Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo (NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: PRESCRIPCION DEL COBRO DE DANOS Y PERJUICIOS POR RETARDO EN TRAMITE DE CONVALIDACION DE TITULOS EN LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

RESUMEN: El presente trabajo, aborda el tema de la prescripción del cobro de daños y perjuicios contra la Universidad de Costa Rica, por retardo en la solicitud de reconocimiento y convalidación de un título universitario, desde los puntos de vista normativo y jurisprudencial, incluyendo: plazos el procedimiento administrativo, responsabilidad de la solicitud de reconocimiento administración, universitario, derecho de petición y pronta resolución, condena por daños y perjuicios a la Universidad de Costa Rica, prescripción de daños y perjuicios en materia administrativa, plazo aplicable y cómputo, distinción entre caducida У prescripción.

Índice de contenido

PLAZO AP	LICABLE ,	CÓMP	UTO E	INTER	RRUPCIÓ	ÓN				9
ANÁLISIS	CONCEPTUA	AL Y	DISTIN	NCIÓN	ENTRE	CADUCIDAD	DE	LA	ACCIÓ	N
Y PRESCR	IPCIÓN			. .						.11

1 NORMATIVA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA¹

ARTÍCULO 27.- Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

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

LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA²

PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Artículo 261.

- 1. 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.
- 2. Para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo habrá el término de un mes contado a partir de

la presentación del mismo.

3. Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, sea para la interposición de los recursos administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Artículo 190.-

- 1. La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.
- 2. La Administración será responsable de conformidad con este artículo, aún cuando no pueda serlo en virtud de las secciones siguientes de este Capítulo, pero la responsabilidad por acto lícito o funcionamiento normal, se dará únicamente según los términos de la Sección Tercera siguiente.

Artículo 198.-

El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que la responsabilidad.

El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso.

(Así reformado por el artículo 1º de la ley Nº 7611 de 12 de julio de 1996)

(NOTA: de acuerdo con el Transitorio de la indicada ley No.7611, con respecto a los plazos de prescripción, los procesos iniciados en sede administrativa y judicial a la entrada en vigencia de esta ley, se regirán conforme a la legislación anterior, es decir, tomando el plazo de prescripción de tres años)

PROTECCIÓN AL CIUDADANO DEL EXCESO DE REQUISITOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS³

Artículo 1º-Ámbito de aplicación. La presente Ley es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Se exceptúan de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por administrado a toda persona física o jurídica que, en el ejercicio de su derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, se dirija a la Administración Pública.

Artículo 6º-Plazo y calificación únicos. Dentro del plazo legal o reglamentario dado, la entidad, órgano o funcionario deberá resolver el trámite, verificar la información presentada por el administrado y podrá prevenirle, por una única vez y por escrito,

que complete requisitos omitidos en la solicitud o el trámite o que aclare información. Tal prevención suspende el plazo de resolución de la Administración y otorgará, al interesado, hasta diez días hábiles para completar o aclarar; transcurridos los cuales, continuará el cómputo del plazo previsto para resolver.

Artículo 10.—Responsabilidad de la Administración y el funcionario. El administrado podrá exigir responsabilidad tanto a la Administración Pública como al funcionario público por el incumplimiento de las disposiciones y los principios de esta Ley.

responsabilidad de la Administración regirá La se por 10 establecido en los artículos 190 y siguientes de la Ley General de Administración Pública; la responsabilidad administrativa del funcionario público, por sus artículos 199 y siquientes, y 358 y siquientes; la responsabilidad penal del funcionario público, conforme lo ordena la legislación penal.

Para los efectos de responsabilidad personal del funcionario público, se considerarán como faltas graves los siguientes incumplimientos específicos de la presente Ley:

- a) No aceptar la presentación única de documentos.
- b) No respetar las competencias.
- c) No dar publicidad a los trámites ni sujetarse a la ley.
- d) No informar sobre el trámite.
- e) No resolver ni calificar dentro del plazo establecido.
- f) Incumplir el procedimiento del silencio positivo.

- g) No coordinar institucionalmente.
- h) Irrespetar el trámite ante única instancia administrativa.

2 JURISPRUDENCIA

SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULO UNIVERSITARIO DERECHO DE PETICIÓN Y PRONTA RESOLUCIÓN, CONDENA A LA U.C.R AL PAGO DE LAS COSTAS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS QUE SE LIQUIDARÁN EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁴.

"El derecho establecido en el artículo 27 de la Constitución Política hace referencia a la facultad que posee todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier funcionario público o entidad oficial con el fin de exponer un asunto de su interés. Esa garantía se complementa con el derecho a obtener pronta respuesta; pero esto último no necesariamente significa una contestación favorable. En otras palabras, es el derecho a pedir y no el derecho a obtener lo que se pide, lo que se garantiza, aún cuando el funcionario público deba resolver con estricta sujeción a la ley, pues la libertad de petición se funda en otro principio, esto es, en que no puede coartarse por la Administración el derecho de los gobernados para dirigirse a los órganos públicos. De manera que, la vía de petición permite plantear a la Administración lo que no se puede obtener por vía de recurso ante ella, siempre y cuando a ésta no le esté vedado hacerlo por tratarse de materia reglada. Sin embargo, como lo ha señalado repetidamente la Sala, no es el artículo 27 constitucional el aplicable sino el 41 cuando se trata de reclamos o recursos: "Ocurriendo a las leyes, todos

han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes". Lo anterior por cuanto los reclamos y recursos administrativos, a diferencia de las peticiones puras, requieren un procedimiento para verificar los hechos que han de servir de motivo al acto final, así como adoptar las medidas probatorias pertinentes. En cuanto al plazo otorgado a la administración para contestar tenemos que el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece lo siguiente:

"Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener resolución, establecido en el artículo 27 de pronta Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan insuficiente considerar ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto".

Asimismo, la Ley General de la Administración Pública No. 6227, Artículo 261, señala:

1.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. 2. Para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo habrá el término de un mes contado a partir de la presentación del mismo. 3. Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, la interposición de sea para los administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso,

esto último en los términos y con los efectos señalados por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

analizar los elementos probatorios aportados este Después de Tribunal verifica la violación al derecho de petición y de justicia pronta y cumplida en sede administrativa. Del informe rendido por los representantes de la autoridad recurrida -que se tiene por dado bajo fe de juramento con las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta Jurisdicción- y la prueba aportada para la resolución del asunto ha sido debidamente acreditado que: a) Desde el dos de agosto del dos mil tres, inició gestiones ante las autoridades universitarias correspondientes, a fin de obtener el reconocimiento del título universitario (ver documento al folio 009 del expediente); b) Mediante oficio ORI-R-3650-2005 del siete de diciembre del dos mil cinco, la autoridad recurrida informó a la accionante sobre el rechazo de su recurso de apelación, no equiparando ni convalidando su título, por no ubicarse en ninguna de las carreras de Universidad de Costa Rica. (ver documento que corre al folio 024 expediente) Así, se constata que efectivamente un plazo excesivo e Administración se tomó irrazonable para brindar respuesta a la gestión de la recurrente, pues incluso hubieron lapsos de hasta siete meses de inactividad procesal, lo que demuestra negligencia por parte de la autoridad recurrida en dar respuesta a la solicitud de la accionante. Sin embargo, dado estando en curso este amparo el recurrente restablecido en el goce de sus derechos constitucionales, sea que se le dio respuesta a su solicitud, esta Sala estima que se debe aplicar lo preceptuado por el numeral 52 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, que dispone que si, estando en curso el amparo, se produce una resolución o actuación que suprima la actuación impugnada, se declarará con lugar el recurso únicamente para efectos de indemnización y de costas."

PRESCRIPCIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS

PLAZO APLICABLE , CÓMPUTO E INTERRUPCIÓN

[SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]⁵

"III.- El punto a dilucidar, se centra en el tema prescripción. En concreto, se debe determinar a la luz artículo 198 de la Ley General de Administración Pública, cuál es el plazo aplicable, así como el momento a partir del cual, inicia su cómputo. En la actualidad, el ordinal supracitado dispone: "El de reclamar la indemnización а la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad" . Aún cuando esa disposición es clara, debe recordarse que su texto actual es producto de una reforma introducida el 12 de julio de 1996 por la Ley Nº 7611, antes de la cual, el plazo era de tres años. Es importante señalar que, esa modificación se sujetó a lo dispuesto en un transitorio según el cual, los procesos iniciados en sede administrativa y judicial a la fecha de su vigencia, se regirán conforme a la legislación anterior, es decir, tomando el plazo prescriptivo de tres años. Interpretándose su texto a contrario sensu, se llega conclusión de que, para los asuntos que a ese momento no autoridades administrativas hubieren presentado ante las judiciales, la prescripción sería de cuatro años. Como puede apreciarse, el criterio para determinar uno u otro, lo constituye la presentación del reclamo o la interposición de la demanda. En este asunto, tal como se consignó en el hecho probado identificado con el número 5 de la sentencia de primera instancia, que el Ad-Quem avaló, el actor formuló su gestión administrativa el 20 de octubre de 1999, sea que al entrar a regir la reforma, no existía de su parte reclamo alguno, de manera que, conforme a la normativa

transitoria, la prescripción aplicable es la cuatrienal y no la de tres años como por error lo consideró el Tribunal. Sin embargo, como de seguido se expone, no hay casación útil que permita quebrar el fallo. IV.- Determinado el plazo prescriptivo, cabe entonces dilucidar el momento a partir del cual deben computarse los cuatro años. Si bien el numeral 198 ya transcrito, sienta la regla de que se inicia con el hecho que motiva la responsabilidad, esta Sala se ha visto en la necesidad de precisar sus alcances a fin de adecuarlo а situaciones concretas, no previstas específicamente por el legislador, debido a que una interpretación limitada a parámetros literales, puede distorsionar su verdadero sentido. Sirva de ejemplo, lo indicado en la resolución de esta Sala Nº 29 de las 14 horas 30 minutos del 14 de mayo de 1993; que en su apoyo cita el Tribunal, criterio que a su vez se reiteró en el voto Nº 606 de las 16 horas 10 minutos del 7 de agosto del 2002. Así, al amparo de esos antecedentes, se concluye que, para determinar el inicio del plazo de la prescripción se necesitan dos requisitos, uno objetivo tal como lo es el hecho o la conducta que motiva el daño, y otro subjetivo constituido por la certeza en el sujeto que lo sufre, de que aquélla es la causa de su lesión. requisitos no siempre ocurren forma simultánea, en correspondiendo al interprete su determinación, que bajo principio constitucional de tutela efectiva, no puede ser otro que aquel cuando se tiene conocimiento del hecho dañino."

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA.] 6

"IV.- Es importante recordar que el plazo decenal común de prescripción contenido en el Código Civil, es de aplicación en aquellos supuestos en que nuestro ordenamiento jurídico no estipule un término especial, pues de ser así, se aplica éste último. En el presente proceso se reclama la responsabilidad patrimonial del Estado, por la inscripción de un documento falso en el Registro Público (1 de mayo de 1991), y el levantamiento

indebido de una orden de inmovilización del inmueble, por parte de los funcionarios de dicha oficina (14 de septiembre de 1993). Siendo así, la norma aplicable es sin lugar a dudas, el numeral 198 de la Ley General de la Administración Pública, que estipulaba originalmente, tres años para reclamar indemnizaciones a la Administración y actualmente cuatro, según reforma introducida por la Ley No. 7611 de 12 de julio de 1996, publicada en La Gaceta No. 143 de 29 de julio de ese mismo año; sin que tenga relevancia que el daño que motiva el reclamo, derive de una actuación normal o anormal, un acto lícito o ilícito o bien de un delito. La prescripción puede interrumpirse, mediante actos aptos para ello, pero dirigidos frente a la persona a quien se reclama la prestación y no a terceros.

ANÁLISIS CONCEPTUAL Y DISTINCIÓN ENTRE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN Y PRESCRIPCIÓN

[SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]

"XII.- En cuanto al segundo motivo de disconformidad aducido en este agravio, sea la errónea interpretación del artículo 207 de la Ley General de la Administración Pública, en un caso similar al presente, pues en él se analizó la naturaleza del plazo señalado en ese ordinal, esta Sala dijo: "V.- Aduce también el casacionista que el término que estipulaba el artículo 207 de la Ley General de la Administración Pública, lo era exclusivamente para iniciar el procedimiento administrativo contra el funcionario S.T.. Razón por la cual de no gestionarse en tiempo tal procedimiento, como sucedió en el presente asunto, debe aplicarse el prescripción de tres años que indica el numeral 198 de esa misma ley cuando se pretenda el cobro en sede judicial. A la sazón, el numeral 198 rezaba de la siguiente forma: "El derecho de reclamar la indemnización prescribirá en tres años contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.". Este término, aplicaba para administrado y el servidor público que pretendiera ser el

resarcido por la Administración, o bien, cuando para requiriera de sus agentes una indemnización por daños cometidos. Pero, en este último supuesto, considerando que se está ante una Administración ágil y célere que además se encuentra en una relación de poder sobre el funcionario, el legislador incorporó en artículo 207 ibíd un requisito adicional que los servidores, certidumbre a a saber: "El Estado no reclamaciones a sus agentes, por daños y perjuicios, pasado un año desde que tenga conocimiento del hecho dañoso.". Con este plazo de caducidad, se obligó a la Administración a ser pronta en sus reclamos pues de lo contrario, con su inactividad durante ese plazo fatal, expiraba el ejercicio de la acción por consiguiente, operaba la decadencia de su derecho indemnizatorio. Bastaba, entonces, para evitar que el derecho caducara, promoviera dentro de Administración ese término el administrativo 0 judicial correspondiente. Realizadas reclamaciones en tiempo, la certidumbre y seguridad jurídica del servidor, ante la eventual inacción posterior del Estado era tutelada por la figura de la prescripción que aducía el citado numeral 198. De allí que, resulta imposible acceder al plazo de prescripción de tres años, como lo arguye en su reclamo el casacionista, sin antes gestionar la correspondiente reclamación contra el funcionario dentro del término anual ordenado por el artículo 207, referido bajo sanción de caducidad. Por artículo consiguiente, el 207 de la Ley General la Administración Pública regula la extinción del derecho de a un funcionario público tanto reclamación frente administrativa como judicial, por lo que se impone rechazar el agravio por improcedente. VI.- Finalmente, sostiene el personero del Estado que el término del citado artículo 207, corresponde a una caducidad de la acción y no a una prescripción del mismo, con lo cual el derecho a la indemnización sobrevive y puede el Estado ejercerlo en la vía ordinaria. Tocante a la diferencia entre uno y otro Instituto esta Sala dijo en su Voto Nº 43-97 de las 14:40 horas del 28 de mayo de 1997: "La prescripción extintiva y la

caducidad son instituciones jurídicas afines, que tienen de común que el tiempo actúa de causa extintiva de derechos, sin embargo, ambos se distinguen profundamente tanto por su fundamento como por sus efectos. La prescripción afecta a derechos que han nacido con vida, en principio ilimitada, y sólo por su inactividad durante un plazo, generalmente prolongado, pueden quedar extinguidos. caducidad por su parte, afecta a derechos que la ley o la voluntad de particulares concede con vida ya limitada de antemano para su ejercicio, por lo que se extinguirán fatalmente cuando haya transcurrido el plazo. Opera pues, por el mero transcurso del tiempo que le ha sido fijado, pudiendo ser tenida en cuenta de oficio por el juez, a diferencia de la prescripción en que debe ser alegada en forma de excepción por el que pretende beneficiarse sus efectos, ya que mientras no se invoque, el derecho ejercitado, aún después de la prescripción despliega su eficacia. La caducidad hace referencia a la duración del mismo derecho, de manera que su transcurso provoca la decadencia o extinción y con ello la de la acción que del mismo dimana; por el contrario, la prescripción hace referencia a la acción y se funda necesidad de seguridad jurídica, como sanción a la inactividad por parte del titular de un derecho que no ejercita la acción que le es inherente. Se puede afirmar que en la prescripción el derecho se pierde porque se ha extinguido la acción, y en la caducidad, por el contrario, desaparece la acción por haberse extinguido el derecho, por el transcurso del plazo de duración que tenía fijado. La prescripción extintiva tiene su fundamento en la necesidad de poner término a las situaciones de incertidumbre en el ejercicio de los derechos y en la presunción de abandono por parte de su titular, por ello cabe hacer prueba de que este abandono o inactividad no ha existido, es decir ser interrumpida, y por lo mismo sólo puede estimarse a instancia de parte. Por su parte, la caducidad se funda exclusivamente en la necesidad de dar seguridad al tráfico jurídico, y por lo tanto no admite en ningún caso la interrupción del tiempo cuyo simple transcurso la origina.". Con base en lo anterior, lo cierto es que tal diferencia no afecta la

decisión de los juzgadores de instancia, pues en cualquiera de ambos casos, el derecho que se reclama feneció, y la demanda debe ser declarada sin lugar. En efecto, la anterior redacción del artículo 207 de la Ley General de la Administración Pública contenía un plazo de caducidad, aplicable al Estado, para que éste reclamara a sus funcionarios cualquier indemnización por daños causados. De no cumplir con ese término, para el Estado no sólo se extinguía la posibilidad de accionar -en sede administrativa o jurisdiccional-, sino también el derecho a obtener indemnización por el deterioro sufrido. De allí que, pese a denominarse de forma errónea el instituto que propició la extinción del derecho del reclamo, lo cierto es que el resultado es el mismo. Por otra parte, se concluye que el argumento del recurrente, sin lugar a duda, confunde la caducidad del derecho con la caducidad de la instancia. En el primer caso, caducidad del derecho, se está en presencia de un término fijado en la ley dentro del cual se permite promover una acción, pero, si en ese plazo no se llegara a ejercer, expira la posibilidad de su ejercicio. Por su parte, la caducidad de la instancia, refiere a un modo de extinción de la relación procesal por inactividad de una de las partes por el término estipulado en la ley. Este abandono de la instancia, no presupone el fenecimiento del derecho, salvo que a la vez haya operado la prescripción del mismo. Se sigue de lo anterior que el cargo debe rechazarse por impertinente.". Sentencia número 289 de las 9:45 hrs. del 28 de mayo retropróximo. Al igual que en el precedente transcrito, al no estarse en presencia de un supuesto de casación útil, pues el plazo anual regulado en la norma de comentario transcurrió sobradamente, con lo cual se extinguió el derecho de reclamación, se impone el rechazo del agravio bajo consideración."

FUENTES CITADAS

- 1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Costa Rica, de 7 de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve.
- 2 LEY 6227.LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Costa Rica, de 2 de mayo de mil novecientos setenta y ocho.
- 3 LEY 8220.PROTECCIÓN AL CIUDADANO DEL EXCESO DE REQUISITOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS. Costa Rica, de cuatro de marzo de dos mil dos.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2006-003823 , de las diez horas y treinta y cinco minutos del veinticuatro de marzo del dos mil seis.
- 5 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución $N^{\circ}000291\text{-}F\text{-}2005$, de las trece horas cuarenta y cinco minutos del doce de mayo del año dos mil cinco.
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N° 505-2005 , de las diez horas cincuenta minutos del dos de noviembre del dos mil cinco.
- 7 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Resolución N°000055-F-2000 , de las las quince horas cinco minutos del veintiséis de enero del dos mil.