidenta de la República y el Ministro de Seguridad Pública, que declararon el despido del señor **VERNY JIMÉNEZ ROJAS**. Consecuencia de lo anterior, durante ese lapso el actor no

percibió la remuneración que le correspondía en el puesto en propiedad de policía raso, detrimento que se impone retribuir, por lo que, a fin de regresar la situación al momento en que se ejecutaron los actos aquí anulados, se impone reconocer, como se explicó en el considerando anterior, sesenta y cinco días naturales por salario, vacaciones y aguinaldo de un policía raso, correspondiente al período que permaneció sin percibir remuneración por haber sido despedido, aspecto respecto del cual se rechaza la defensa de falta de derecho interpuesta. Por la manera en que se resuelve este asunto, deviene innecesario pronunciarse sobre los restantes cargos planteados por el actor contra el procedimiento administrativo que le fuera levantado".

12. Prescripción y Caducidad en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI][xii]
Voto de mayoría

¨**V. Sobre la prescripción de la potestad disciplinaria , alegatos y características .** El análisis de validez de la resolución cuestionada tiene como punto fundamental determinar el régimen de prescripción aplicable al procedimiento administrativo disciplinario instaurado contra el demandante. **El accionante presenta** un detalle de secuencia fáctica de lo acaecido, y dentro del cual, señala, superados los plazos dispuestos en el artículo 603 del Código de Trabajo, con lo cual estima que la facultad sancionatoria del Estado se encontraba prescrita , aduciendo por una lado la prescripción de la potestad sancionadora administrativa de conformidad con el artículo 603 del Código de Trabajo ; así como también ataca las actuaciones fuera de los términos prescritos en el artículo 261 de la Ley General de Administración Pública . **Por su parte el Estado** , respecto de este extremo señala, no sobrevino la prescripción de la potestad sancionatoria. Dice, el ordenamiento jurídico fija distintos plazos de prescripción para ejercer la potestad disciplinaria, el de un mes del 603 del Código de Trabajo, que rige en ausencia de una norma especial y que la aplicable a este caso, que es de dos años que se establece en la Ley General de Policía. Ese lapso se computa desde el momento en que la denuncia o informe del procedimiento es puesto en conocimiento del jerarca o funcionario competente para ordenar el procedimiento respectivo. Por lo cual a los servidores policiales no les rige el término de prescripción de un mes del artículo 603 del Código de Trabajo, sino la norma especial del artículo 83 de la Ley General de Policía, razón por la cual no ha corrido el plazo de prescripción. **Características de prescripción .** Existen una serie de elementos y condiciones que deben darse para poder entender operada la prescripción, no solamente determinar las fechas entre las que habría operado, sino también la norma y el plazo a aplicar, estudiar posibles causas de interrupción, alegato en el procedimiento y de ser procedente determinar sus posibles efectos. Siendo un tema ya abordado este

Tribunal ha sostenido en cuanto a la prescripción de los cuerpos policiales que *" Sobre el particular debe indicarse lo que de seguido se expone. La prescripción liberatoria 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 presupuestos a y b, la articulación no se formula.* ***De ahí que la prescripción atienda 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 este plano, la potestad correctiva del jerarca público respecto de sus funcionarios dependientes, 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. Empero, 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 menesteres 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 afecta 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. 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. (...)"* ***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 en esta causa respecto del régimen aplicable, siendo claro que el puesto de oficial de tránsito que desempeña el accionante hace que tal marco legal sea el que regule y precise las relaciones funcionariales que mantiene con el MOPT. 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 expuesto 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, la misma norma aludida (art. 83 Ley No. 7410), establece un supuesto específico de interrupción, concretado en la apertura del procedimiento. 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 disciplinaria, de conformidad con los ordinales 140, 239, 240, 243 de la Ley No. 6227/78. A diferencia de lo que argumenta el Estado, en el contexto de la norma señalada, el plazo de prescripción para disciplinar la falta no se computa desde el momento en que el jerarca reciba 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 casos como el presente 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 puesto 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 modo de simple ejemplo, bien puede darse el caso de una denuncia no tramitada que fue presentada más de dos años previos a que el jerarca la conozca. En tal caso, es criterio de este Tribunal, no podría sostenerse que el plazo prescriptivo no ha iniciado, pues 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 en fecha 20 de julio del 2006, 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 10 horas 20 minutos del 02 de abril del 2007, dictado dentro del expediente administrativo número 262-06, el Departamento 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 a las 08 horas 10 minutos del 10 de mayo del 2007. Conforme a lo indicado por el numeral 83 de la Ley No. 7410, 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, no habían pasado los dos años de marras para la expiración de la potestad correctiva. Cabe indicar, la apertura del procedimiento lleva a la interrupción de la prescripción, empero, 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 sean actos que busquen la efectiva prosecución de la causa y no meras estratagemas formales 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, acorde al numeral 340.3 de la Ley No. 6227/78, dicha interrupción ser 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 MOPT. (Res: 160-2012-VI, Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta a las dieciséis horas del trece de agosto del dos mil doce). **Características del caso concreto.** Así las cosas en el caso de estudio y a partir de las características expuestas líneas atrás, tenemos que al ser aplicable la norma especial de la Ley General de Policía N° 7410, artículo 83, tendríamos que la prescripción sería de un mes para faltas leves y de dos años para faltas graves; con lo cual quedaría socavado el argumento del actor en cuanto a la aplicación del plazo dispuesto en el artículo 603 del Código de Trabajo, de ahí que entre el 6 de mayo del 2009 cuando el Ministerio de Seguridad recibe las sentencias y el 29 de mayo del 2009, cuando se notifica el inicio del procedimiento, no habría transcurrido el plazo de los dos años de prescripción. Aunado a lo anterior y teniendo posibilidades de hacerlo, tenemos que tampoco hubo instancia o gestión de parte que así lo solicitara. Finalmente tampoco ha operado la prescripción de manera posterior al inicio del procedimiento, pues entre el acto que interrumpió el plazo y el acto del órgano decisor tampoco transcurrieron ni los dos años, ni hubo solicitud de la parte actora en el procedimiento administrativo. En razón de lo anterior, no siendo aplicable el plazo general del artículo 603 de Código de Trabajo, alegado por la parte actora, resultando por el contrario aplicable el de la norma especial, de los 2 años de la Ley General de Policía y sin que tampoco mediara solicitud en el procedimiento administrativo para que se declarara, se le rechaza a la parte actora el alegato de prescripción en todos sus extremos.

VI. Actuaciones fuera de los términos prescritos en el artículo 261 de la L . G .A.P y la naturaleza de los plazos. Condiciones para la caducidad del artículo 340 LGAP. Con todo, es menester ingresar al análisis del elemento temporal en lo que respecta a la tramitación de ese procedimiento, pues parte de lo a tacado *son las actuaciones fuera de los plazos dispuestos en el artículo 261 de la L.G.A.P.* Sobre ese particular y otros ya este Tribunal se ha pronunciado, pudiendo citarse la resolución 160-2012-IV, la cual en un caso similar al presente, desarrolló en sus considerandos VII y VIII, características que han permitido distinguir entre otras características, la naturaleza de los plazos referidos como ordenatorios y no perentorios:

"VII. Sobre la prescripción del procedimiento. *Por otra parte, se esgrime la prescripción del procedimiento por haber tardado un plazo superior a los dos meses que fija el numeral 261 de la Ley No. 6227. En cuanto a ese particular, tampoco lleva razón el accionante. 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. 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. En esa línea, el numeral 261.1 de la Ley No. 6227 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 canon 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. 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. 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*

preeminentemente 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 al "particular" (término este último que ha de entenderse como "persona" pues el destinatario de un procedimiento bien podría ser una persona pública, privada, física o jurídica y no necesariamente un particular, salvo que por tal se entienda el destinatario -sin que tal aplicación pueda compartirse desde el plano conceptual, por considerarse limitada-). 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 canon 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 (propio de un método normativo prescriptivo), 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, 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 LGAP-, de manera tal que su duración no sea producto de un proceder o inercia arbitraria. Tal inercia, según se verá luego, es sancionada con figuras como la caducidad -precepto 340 ibídem-, tema de seguido a analizar.

VIII. Sobre la caducidad del procedimiento. *Con todo, antes de abordar el examen particular de los aspectos temporales del procedimiento, resulta menester referirse de manera breve a las implicaciones del instituto previsto en el numeral 340 de la LGAP. Si bien este aspecto no se alega, de alguna manera los agravios del accionante se direccionan desde el plano de la pretensión material, a postular una suerte de caducidad del procedimiento merced del abandono al que fue sometido, primero por un plazo de 9 meses computados desde la fecha de la denuncia -20 de julio del 2006- y la comunicación del auto de apertura del procedimiento -2 de abril del 2007-, y luego, de 2 años y 6 meses comprendidos entre la audiencia oral y privada -celebrada el 05 de octubre del 2007-, y la emisión del dictamen del órgano director -16 de abril del 2010-. La figura de la caducidad se encuentra regulada en el canon 340 de la citada Ley General, norma que fue reformada por el canon 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. 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 concurran 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 declarado 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. 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, 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 (que la Ley denomina mecanismo anormal) 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. En la especie, la citada caducidad se alega hasta esta fase de contienda judicial, pese a que no se gestionó en sede administrativa

antes del dictado del acto final que se impugna (lo subrayado y destacado no son del original). Ahora bien resulta procedente en razón del caso citado y los argumentos expuestos, valorar la posible caducidad del proceso en los términos del artículo 340.2 de la L.G.A.P., pues teniendo claridad y no siendo hechos controvertidos las fechas consignadas dentro del expediente administrativo, no se aprecia que antes de que *el expediente se encuentre listo para dictar el acto final,* haya operado algún abandono superior a los seis meses, por lo cual tampoco habría operado la caducidad del procedimiento en los términos del artículo 340 L.G.A.P.

VII. Falta de notificación de las resoluciones recomendativas. Concepto de acto final. Derecho de defensa. El accionante viene aduciendo la nulidad absoluta por falta de notificación de los *actos finales* en los que se recomienda el despido , y consecuentemente la nulidad de todo lo actuado y resuelto posteriormente ; así como también por esa falta de notificación , alega violación de derechos esenciales y elementales como el debido proceso , señalando el accionante durante sus conclusiones que ataco la falta de notificación de dos de los actos administrativos que recomendaban el despido *"pues a nuestro entender estos también eran actos finales"* **El demandado** señala q ue los actos que no fueron notificados, son de trámite, son preparatorios, son recomendaciones las cuales según el 345 de la Ley General de Administración Pública, no pueden ser recurridas, ni deben ser notificados ; tampoco aprecia violación al debido proceso durante el procedimiento administrativo, ajustado al principio de legalidad, no se aprecian los vicios que aduce el actor, valorando la existencia de abundante fundamento jurídico y probatorio ; además indica la omisión del actor en concretar por qué se viola su derecho de defensa, fundamento jurídico, hechos y prueba idónea que lleve a concluir que existió la violación del derecho de defensa ; señalando finalmente que el expediente administrativo disciplinario es constancia de la imputación e intimación de cargos de manera clara y sencilla, citando a lugar, hora y fecha para poder ejercer su derecho de defensa en el contradictorio de la audiencia oral y privada; donde también se le otorgo la posibilidad de declarar, de abstenerse, de llevar abogado, accesar al expediente y presentar recursos . **Sobre el acto final.-**

Como sustento para el posterior análisis del caso concreto, ahora cabe realizar algunas precisiones entorno al concepto del acto final, contenido en los artículos 342 y siguientes de la LGAP. Debe entenderse que la condición de "final" del acto, es determinada por la existencia del procedimiento, siendo "final" el acto que pone fin al procedimiento, que a su vez es determinado por la jerarquía y competencia del funcionario que lo dicta. Lo anterior en contraposición quiere decir que el "ultimo" acto que dicte cada uno de los órganos que interviene durante sus etapas, no se equipara a un acto "final" pues aunque probablemente sea el último acto que el órgano vaya a dictar en ese expediente, no necesariamente es el acto final del procedimiento. Sobre este particular y la distinción de los órganos directores y

decisores del procedimiento, cabe retomar lo señalado por este Tribunal en resolución 185-2012-IV, donde se dijo *"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."*

Derecho de Defensa. En cuanto al derecho de defensa y aunado a lo anterior, nótese que al no estar prevista la impugnación directa de las recomendaciones, los posibles agravios contenidos en las recomendaciones son objeto de control mediante la impugnación del acto final, es decir que todo aquello que se estime ilegitimo, agraviante o lesivo a sus derechos e intereses puede y debe ser contenido en la impugnación del acto final; siendo determinante que en el caso concreto el actor y su abogado sí tuvieron, acceso al expediente, posibilidad de presentación de escritos de desagravio o prueba a su favor, contar durante el procedimiento con la representación, acompañamiento y asesoría de su abogado de confianza y ejercer la debida defensa e impugnación mediante la interposición de recursos. En este sentido lleva razón la parte demandada al indicar que el accionante no concretó o acreditó en que consistiría la supuesta indefensión, limitándose a referirla de forma genérica, sin señalar existencia de prueba o escritos rechazados, ni analizar en ningún momento el efecto de la indefensión o en qué consistiría. Tal y como se induce, no teniendo las recomendaciones de despido carácter de acto final, no resultaba necesaria su notificación, siendo que el único acto final de todo procedimiento, en el caso concreto sí fue debidamente notificado; aunado a lo anterior también se estima que no solamente sí se garantizó el derecho de defensa, sino que además también se ejerció, pues contra el acto final el actor y su abogado sí presentaron el recurso correspondiente. En razón de los anterior debe rechazarse la alegada nulidad absoluta del procedimiento por falta de notificación de las recomendaciones de despido, así como también rechazar la violación al derecho de defensa, el cual sí se ejerció durante el procedimiento y después de notificado el acto final.

VIII. Nulidad por rudeza y rigor de la sanción, siendo esa la tercera sanción recibida. El demandante sobre aspectos referidos en su demanda y contenidos en el escrito de revocatoria contra el acto final, y retomándolo durante la fase de conclusiones, procede a precisarlos propiamente como motivos de nulidad, aduciendo la rudeza y

rigor de las sanción de despido en relación a lo baja y mínima que fue la sanción penal que condenó a solo seis meses de cárcel, siendo la inhabilitación la segunda sanción de esa sentencia penal, se entiende que el despido sería la tercera sanción. **La accionada** señala que la sanción se ajusta a la potestad disciplinaria ejercida por el Ministerio, con sustento en el artículo 57.a del Código Penal, que en su inciso primero establece el despido como primera consecuencia de la inhabilitación. **Sobre la sanción de despido.-**

Sobre la gravedad de la sanción cabe indicar que efectivamente el despido es la sanción más drástica que puede caber dentro de la una relación estatutaria o cualquier otra de empleo, ya sea público o privado, pues conlleva la terminación de la relación contractual. No obstante lo anterior tenemos que el legislador en el Código Penal, tipificó los efectos de la inhabilitación absoluta indicando lo siguiente: *"Inhabilitación absoluta.*

ARTÍCULO 57. ***La inhabilitación absoluta que se extiende de seis meses a doce años, produce al condenado: 1) Pérdida de empleo, cargo o comisiones públicas que ejerciere,*** *inclusive el de elección popular; 2) Incapacidad para obtener los cargos, empleos o comisiones públicas mencionadas; 3) Privación de los derechos políticos activos y pasivos; 4) Incapacidad para ejercer la profesión, oficio, arte o actividad que desempeñe; y 5) Incapacidad para ejercer la patria potestad, tutela, curatela o administración judicial de bienes."*

Así las cosas se puede verificar que en el caso concreto la norma citada resultaría de aplicación directa, pues como se ha establecido claramente, el actor sí fue condenado con una inhabilitación de seis meses, es decir se ha configurado el presupuesto sancionatorio de la citada norma, siendo que en su inciso primero se constituye esa inhabilitación como una causal de pérdida de empleo, siendo que como bien se aprecia en su texto, no se trataría de una mera posibilidad o liberalidad del patrono que pueda decidir aplicarla o no, pues por el contrarío su aplicación resultaría obligatoria y vinculante para los funcionarios públicos encargados. En razón de lo expuesto, ya que el contenido de la sanción no queda sujeto a la discrecionalidad de órgano decisor, y esta ha sido prevista directamente por el legislador como una causa para perder el empleo, dando por finalizada la relación laboral con causa justificada, por lo cual no se aprecia como de recibo el alegato sobre la rudeza o rigor de las múltiples sanciones, de las cuales también cabe señalar que no rompen el principio de non bis inidem, pues derivan de distintos regímenes de responsabilidad, la pena de prisión y la inhabilitación por la responsabilidad penal atribuida y el despido por la responsabilidad estatutaria y la causal de despido del artículo 57 del Código Penal. Así las cosas se rechaza este argumento y se estima que la sanción de pérdida de empleo impuesta se encuentra ajustada a las condiciones del tipo penal legislado."

13. Declaratoria de Prescripción y Caducidad en Proceso Administrativo Disciplinario Ordenado de Oficio

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI][xiii]
Voto de mayoría:

"VI. Sobre la caducidad en los procedimientos administrativos. Previo análisis de los reclamos del accionante, conviene referirse brevemente a la caducidad del procedimiento, por ser este el tema en torno al cual giran los pedimentos del actor. De pleno inicio debe indicarse que si bien de conformidad con el artículo 255 de la LGAP los términos y plazos del procedimiento obligan tanto a la Administración como a los administrados en lo que respectivamente les concierne, lo cierto es que conforme a la jurisprudencia constitucional, en lo que atañe a la Administración, en principio, los plazos son ordenatorios pero no perentorios. Ello es así toda vez que conforme lo señala el numeral 63 de esa misma ley, también 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 está sujeto condiciones o términos de extinción. La figura de la caducidad se encuentra regulada en el canon 340 de la citada Ley General, norma que fue reformada por el canon 200 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. 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 . Se trata de una sanción procesal prevista contra la inactividad en la sustanciación del procedimiento. En ese tanto, r esulta 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 . T ercero , 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 máximo de inercia, ergo, debe computarse desde la última acción dentro del expediente y no desde la apertura del procedimiento. Ahora bien, esa última acción debe, sin duda, dirigirse a llevar el procedimiento a una etapa procesal siguiente. Así, incluso en los procedimientos sancionatorios, instruidos de oficio, la caducidad es factible cuando concurran dichos presupuestos. Cabe mencionar, además, que la norma en cuestión (ordinal 340) está redactada en forma imperativa, es decir, no regula una facultad; sino que, 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 o la decisión, según corresponda. Empero, los efectos procedimentales de la caducidad requiere que se haya declarado dentro del procedimiento para ponerle fin. Ello implica 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. Se insiste que de la doctrina del canon 59 en relación al 66, ambos de la L GAP, 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. 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 le y. En conclusión, l a 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.

VII. Sobre el caso concreto. En la es pecie , las pretensiones del actor se direccionan en diversos sentidos. La **primera** de ellas busca que este Tribunal declare que la caducidad puede operar en los procedimientos instaurados de oficio, incluso en los que sean sancionatorios o de responsabilidad patrimonial, aspecto en el que lleva razón el actor. Conforme lo explicado en el considerando supra, 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 se 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 procedimiento 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. Ahora, si bien la norma citada, remitiendo al ordinal 339 inciso 3), señala que que no se producirá la caducidad ni el archivo del expediente cuando la cuestión entrañare un interés general, debiendo la Administración limitar los efectos de la caducidad a posibles consecuencias patrimoniales respecto del interesado y continuar con el procedimiento en todo lo demás, lo cierto es que se trata de un supuesto excepcional que debe necesariamente estar acreditado y declarado en el expediente. No es posible entender, como lo hace la institución demandada, que con base en esa norma, persé, se excluye la posibilidad de que opere la caducidad en los procedimientos en materia disciplinaria o de erario público, sino que exista transparencia que facilite un adecuado ejercicio del derecho de defensa esa decisión debe adoptarse expresamente dentro del procedimiento administrativo. Conteste a lo expuesto deberá declararse, entonces, que la caducidad puede ser decretada tanto en los procedimientos que inicien a instancia de parte, como en aquellos cuyo inicio lo sea de oficio (incluyendo procedimientos disciplinarios), siempre y cuando se presenten las condiciones requeridas y no se esté en el supuesto del ordinal 339 inciso 3) de la LGAP y que así haya sido declarado en el expediente. Otro grupo de pedimentos tiene que ver con **competencia para declarar la caducidad.** A juicio del accionante se trata de una potestad que compete exclusivamente al órgano director, por lo que reclama que en el procedimiento que nos ocupa, haya sido resuelta por el superior jerarca del instructor, incurriendo en vicio de incompetencia. Este Tribunal difiere de este alegato. La jurisprudencia patria ha sido conteste en admitir la existencia de dos órganos en el procedimiento administrativo, a saber, un órgano director y otro decisor. En este sentido, pueden consultarse, entre otros, los Votos No. 2001-7496, de las 12 horas 10 minutos del primero de agosto de 2001, No. 2005-3290 de las 16 horas 35 minutos del 29 de marzo de 2005 y No. 2007-15110 de las 10 horas 12 minutos del 19 de octubre de 2007, todos dictados por la Sala Constitucional. Claro está también que la intervención de cada uno de ellos será únicamente respecto de las competencias que le hubiesen sido habilitadas. Así, el órgano director es nombrado por el competente para dictar el acto final (órgano decisor), para tramitar, instruir e instar el desarrollo del procedimiento administrativo. En consecuencia, una vez nombrado por el decisor, le corresponde al órgano director entre otros, 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 y eventualmente rendir un informe al órgano

decisor al momento de remitir el expediente para el dictado del acto final. Por su parte, el órgano decisor es el jerarca competente que reúne las condiciones legales necesarias para dictar el acto final que resuelve el procedimiento. Con base en lo expuesto y dentro del ámbito competencial de cada uno de esos órganos, es claro que el decisor (jerarca del órgano director) puede perfectamente resolver la excepción de caducidad. Lo anterior, no solo porque es el superior jerárquico en tanto es el superior competente (y en ese tanto su competencia abarca la del inferior en grado) sino además porque, en caso de que la caducidad sea acogida, supondría necesariamente dar por concluido el procedimiento, decisión que se insiste es de resorte exclusivo del órgano decisor. Así las cosas, no encuentra este Tribunal ninguna irregularidad en que la excepción de caducidad formulada por el accionante dentro del procedimiento administrativo seguido en su contra hubiese sido resuelta por el superior del órgano director. Por ello, deberá rechazarse la pretensión tercera toda vez que quien resolvió contaba con competencia suficiente para hacerlo. Así, la resolución DABS -1981-2010, de las 15 horas treinta minutos del 15 de julio de 2010 , fue dictada por el órgano competente y no existe la nulidad de pleno derecho que, como único vicio, se reclama, razón por la cual lo pedido debe rechazarse.

VIII. Ahora bien, se p retende además que se declare que, en el caso concreto y de conformidad con los hechos que se han demostrado y la prueba aportada, el procedimiento sancionatorio y de responsabilidad patrimonial tramitado bajo el Expediente No.131-08, estuvo paralizado por incuria de la Administración de la Caja Costarricense de Seguro Social, quien a pesar de ser la responsable de aportar la prueba documental cuya omisión ocasionó la paralización del procedimiento por más de once meses, no se preocupó por el suministro de la misma, pese a las resoluciones que emitió en varias ocasiones el Órgano Director del Procedimiento urgiendo su aporte. El examen de ese pedimento exige analizar el tiempo durante el cual el procedimiento estuvo paralizado, si era imputable a Administración promovente y si existía o no justa causa para ello, para poder determinar si se cumplen o no los presupuestos exigidos por el numeral 340 de la LGAP. Conforme lo expuesto en un considerando anterior, esa incidencia debe ser, al menos, gestionada dentro del procedimiento administrativo. Así, el análisis debe partir del momento en que el accionante Gutiérrez Ramírez la gestiona, lo que acontece el 19 de enero de 2010 *(se infiere de la resolución visible a folios 63 al 67 del expediente judicial*). Debe examinarse, entonces, si previo a esa fecha el procedimiento estuvo paralizado por más de seis meses por causa imputable exclusivamente a la Administración, toda vez que se trata de un procedimiento iniciado de oficio. Si se observa con cuidado, la comparecencia que iniciara el 23 de abril de 2009 fue suspendida por el órgano director para solicitar prueba documental requerida por el Ingeniero Herrera Muñoz, quien también es co imputado en ese procedimiento. A juicio de estos juzgadores, la suspensión decretada se encuentra justificada no solo para garantizar el principio de

búsqueda de la verdad real (artículos 214 y 221 de la LGAP) sino además, porque en aras de garantizar el derecho de defensa del señor Herrera Muñoz, el órgano director debía procurar la obtención de esos elementos probatorios al tenor de lo dispuesto en el numeral 293 de la misma LGAP. Así, la paralización no es imputable en forma exclusiva a la Administración promovente (como exige el canon 340) sino que obedece a una petición formulada por el coimputado Herrera Muñoz para allegar al procedimiento elementos necesarios y requeridos para su defensa. Pero además, hasta el momento en que se resuelve la excepción de caducidad, tampoco ha existido paralización del procedimiento por más de seis meses. Inicialmente, la audiencia fue reprogramada para el 29 de junio de 2009 (*folios 17 y 18 del expediente judicial)*. Luego, mediante acto dictado a las 9 horas del 26 de junio de 2009, el órgano director del procedimiento administrativo suspendió la comparecencia señalada para el 29 de junio del mismo año, por no haber ingresado la prueba documental requerida por el órgano director, reprogramando esa diligencia para el 3 de agosto de 2009 *(folio 22 del expediente judicial)*. Posteriormente**,** el 31 de julio de 2009, el órgano director del procedimiento administrativo suspendió nuevamente la comparecencia señalada para el 3 de agosto del mismo año, porque aún no había ingresado la prueba documental requerida. Esa diligencia se reprogramó para el 22 de octubre de 2009 *(folio 23 del expediente judicial)*. No obstante, el 21 de octubre de 2009, nuevamente el instructor suspendió la comparecencia señalada para el 3 de agosto del mismo año, por cuanto todavía no había ingresado la prueba documental requerida por el órgano director a la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios de la CCSS. Esa diligencia se reprogramó para el 27 de enero de 2010 *(folio 26 del expediente judicial)* pero tampoco se realizó porque fue nuevamente suspendida el 26 de enero, sin que conste en autos si, a la fecha, se ha realizado. De la prueba aportada por el actor (toda vez que al declararse rebelde a la CCSS y no haberse apersonado al procedimiento no consta en este Tribunal el expediente administrativo correspondiente) se infiere que las suspensiones no fueron antojadizas sino que su finalidad siempre fue procurar elementos probatorios solicitados por una de las partes del procedimiento para llevarlo a un estado siguiente, esto es, la comparecencia, acto en el cual se admitiría y evacuaría la prueba. Asimismo, entre cada señalamiento y suspensión no han existido los seis meses de inactividad requeridos para que se declare caduco el procedimiento. En conclusión, no se ha constituido en la especie ninguno de los presupuestos requeridos para tener por cumplida la caducidad del procedimiento que se alega, por ende, no existe lesión al numeral 340 de la L GAP y resulta inviable acceder a lo pretendido. Por las mismas razones debe rechazarse la pretensión dirigida a que, ante la negativa de resolver por el fondo del asunto respecto de la caducidad alegada, este Tribunal sustituya a la Administración y declare que efectivamente el procedimiento impugnado estuvo afectado por la caducidad ordenándose el archivo del expediente y la suspensión definitiva del procedimiento. Primero, porque según fuera expuesto, la excepción de caducidad ya fue resuelta por el órgano competente, quien la rechazó.

Por ende, al existir resolución expresa de la Administración competente es manifiestamente improcedente cualquier sustitución. Segundo, porque a juicio de este órgano colegiado el examen de los elementos probatorios que constan en autos no permite acreditar el cumplimiento de los presupuestos exigidos por el numeral 340 de la LGAP para que opere la citada caducidad, al momento en que el accionante la formulara. Finalmente, al no haber operado la caducidad del procedimiento no existe ningún conducta administrativa a la que pueda imputársele los detrimentos alegados, lo que impone, sin más, el rechazo de la pretensión indemnizatoria. En consecuencia, deberá declararse parcialmente con lugar la demanda acogiéndose solo la primera pretensión, toda vez que conforme al artículo 340 de la LGAP, la caducidad puede operar también respecto de los procedimientos administrativos que inicien de oficio. Todas las demás pretensiones deberán rechazarse por las razones expuestas en los considerandos anteriores, excepto las costas, que resolverán en un considerando previo.

IX. Si bien este Tribunal ha rechazado la demanda respecto de algunos pedimentos al considerar que, al momento en que el accionante formuló la excepción de caducidad dentro del procedimiento administrativo no había existía paralización por más de seis meses imputable exclusivamente a la Administración promovente y que, en ese tanto, lo resuelto en vía constitutiva y recursiva fue conforme a derecho, lo cierto es que las particularidades de este caso hacen necesario señalar lo que de seguido se expone. Las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa, las distintas solicitudes de los administrados, sean éstas correspondientes al proceso constitutivo o de impugnación. A la luz del derecho fundamental consagrado en el artículo 41 constitucional, no basta la sola tramitación de aquéllas, sino que en ambos supuestos resulta indispensable el dictado de la resolución final y motivada, sea ésta favorable o desfavorable. Ahora bien, la resolución de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo razonable, el cual normalmente viene establecido en la Ley General de la Administración Pública o cualquier otra norma especial por razón de la materia. La omisión de resolución en tiempo razonable de dichos procedimientos, tanto en fase constitutiva como recursiva, constituye una manifestación de inactividad formal de la Administración cuyo conocimiento y resolución corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa, en virtud del control de la legalidad de la función administrativa que le impone a esta sede jurisdiccional el numeral 49 de la Constitución Política y los artículos 1, 2 y 36 del Código Procesal Contencioso Administrativo. En ese tanto, la desatención al deber de las Administraciones de resolver las gestiones dentro de un procedimiento en el plazo establecido por el Ordenamiento Jurídico, son manifestaciones de un funcionamiento anormal que atentan contra los derechos legales y fundamentales de los administrados, tutelables en esta sede . En este sentido, de la jurisprudencia de la

Sala Constitucional se puede extraer que el actuar de la Administración se encuentra regido por una serie de principios, dentro de los cuales se pueden citar, entre muchos otros, el de celeridad, eficiencia, respeto del debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad. Ello impone a la Administración el deber de gestionar en forma célere los procedimientos administrativos, garantizando en todo momento el debido proceso y la máxima de justicia pronta y cumplida establecida en el cardinal 41 constitucional. De este principio general se extrae, que un atraso injustificado resulta contrario a Derecho y lesiona la esfera jurídica de los particulares. En el presente asunto, el examen de este Tribunal confirma la tesis de la entidad demandada en el sentido de que, al momento en que el actor formuló la excepción, no había operado la caducidad del procedimiento. Sin embargo, como la CCSS fue declarada rebelde y no se apersonó al proceso no se cuenta con un expediente administrativo que permita constatar si la comparecencia fue o no realizada, si se ha dictado acto final o si, en última instancia, con posterioridad a la resolución que declara sin lugar el recurso de apelación contra la decisión de no decretar la caducidad, ha existido el impulso procesal de oficio necesario para llevar el proceso a buen término dentro de un plazo razonable, circunstancias que, en caso de que no hayan acontecido sin duda atentarían contra la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 41 de la Constitución Política. Nótese, incluso que entre el último acto del que se tiene constancia en autos y el día de hoy, podrían haber transcurrido sobradamente el plazo de seis meses de paralización que exige el ordinal 340 de la LGAP para que, ahora si, pudiera producirse la caducidad del procedimiento o al menos eventuales responsabilidades personales disciplinarias o patrimoniales de los funcionarios encargados de la que tramitación y decisión del asunto, si se demostrara retardo injustificado. No obstante, esa circunstancia es solo una posibilidad porque, se reitera, no se cuenta con el expediente requerido para abordar ese examen, lo cierto es que es preciso imponer a la Administración demandada (órgano director y decisor cada uno dentro de sus competencias) la insoslayable obligación que tiene de impulsar de oficio el procedimiento incoado contra el accionante y concluir lo dentro de los plazos correspondientes.”

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] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 136 de las quince horas con diez minutos del doce de noviembre de dos mil trece. Expediente: 12-000834-1027-CA.

[ii] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 122 de las once horas del nueve de octubre de dos mil trece. Expediente: 11-007338-1027-CA.

[iii] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA. Sentencia 88 de las siete horas con treinta y siete minutos del treinta de agosto de dos mil trece. Expediente: 10-001142-0166-LA.

[iv] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. Sentencia 77 de las dieciséis horas del veintiséis de agosto de dos mil trece. Expediente: 12-001740-1027-CA.

[v] TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia 4 de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del diecisiete de enero de dos mil trece. Expediente: 10-001192-1027-CA.

[vi] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 517 de las nueve horas con treinta y cinco minutos del tres de mayo de dos mil doce. Expediente: 07-001406-0163-CA.

[vii] SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 888 de las nueve horas con treinta y ocho minutos del veintidós de septiembre de dos mil seis. Expediente: 02-000579-0166-LA.

[viii]SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 3595 de las quince horas con cuarenta minutos del siete de marzo de dos mil ocho. Expediente: 07-016545-0007-CO.

[ix] TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia 118 de las ocho horas con cincuenta minutos del doce de diciembre de dos mil trece. Expediente: 10-004328-1027-CA.

[x] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN OCTAVA. Sentencia 6 de las quince horas del veintiocho de enero de dos mil trece. Expediente: 11-002442-0173-LA.

[xi] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN OCTAVA. Sentencia 86 de las dieciséis horas del veintiuno de septiembre de dos mil doce. Expediente: 10-003856-1027-CA.

[xii] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 193 de las dieciséis horas del diecinueve de septiembre de dos mil doce. Expediente: 11-002734-1027-CA.

[xiii] TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 180 de las quince horas del diecinueve de agosto de dos mil once. Expediente: 10-003571-1027-CA.