

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL
DE LAS AMÉRICAS**

ESCUELA DE DERECHO

**DIAGNÓSTICO DE LOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN EN EL
EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DENTRO
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
QUE SE APLICA A LOS EMPLEADOS DEL RÉGIMEN DEL
SERVICIO CIVIL DENTRO DEL MOPT EN EL AÑO 2019**

ANDRÉS BRICEÑO ESTRADA

SAN JOSÉ, JULIO 2020

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	1
Planteamiento del problema	1
Objetivos	4
Objetivo General	4
Objetivos Específicos	4
Justificación	5
Antecedentes.....	8
Proyecciones	10
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	12
La potestad sancionadora de la administración	13
Ius puniendi	13
Definición	13
Concepto de Potestad Sancionatoria	14
Variedades de la potestad sancionatoria administrativa.....	16
Relaciones de sujeción general	17
Relaciones de sujeción especial.....	17
Finalidad de la potestad sancionadora.....	19
Principios de la potestad sancionadora	20
Principio de legalidad	20
Principio de Reserva de Ley	21
Principio de Tipicidad	22
Principios de culpabilidad y de presunción de inocencia.....	23
Principio de proporcionalidad.....	24
Principio de irretroactividad.....	24
Principio debido proceso.....	25
Principio Derecho de defensa.....	25
El Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	25
Concepto	26
Sujetos o partes del procedimiento administrativo.....	27
El Órgano Director.....	27
Órgano Decisor	28
El administrado o sujeto pasivo del procedimiento	29
Tipos de procedimientos.....	30

Procedimiento administrativo ordinario.....	30
Procedimiento administrativo sumario.....	31
Fases dentro del procedimiento administrativo ordinario disciplinario	32
Investigación preliminar.....	33
Concepto.....	33
Fase Instructiva	34
Inicio del procedimiento administrativo	35
Traslado de cargos.....	35
Resolución Final	36
Principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador	37
Principio de Legalidad	38
Principio de culpabilidad.....	41
Principio de oficiosidad.....	42
Principio de informalismo	43
El principio del debido proceso	43
Principio de derecho a audiencia y defensa	44
Principio de intimación e imputación objetiva	45
Principio de derecho de defensa.....	46
Motivación de los actos	46
Comunicación de los actos.....	47
Libertad de acceso al expediente.....	48
El principio de non bis in ídem	50
Prescripción	51
Concepto y fundamento	51
Elementos.....	52
Prescripciones dentro del procedimiento administrativo disciplinario.....	53
Inicio del procedimiento administrativo	53
Prescripción de la falta	53
Instrucción del procedimiento	53
Prescripción de la sanción	54
Cómputo de plazos de prescripción	55
Plazos de prescripción en el régimen general.....	55
Plazos de prescripción en regímenes especiales	56

Hacienda Pública.....	56
Ley General de Control Interno.....	57
Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.....	58
Hostigamiento sexual en el empleo y la docencia.....	58
CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO	59
Enfoque de la investigación	59
Diseño de la investigación.....	60
Muestra.....	62
Triangulación de los datos cualitativos	63
Unidades de análisis	63
Descripción de técnicas e instrumentos para la recolección de datos	64
Procedimiento para la recolección de datos.....	65
Método de análisis.....	66
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	67
Descripción, análisis e interpretación de las categorías de análisis según el marco de referencia.....	68
Primera unidad de análisis: Potestad Sancionadora de la Administración pública	69
La potestad sancionatoria de la Administración.....	69
Primera categoría: Figura del Ministro de Obras Públicas y Transportes	70
Descripción	71
Análisis.....	72
Segunda categoría. Principios generales de la potestad sancionadora	75
Descripción	75
Análisis.....	77
Segunda Unidad de análisis: Procedimiento Administrativo disciplinario.....	79
Primera categoría: Sujetos o partes en el Procedimiento administrativo disciplinario	79
Descripción	81
Análisis.....	84
Segunda categoría: Etapas dentro del procedimiento administrativo ordinario disciplinario	85
Descripción	87
Análisis.....	88
Tercera Unidad de análisis: Prescripción	89
Primera categoría: Concepto y fundamento de la prescripción	89

Descripción	90
Análisis.....	92
Segunda categoría: Interruptores y cómputo del plazo de prescripción dentro del procedimiento administrativo disciplinario	94
Cómputo de plazos de prescripción.....	95
Descripción	96
Análisis.....	97
Descripción	98
Análisis.....	99
Descripción	99
Análisis.....	99
Descripción	100
Análisis.....	100
Análisis.....	102
Descripción	105
Análisis.....	106
Descripción	109
Análisis.....	110
Descripción	114
Análisis.....	115
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	119
Conclusiones	119
<i>En cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en los procedimientos administrativos</i>	<i>119</i>
<i>En cuanto a los procedimientos administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.....</i>	<i>120</i>
<i>En cuanto al plazo de prescripción de la potestad sancionadora de la Administración.....</i>	<i>122</i>
Recomendaciones.....	123
<i>Sobre la potestad sancionadora de la Administración en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes</i>	<i>124</i>
<i>Sobre el procedimiento administrativo disciplinario que se realizan en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes a los empleados cubiertos por el régimen del Servicio Civil.....</i>	<i>124</i>
<i>Sobre la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.....</i>	<i>125</i>
Bibliografía.....	127

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

El Estado en virtud del ejercicio de su potestad como patrono de los distintos tipos de empleados públicos, debe emplear una manera justa, equilibrada y correlativa, para sancionar las faltas cometidas en contra de las diversas normas que se encuentran sujetas a los empleados públicos.

El procedimiento administrativo disciplinario, es el conjunto de actuaciones jurídicas, a través del cual se busca establecer la verdad real de los hechos acontecidos, que ostenten merecer una sanción disciplinaria de parte de aquella potestad, en apego estricto a los principios de debido proceso, intimación e imputación, motivación de los actos, y comunicación de los actos, celeridad, oralidad y de acceso al expediente administrativo.

Aquellos principios que deben de estar inmersos en el procedimiento administrativo, se unen a los principios que cobijan a los trabajadores bajo su relación de empleo y los principios y derechos procesales que se encuentra en otras normas supletoriamente aplicadas cuando existe vacío en la Ley General de la Administración Pública.

Precisamente, la Ley General de la Administración Pública, no menciona en su cuerpo de normas, cuáles son los plazos de prescripción dentro del procedimiento administrativo, y por ello es con base en la jurisprudencia emitida por nuestros tribunales de justicia, que se ha brindado una solución al vacío existente.

Sin embargo, este vacío no se encuentra totalmente claro, ya que, con base en algunas resoluciones administrativas, tramitadas durante el periodo del 2019 en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se resuelven incidentes de prescripción aceptando y rechazando los alegatos, que, en muchas ocasiones, también son mal planteados por parte de los administrados sometidos al proceso

Por ello, para que el Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien se erige como Órgano Decisor de la potestad sancionatoria, logre sancionar las faltas de los empleados bajo su autoridad, es necesario advertir el tipo de falta que se cometió, el régimen de empleo que regula

la relación correspondiente, así como la necesidad de identificar cuáles son aquellos actos que interrumpen el cómputo de la prescripción.

Así las cosas, al concurrir los factores necesarios para que surja el instituto jurídico de la prescripción, el sujeto pasivo de la relación jurídica adyacente, al invocar aquel instituto, no encuentra certeza jurídica al conocer el fallo del incidente, y esto se puede deber a desconocimiento por parte de los abogados defensores, o bien por parte de los profesionales encargados, que deben resolver estos incidentes.

Comparando la situación jurídica a la que se enfrenta el administrado dentro de un procedimiento administrativo disciplinario y el sujeto que enfrenta un proceso judicial del tipo penal, en el cual ambos deben de soportar una acusación objetiva, para llegar a una eventual sanción y para ello el Estado cuenta con un tiempo para alcanzar esa determinación tanto en vía administrativa como en vía judicial.

De esta manera, en dicha comparación, en cuanto al plazo de prescripción en la jurisdicción penal, la Sala Constitucional en el voto N° 4397-99 de las 16 horas y 06 minutos del 08 de junio de 1999, dispuso lo siguiente:

“La prescripción de la acción penal, ha dicho esta Sala reiteradamente, es la cesación de la potestad punitiva del Estado provocada por el transcurso de un determinado período fijado en la ley. El Estado, en estos casos, declina el ejercicio de su potestad punitiva y el derecho de aplicar una determinada pena, o hacer ejecutar la pena ya impuesta en un caso concreto, lo que tiene su origen en la necesidad de respetar el principio de seguridad jurídica de las personas. Ante el poder-deber del Estado de aplicar la ley y perseguir el delito, surge también el derecho a resistir ese poder y es por eso que el legislador establece ciertas reglas, para limitarlo y proteger al ciudadano. Así, el derecho de defensa y sus derivados, el de saber a qué atenerse -base de la seguridad jurídica-, son sólo algunas de esas reglas que buscan equilibrar los intereses en juego -los del ciudadano y el Estado-, todo dentro del contexto de un sistema democrático de derecho. Se trata pues de un instrumento procesal que surge ante la necesidad de garantizarle al ciudadano que no habrá arbitrariedad frente a la prosecución

del delito, porque ante él opera la plena vigencia de los parámetros objetivos establecidos en la ley, y no otros. Otras razones de orden práctico, también justifican la existencia de este instituto, como lo son el hecho de que con el transcurso del tiempo la pretensión punitiva se debilita y termina por considerarse inconveniente su ejercicio, tanto desde el punto de vista retributivo y de prevención general, como en relación con los fines resocializadores de la pena. También, se destruyen o se hacen difíciles la obtención de pruebas lo que dificulta la instrucción razonable de un proceso. A ello se añade la teoría de que el paso del tiempo borra todo en la memoria de los hombres, y por supuesto, el derecho a no estar amenazado indefinidamente por la posibilidad de ser juzgado por un delito que por las razones señaladas y otras más, ya no tiene interés procesal ni real para la sociedad.”

Como se destaca de la transcripción anterior, la potestad que tiene el Estado, para sancionar las faltas cometidas por sus trabajadores, debe necesariamente, contar con un límite de tiempo que asegure el cumplimiento de los derechos de los administrados enfrentados al poder punitivo del Estado.

A través de lo anterior surge la siguiente interrogación ¿Se aplican correctamente conforme a la jurisprudencia y a la normativa judicial y administrativa los plazos de prescripción en los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos a los empleados cubiertos por el régimen del servicio civil en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes?

Objetivos

Objetivo General

- Diagnosticar los plazos de prescripción en el ejercicio de la potestad sancionatoria dentro del procedimiento administrativo disciplinario en el MOPT.

Objetivos Específicos

- Reconocer las variedades, finalidad y principios que componen la potestad punitiva de la Administración en el ejercicio de su poder como patrono.
- Identificar los elementos constitutivos del procedimiento administrativo disciplinario, las partes, órganos o sujetos intervinientes, sus principios, etapas, y normas.
- Conceptuar el instituto de la prescripción, sus elementos e interrupción a la luz de la doctrina, jurisprudencia administrativa y judicial en el procedimiento administrativo disciplinario.

Justificación

La presente investigación reviste de conveniencia el ámbito del derecho público, tanto para el funcionario sometido al procedimiento administrativo disciplinario, que en él espera, se resuelva su situación jurídica, sin dilaciones y en apego a los principios que recubren el procedimiento administrativo disciplinario.

De la misma manera, el Estado, en medio de la relación jurídica, nacida de la falta achacada al subordinado, requiere de la necesaria aplicación correcta de los plazos de prescripción que el ordenamiento jurídico ha establecido para resolver en un tiempo aceptable y en total apego a la jurisprudencia dictada por los órganos competentes, todos aquellos procesos donde se alza necesaria la potestad de disciplinar las faltas cometidas por los subordinados al poder de dirección del patrono estatal.

Asimismo, al dejar diáfananamente determinados los plazos de prescripción de la potestad sancionatoria que tiene el jerarca del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuando sea necesario la instrucción de un procedimiento administrativo disciplinario, para llevar a cabo esa potestad, dará aquellos sometidos a esta potestad, la certeza necesaria para enfrentar tal situación con la consigna de no estar subyugado a un proceso jurídico, en contra del Estado, quien goza de las herramientas indispensables para lograr hacer cumplir el derecho, con ocasión del principio constitucional de Seguridad Jurídica.

Como menciona Hernández Vargas (2017) en su obra:

En primer lugar, dispone, en relación a la prescripción extintiva, que es un instituto creado para tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas, en donde el ejercicio oportuno de las acciones y los derechos está asistido de un interés social, siendo que la postergación indefinida de los mismos acarrearía duda y zozobra en los individuos y amenazaría la estabilidad patrimonial, a lo que concluye que este instituto tiende a eliminar las situaciones de incerteza, producidas por el transcurso del tiempo, en las relaciones jurídicas. (pp. 544)

Así las cosas, adquiere gran relevancia, conocer el plazo de prescripción de la potestad sancionatoria, dado que, para los empleados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tener conciencia, que, de encontrarse sujetos a una relación jurídica, que podría desencadenar un resultado adverso o favorable a sus intereses, concede la promesa por parte de la Administración Pública aludida, de aplicación del principio de Seguridad Jurídica.

Por ello, el saber cuál es el tiempo que tiene la Administración Pública para ejercer acciones correctivas sobre sus empleados, reviste utilidad práctica a la Administración, también, ya que, al lograr ejercer la potestad sancionadora, dentro de los plazos que concede el ordenamiento jurídico, ocasiona que los procedimientos administrativos disciplinarios ya resueltos, no puedan ser revertidos por la jurisdicción contenciosa administrativa, por motivo de un erróneo cómputo del plazo de prescripción, que no fue resuelto con base en la normativa existente.

Actualmente, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se aplica erradamente el cómputo del plazo de prescripción de la potestad sancionatoria, en los casos donde se deben de iniciar actuaciones a partir de un informe de investigación preliminar o de auditoría, interpretando que se interrumpe el cómputo del plazo, con la notificación de la resolución que comunica al Órgano Director la designación de parte del ministro, para que se dé inicio al procedimiento administrativo disciplinario.

Volviéndose a interrumpir el cómputo de aquel plazo, con la notificación del traslado de cargos, al funcionario presuntamente responsable de la infracción de alguna falta disciplinaria, desatando esta postura, contraria a lo expuesto por la jurisprudencia judicial y administrativa, en una serie de incidentes de prescripción rechazados, por el alegato anteriormente expuesto, ocasionado una violación al Principio de Seguridad Jurídica para el administrado.

Mientras que, para el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, aplicar erróneamente el plazo de prescripción, ocasiona que subalternos que ocasionen faltas graves en contra de la Administración Pública y que sean sancionados con el despido como falta más grave, estos en el ejercicio de su derecho de acceder a la justicia, impongan procesos judiciales que a la postre sean resueltos en contra de los intereses de la administración del Estado, toda vez que hace presumir, que tales funcionarios dañosos, en virtud de un procedimiento administrativo que dejó

demostradas las faltas cometidas y la evidente pérdida de confianza para con ese funcionario, este en virtud de la incorrecta aplicación del plazo de prescripción, ventilada en sede judicial, sea condenado el Estado, y por consiguiente le sea ordenando la reinstalación en el puesto de trabajo de aquel funcionario infractor, debiendo de pagar los salarios dejados de percibir.

Produciendo erogaciones de altas sumas de dinero a un funcionario que en virtud de un procedimiento administrativo se encontró responsable de una falta grave, aunado al hecho que el ejercicio de esta práctica de acceder a la justicia contenciosa administrativa para declarar prescritos todos los procedimientos administrativos nacidos de un informe de investigación preliminar o de auditoría, le corta al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la posibilidad de desechar de su planilla a los funcionarios que no se ajustan a los lineamientos que esgrime el Reglamento de Servicios del MOPT.

Antecedentes

Se visualizará en este apartado la información contenida en los diferentes textos que versan sobre la concepción y desarrollo de la institución de la prescripción, el procedimiento administrativo y la potestad sancionadora, es así que de manera breve se presentará el desarrollo histórico de esos temas.

El tiempo constituye un fenómeno natural que tiene y ha de tener una influencia decisiva en las diferentes ramas del Derecho. Una de las manifestaciones más importantes de esta influencia del tiempo en el Derecho, desde el punto de vista de sus efectos, es la institución de la prescripción que permite extinguir obligaciones o adquirir cosas por el solo transcurso del tiempo.

La prescripción, proveniente del latín *praescriptio*, el cual a su vez se deriva del *praescribere*, es decir, escribir delante.

Aunque algunos autores se inclinan por considerar que el origen de la prescripción del delito se encuentra en el Derecho Romano, existen datos que apuntan a que ya en la Grecia clásica se conoció esta institución. Sirven de apoyo a esta teoría determinados textos atribuidos a Demóstenes y Lisias, de los que se deduce, con poco margen para las dudas, que los griegos admitieron la prescripción del delito, excepto para algunos supuestos imprescriptibles como el nombre o los derechos personalísimos inherentes al ser humano. En el derecho Romano, los datos que se conservan sobre la prescripción del delito resultan insuficientes y no permiten reconstruir con exactitud su estructura y evolución a través de las diferentes etapas.

Ciertamente nos encontramos ante una cuestión compleja y lo único que parece que puede afirmarse con suficiente seguridad es que la prescripción de las infracciones penales terminó por consolidarse como principio general en el derecho Romano post-clásico, con la excepción de algunos delitos imprescriptibles.

Se menciona la prescripción de las infracciones penales, pero debe entenderse esta como el inicio o parangón de la acción disciplinaria derivada de la función pública y su infracción por parte del funcionario que la ejerce.

La mayoría de los autores a considerar que en aquel momento (siglo III d. C.) ya existía un plazo general de prescripción de veinte años. Sin embargo, VOLTERRA, por medio de un riguroso análisis del contexto legislativo de aquel periodo atribuye esta innovación a Justiniano.

En el primitivo Derecho germánico, por el contrario, se considera no fue de mucha importancia la institución, no obstante, hasta finales del siglo XVIII la prescripción no paso de ser una figura de carácter limitado.

Ya el Código Penal Francés de 25 de septiembre —6 de octubre— de 1791, en su Título VI, contenía por primera vez un conjunto ordenado y sistemático de disposiciones en materia de prescripción que sirvieron de base en el derecho moderno, los cuales ya se desarrollaron con el Código Civil chileno y posteriormente en el Código Civil colombiano, el cual es una derivación del Código de Napoleón o Brumario 3.

Como se mencionó anteriormente el desarrollo histórico de la institución de la prescripción en el derecho disciplinario se desarrollará más de fondo en el texto del trabajo, pero no sobra mencionar que esta prescripción deriva directamente de la prescripción extintiva del propio derecho penal.

Proyecciones

Las proyecciones, responden a los objetivos, al planteamiento del problema, la justificación, explican o detallan los beneficios para la población de estudio, para los profesionales de la misma disciplina, el desarrollo sobre el conocimiento del fenómeno o de la teoría y metas personales del investigador. Según Arce y Villalobos (2007), es el fin de estudio, en función de la utilización de la investigación más allá de la respuesta al problema, es decir podría orientar a determinar si se desea desarrollar, conformar, diseñar, perfiles o planes (p. 3).

- En consonancia, con la importancia del derecho administrativo y fundamentalmente en el aspecto disciplinario es importante señalar la relevancia de las herramientas administrativas y jurídicas que permitan tanto al operador del derecho disciplinario y a la misma defensa del disciplinado dar aplicación a estas al igual, la importancia de dar aplicación a los medios legales establecidos en el derecho positivo que permitan brindar seguridad jurídica efectiva.
- Se pretende brindar claridad a los participantes en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, sean profesionales en derecho o no, dentro de los procedimientos administrativos disciplinarios que se realizan en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes sobre el reconocimiento de los distintos elementos que deben estar presentes en ese ejercicio.
- Del mismo modo, se pretende presentar una idea clara sobre el verdadero resultado de los incidentes de prescripción presentados en el año 2019, sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, en el marco del cumplimiento de los plazos que señala la normativa y la jurisprudencia, a fin de comprender si se alcanzan los fines y principios inmersos en el ejercicio de imponer sanciones a los empleados del MOPT.
- Desde un ángulo estudiantil se logrará ampliar los conocimientos en el derecho administrativos para aplicarlos a la vida profesional, de tal manera que por el estudio exhaustivo del tema se obtengan conocimientos provechosos para la vida profesional por venir.

- Se pretende establecer una base para comprender las razones por las cuales sucede la problemática detallada, a partir de esta investigación, la cual podrá ser ampliada a fin de obtener más y mejores criterios a fin de tener una idea concreta sobre otros aspectos no ampliados en la problemática bajo estudio.
- Desde una perspectiva social se busca hacer conciencia en los empleados del MOPT, instándolos a que estudien las consecuencias legales, se asesoren con profesionales en derecho para que planteen incidencias de prescripción acordes a la legislación, ante un posible procedimiento administrativo disciplinario. Así mismo, se busca que la Administración corrija acciones contrarias a derecho, y dote de herramientas jurídicas a profesionales correspondientes, para que se dé un ejercicio responsable del derecho acorde con los principios de seguridad jurídica y legalidad.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

Será necesario abordar abundantemente el tema de la prescripción, su concepto y fundamento, dentro del derecho administrativo, repasando de manera breve su historia, hasta la actualidad para hacer una amplia comprensión de la problemática esbozada líneas atrás, y a modo introductorio,

Indispensablemente, habrá de comparar las figuras de caducidad y prescripción, evaluando sus características, para lograr una diferenciación entre ellas, y conocer de su aplicación práctica en cada una de las situaciones jurídicamente aplicables.

Se conocerán los plazos de prescripción aplicables, a cada uno de los regímenes especiales a los que está subordinada, cada una de las relaciones de empleo, que subsisten en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y los supuestos de interrupción y suspensión que atañe a cada uno de los procesos disciplinarios que corresponde a cada relación de empleo.

Será analizada la potestad sancionatoria del Estado a la luz del *ius puniendi* como forma que tiene el Estado de imponer las correcciones necesarias a los administrados subordinados a alguna norma que invoque esta potestad, para en rumbarnos de manera amplia a su forma específica, la administrativa.

Como se mencionó atrás, la potestad sancionatoria administrativa del Estado, será abordada de manera diáfana, exponiendo algunas generalidades, sus alcances, concepto y fundamento con la intención de comprender de donde proviene esa facultad.

Para lo anterior, se expondrá los tipos de relaciones jurídico administrativas, a los que se sujetan los diferentes tipos de administrados y el régimen de faltas aplicable a cada una de esas relaciones, dentro de la normativa previamente establecida por la cartera ministerial aludida.

Por último, se esbozará correlativamente el procedimiento administrativo, como vía de garantizar un proceso de sanción justo, a los administrados que les aplique este tipo de procedimiento sancionatorio, ubicando con precisión los principios que lo colman y le dan vida.

Se expondrán los aspectos generales, conceptos de este, sus tipos; tratando de distinguir las características del procedimiento administrativo, su naturaleza jurídica, las etapas, los fines y

objeto 2 que lo constituyen, para intentar dar una idea amplia de su aplicación dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Dentro de la diversidad de procedimientos administrativos, se dará énfasis al régimen disciplinario del Estatuto del Servicio Civil, del Estatuto Policial y según la Ley General de la Administración Pública, con observancias a sus consideraciones.

La potestad sancionadora de la administración

Ius puniendi

Es necesario, para avanzar en la composición de la potestad sancionatoria del Estado, entrar a conocer de dónde proviene esa facultad, por ello, es necesario indicar que la fuente que ha permitido demostrar hoy la potestad de sanción, se encuentra en la figura del ius puniendi.

Definición

Rodríguez Fallas y Hernández Vargas, dicen que el Ius puniendi, es la capacidad de punir, sancionar o castigar que cobijó el Estado, en el Derecho Penal antiguo, el cual atrajo para sí, el control de la violencia y transgresiones cometidos en contra de los ciudadanos, como forma de lograr una convivencia pacífica, asegurando el goce de la libertad y los derechos que le eran propios a los hombres.

De esta manera, es posible comprender al Ius Puniendi como esa capacidad del Estado, para imponer bajo un proceso justo, sanciones a los ciudadanos que se atreven a transgredir normas jurídicas, que tratan de evitar ciertas conductas, que por alguna razón la sociedad requiere que sean penalizadas.

Sin embargo, esta potestad necesariamente recaía en los gobernantes, quienes la utilizaron arbitrariamente, dado que el Estado en sus orígenes, fue caracterizado por la monarquía absoluta, por ello en su evolución se fue dotando de mejores garantías para limitar el poder que ostentaba el Estado en contra de los enfrentados a esta potestad.

Fue necesario observar el daño causado, al ser humano sometido al poder sancionador del Estado, versus el delito cometido por aquel, arrojando como resultado de esa observación, un conjunto de garantías procedimentales y un cambio lógico en el ejercicio de tal facultad.

Generando en el poder administrador, una evolución de la potestad de sancionar, la cual proyectó un límite a su ejercicio con la intención de reducir las afectaciones ocasionados, para lograr un balance justo entre el administrado y la Administración.

En las instituciones administrativas que detentan el poder sancionador, se alza el debido proceso como garantía fundamental de aplicación, como un límite justo al ejercicio de aquella potestad, sacando de la justicia penal esa garantía y así lograr aplicarla debidamente en las áreas administrativas a las que les competía también, el ejercicio del *ius puniendi*.

Concepto de Potestad Sancionatoria

La definición de potestad, en sentido general, proviene del latín *potestas*, y significa: “Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo” según se extrae del Diccionario de la Real Academia Española.

Jurídicamente se conoce como potestad al medio correspondiente, mediante el cual, el Estado busca ejercer sus acciones y lograr los fines que persigue, sobre esta definición “son poderes de actuación que, ejercitándose de acuerdo con normas jurídicas, producen situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados” (Espinoza, y Ramírez, 2009).

Existen versiones de la actividad sancionatoria del Estado, civil, administrativa, penal y disciplinaria, cada una con diferencias particulares pero todas cobijadas por el principio constitucional del debido proceso.

Por su parte García Enterría E. y Fernández (1986), señalan que:

“por sanción se entiende como un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, los autores plantean la existencia de una dualidad, separada por un acto formal, así las penas propiamente dichas las impone la Administración y las otras los Tribunales penales” (p.163).

De este modo, se logra comprender que la potestad sancionadora, es la forma en la que el Estado ha llevado a cabo su facultad de sancionar las eventuales infracciones al ordenamiento jurídico administrativo, guiándose con algunos de los principios provenientes del derecho Penal, a las cuales hay un sometimiento voluntario de la sociedad, para su mismo beneficio, ya que al final de cuentas, el Estado en el ejercicio de sus potestades, tiene como objeto satisfacer necesidades sociales para procurar un ejercicio eficiente y transparente de la gestión pública.

Es valiosa la posición de la Procuraduría General de la Republica, con respecto a la potestad sancionadora, al externar, en el dictamen N° C-219 del 07 de setiembre de 2018, la posición de la Sala Constitucional, sobre la potestad sancionadora al aceptar que:

“En cuanto a la potestad sancionatoria de la Administración, presupuesto básico para la legitimidad de la norma que se impugna, esta Sala ha señalado:(...) /Este Tribunal ha afirmado que la satisfacción de intereses comunes en una sociedad, requiere de una Administración Pública eficaz, y esa eficacia depende en gran medida de su poder, otorgado en parte, para proteger la lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos que la sociedad estima como fundamentales. Es la potestad sancionadora el instrumento a través del cual se busca proteger estos intereses.”

De las anteriores definiciones se comprende, que, para alcanzar el objetivo social, de sancionar conductas lesivas por parte de los funcionarios del MOPT, es necesario implementar reglamentos o leyes, para los distintos regímenes.

Señala nuestra Constitución Política, en el artículo 140, que es deber y atribución conjunta del presidente de la República y el respectivo Ministro de Gobierno, “*Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento*” (2013, p. 50). Otorgando el poder constituyente, la potestad de sancionar al poder ejecutivo, todas aquellas faltas cometidas a la normativa que no sea competencia del Poder judicial.

Sobre la materia en análisis, la inclinación de esta postura, será necesariamente enfocada al régimen del Servicio Civil que ostenta el funcionario público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, toda vez que, dentro de esta institución del Estado costarricense, convergen distintos regímenes de empleo público, tales como el régimen del Servicio Civil, régimen Policial y empleados de confianza, y sobre ellos recae la potestad de la Administración de sancionar sus

faltas, por la subordinación que ejerce este por medio de su poder de dirección dentro de la relación laboral, indistintamente del régimen jurídico al que estén sometidos.

Así pues, si un empleado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes transgrede la normativa que le estatuye, es deber del órgano patronal, corregir sus faltas, dado que el actuar de la Administración debe de satisfacer siempre el interés público, por ende, la sanción correcta y acorde a la falta cometida, suponen una sanción, que satisface el interés social.

Al respecto, la Sala Constitucional ha dicho:

“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 responsabilidad 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 necesariamente al funcionario o empleado, o, mejor dicho, a los derechos del funcionario. Este régimen es una especie de la potestad "sancionadora" del Estado, de la que dimana, potestad que es inherente y propia de la Administración Pública, traduciéndose en la facultad de, por lo menos, un "mínimo" de poder para que esta aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados cuando falten a sus deberes”.

Deja evidenciado lo anterior, que existe un deber de los empleados del MOPT de acatar la normativa que les vincula a este, con la plena conciencia que su vulneración, con lleva al ejercicio de la potestad de sanción por parte de la Administración, la cual, según los hechos, puede ser leve o levísima, grave o gravísima, lo cual definirá el tipo de sanción correspondiente.

Variedades de la potestad sancionatoria administrativa

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ dicen que la potestad sancionadora administrativa, como manifestación de la potestad punitiva única del Estado, se fracciona en

diversas variedades, dependiendo de que se esté en presencia o no, de una relación especial previa con la Administración, (p.148)

De allí derivan algunas construcciones doctrinales que intentan explicar las formas en las que generalmente se manifiesta la potestad sancionadora de la Administración. De las cuales interesan, dos de las más reconocidas y que han tenido una directa incidencia en nuestro medio jurídico: las relaciones de sujeción general y las relaciones de sujeción especial.

Relaciones de sujeción general

GALLEGO ANABITARTE citando a OTTO MAYER, ha dicho que esta premisa puede pensarse que del ordenamiento jurídico administrativo pueden originarse una serie de deberes que pesan sobre todos los individuos hacia los que se extiende la actividad de la administración, sin que exista una relación jurídica de aquella que vincula a todo ciudadano con el Estado (1961, p.14), que es lo que se ha denominado relación de sujeción general o de supremacía general.

En la relación de supremacía general se infringe entonces el orden público general; y tal como lo señala GARCÍA DE ENTERRERÍA, la Administración se presenta armada solo con sus potestades generales, que la ley le atribuye por condición genérica, tal como la reglamentaría, la expropiatoria, la impositiva, la sancionadora, policial, entre otras (2001, p.18).

Relaciones de sujeción especial

Existe una responsabilidad concreta del administrado en las de sujeción o supremacía especial, como consecuencia de la relación previa administrativa, y es esta la que interesa para el tema en investigación.

De este tipo de relación deriva una serie de deberes determinados, para un administrado en particular o grupo de ellos, en virtud de una relación jurídica preestablecida, que la doctrina ha llamado: relaciones de sujeción especial (MONTORO PUERTO) (p.122) o relaciones especiales jurídico-administrativas (GALLEGO ANABITARTE) (p.24) como, por ejemplo, podría ser la existente entre la Administración y el funcionario, el estudiante, el privado de libertad, etc.

Las relaciones de sujeción especial son definidas por LÓPEZ, (1994) como las relaciones jurídico administrativa caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en

la esfera organizativa de la administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación. (pp. 161-162)

De la anterior afirmación deriva otra que, a juicio de la Sala Constitucional, es la que se aplica en el ordenamiento jurídico costarricense, y esta es: la potestad correctiva y la disciplinaria.

Esta postura de la Sala Constitucional, divide el contenido del *ius puniendi* de la Administración en dos potestades: la correctiva y la disciplinaria.

El tratadista nacional ORTIZ ORTIZ (1972-1979) señala que: La potestad disciplinaria y la correctiva se diferencian en cuanto la primera, porque sanciona para mantener el buen funcionamiento de una relación especial de la administración con el particular, en beneficio de ambas partes; mientras que la segunda sanciona para mantener exclusivamente el interés colectivo o del Estado por encima del interés privado, aún si ello ocurre dentro de una relación concreta. (p.53).

Por consiguiente, la correctiva está dirigida a sancionar a los particulares que infringen las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la gestión administrativa, mientras que la disciplinaria, tiene como función mantener el cumplimiento de los deberes que corresponden al funcionario público ORTIZ ORTIZ (63 y 65).

Así, la potestad correctiva se aplica al ámbito externo de la Administración, y por ello en doctrina se ha dado en llamar potestad de protección del orden general o de hetero tutela, pues tutela el Orden Público GARCÍA DE ENTERRÍA (p.400) mientras que la disciplinaria, lo es a lo interno, en relación con diversas circunstancias que se presentan en la relación funcionario-administración y referidas al vínculo de servicio existente, y por esto se le denominada también como potestad de autoprotección o autotutela, pues protege la organización y orden administrativo a lo interno.

ORTIZ ORTIZ afirma que la potestad disciplinaria tiene por supuesto un acto administrativo anterior que produce una relación jurídica concreta entre la Administración y el particular (p.52).

Con base en lo expuesto, ORTIZ ORTIZ, ha incluido dentro de la potestad correctiva, el campo fiscal, mientras que ha agrupado dentro de la disciplinaria, entre otros, el régimen de empleo y los servicios públicos (p.63).

Por su parte, la Sala Constitucional en la resolución N°1265-95 de las 15:36 horas del 7 de marzo de 1995 y la N°1264-95 de las 15:03 horas del 7 de marzo del mismo año, ha adoptado plenamente esta categorización de la potestad sancionadora administrativa, y al respecto ha dicho:

“(…) Dentro de las facultades propias del Estado -y de la Administración Pública en general- se encuentra la potestad sancionadora, la cual puede clasificarse en potestad correctiva y en potestad disciplinaria. La primera tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de la Administración Pública, es decir, a las acciones u omisiones antijurídicas de los individuos, sean o no agentes públicos, y el contenido de las normas que la regulan constituye el derecho penal administrativo. La segunda tiene como objeto exclusivo sancionar las violaciones de los agentes públicos a sus deberes jurídicos funcionales, siendo que el contenido de las normas que la regulan constituye derecho penal disciplinario”.

Por todo lo anterior, se puede concluir que el ordenamiento jurídico le otorga a la Administración la potestad disciplinaria, en lo relativo a las actividades del individuo en su carácter de agente o funcionario público, para compeler y asegurar, preventiva y represivamente, el cumplimiento de los deberes jurídicos del empleo, de la función o del cargo.

Finalidad de la potestad sancionadora

Prado, N. (2012), expone básicamente dos finalidades a esta potestad, la primera: el Estado que utiliza esa potestad para velar por el orden social y los intereses de todos los administrados, es decir, que el Estado tiene la facultad de regular las actividades que califique de interés público y de tipificar las conductas que considere son violatorias a ese interés; y la

segunda: la perspectiva del Estado como patrono, el cual debe aplicar las medidas (o sanciones) disciplinarias a los funcionarios que contrató.

Al respecto el autor trae a colación la sentencia constitucional 5594-94 de las 15:48 horas del 27 de septiembre de 1994, que aporta el concepto de la responsabilidad administrativa o disciplinaria y expone que:

“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 responsabilidad 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 necesariamente al funcionario o empleado, o mejor dicho, a los derechos del funcionario. Este régimen es una especie de la potestad "sancionadora" del Estado, de la que dimana, potestad que es inherente y propia de la Administración Pública, traduciéndose en la facultad de, por lo menos, un "mínimo" de poder para que este aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados cuando falten a sus deberes”. (69 y 70.)

Para una diáfana comprensión, se expondrán las principales características de la potestad sancionadora y los principios que la rigen.

Principios de la potestad sancionadora

Se procederá, en cuanto este tema, a mencionar sin ahondar ampliamente, los principios presentes en esta potestad sancionadora, dado que más adelante, algunos de los mismos, se mencionarán, dado que algunos se repiten el procedimiento administrativo disciplinario, dado que encuentran su génesis en la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Principio de legalidad

Sirva de ejemplo el párrafo primero, del numeral 11 de nuestra Carta Magna: el cual dispone:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública. (2013, p. 12)

Por lo anterior, se entiende el principio de legalidad, al que se encuentra sujeto, todo funcionario público, y le corresponde un sometimiento ante la normativa jurídica, para actuar en el ejercicio de su función propia, demostrando así, límites a sus actos y orden a sus actuaciones.

Principio de Reserva de Ley

Este principio presenta, la exigencia a la potestad de sanción, prever en una ley formal, o de rango superior el supuesto merecedor a la imposición de una sanción, ya que no bastan normas de rango inferior como fuente primaria de creación de dicha potestad, mención aparte de la reglamentación posterior o supra de dicha ley.

Al respecto Milano, Ortiz y Rivero (2016) lo analizan como:

“esa proscripción del Estado a intervenir en la libertad de las personas, considerándolo desde un poder ejecutivo como un espacio muy abierto, y riesgoso al dejar a los gobiernos a decidir sobre un espacio reservado a los legisladores”. (p.238).

Por su parte los autores, García Enterría y Fernández (1986) *señalan el nullun crime, nulla poena sine lege*, la ley ha de preceder a la conducta sancionable, así como determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse.

Señaló contundentemente la Sala Constitucional, refiriéndose al ámbito penal sobre el principio *nullun crime, nulla poena sine lege* en la sentencia N° 1739-92, que este obliga a la Administración a ordenar toda causa sobre la base de una previa definición legal, que en esta materia sobre todo, excluye totalmente, no solo los reglamentos u otras normas inferiores a la ley formal sino también a todas las fuentes no escritas del derecho, así como toda interpretación análoga o extensiva de la ley, sustancial o procesal.

El autor García Gómez de Mercado F. (2017) pp 169 -171 expresa que para establecer la sanción concreta, de una infracción determinada, es necesario tener en cuenta que solo pueden imponerse las previstas en la Ley y con cita de Garberí Lobregat, señala que no basta con que la ley contenga la descripción del ilícito, sino que también resulta necesario que el precepto contemple la consecuencia sancionadora adecuadamente tipificada, ya que, de no ser así, puede ser que si se encuentre la conducta típica, pero quede sin sanción al no haberse previsto en el tipo legal.

Siempre en este tema, pero con manifestaciones de Calvo Charro y Nieto, se identifica que mientras para las infracciones, la tipicidad se entiende de forma estricta, para las sanciones la norma se limita a atribuir una consecuencia determinada y en este sentido, la tipificación de las sanciones puede gravitar, en que la ley anuncie de forma genérica, las sanciones que puedan establecerse a cada infracción en función de su escala (leves, levísimas, graves, gravísimas). Con esto se viene a dotar a la Administración de un amplio grado de discrecionalidad, en otros casos se añaden ciertas variaciones en función de la infracción que se trate (grupos de infracciones de la misma graduación) y en otros casos, las normas advierten sanciones específicas por cada hecho punible.

Principio de Tipicidad

Atañe a la característica de la sanción que se espera imponer, debe estar establecida con claridad en el ordenamiento jurídico.

Para CASTRO LORÍA (2006) en términos generales la tipicidad consiste en que la norma, necesariamente de rango legal, debe imponer a un sujeto (activo) la obligación o prohibición (conducta) y calificar el incumplimiento de aquella conducta como reprochable (sanción).

Sobre esta característica, García Enterría y Fernández (1986), en referencia al caso español, citan que:

“la sentencia constitucional del 29 de marzo de 1990, que se relaciona con la predeterminación normativa de las conductas y las sanciones correspondientes, así se debe tener la tipificación de las infracciones, la graduación y escala de las sanciones y la

correlación entre unas y otras de manera que el conjunto de normas aplicables permita predecir con suficientemente grado de certeza el tipo y grado de sanción susceptible de ser impuesta". (p.176).

Sobre este punto, y como se verá en el apartado de principios que deben regir el establecimiento de las sanciones permite la certeza en el establecimiento de la sanción, según como lo exponen los autores citados en el párrafo anterior, existe una escala y una correlación del hecho fáctico con la sanción.

Principios de culpabilidad y de presunción de inocencia

Este principio presenta una correlación directa con el principio de presunción de la inocencia, los cuales tienen su origen en el artículo 39 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, que indica que a nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para su defensa.

Sobre el principio de culpabilidad, señala el jurista argentino ZAFFARONI *no hay pena sin reprochabilidad*, por lo que, debemos de entender que no hay delito cuando el autor no ha tenido en el momento de la acción cierto margen de decisión o, si se prefiere la libertad de decidir, con lo cual presupone la autodeterminación de la voluntad humana, concluyendo que cualquier concepción de lo humano sin capacidad de decisión elimina la responsabilidad y con ella el concepto mismo de persona. (p. 672)

Este principio obliga necesariamente a mencionar las causas eximentes de responsabilidad, dado que para imponer las sanciones administrativas se exige que la conducta ilícita haya sido cometida voluntariamente y que haya mediado culpabilidad por parte de la persona que la produjo. Valga aclarar que más adelante serán abordadas de manera diáfana, en el apartado correspondiente.

Algunos elementos básicos de las causas eximentes de responsabilidad, extraídos de las causas de exculpación previstas en el Código Penal, así como, de las causas eximentes de responsabilidad y las causas de justificación, contenidas en la Ley General de la Administración Pública, son:

1. Cumplimiento de un deber legal o ejercicio legítimo de un derecho.
2. Consentimiento de la víctima.
3. Error de derecho o de prohibición invencible.
4. Error de tipo.
5. Estado de necesidad, caso fortuito o fuerza mayor.
6. Fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.
7. Causas de justificación.

Principio de proporcionalidad

Este concepto se asocia con el tema citado en el principio de tipicidad, en cuanto a que debe existir una proporcionalidad según la falta o irregularidad demostrada, por cuanto y como se verá en el tema de sanciones a los empleados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sus efectos pueden ser considerados como más o menos graves.

Para el autor Hidalgo Cuadra-Malespín R. (2010) p.146 se atribuye a la proporcionalidad en materia sancionadora ser la que va a definir el *quantum* de la pena, la pena es esa adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Principio de irretroactividad

Este principio radica en que no es de procedencia, aplicar una sanción más gravosa en perjuicio del sancionado, como el de aplicar las condiciones más favorables al mismo.

Se refiere a la prohibición de analogía y la irretroactividad de la norma, no se busca hacer un desarrollo más extenso de las figuras, más allá de lo expuesto en cuanto a la aplicación en caso de ser más favorable para el posible sancionado. Sobre esto, puede recordarse lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, vigente en Costa Rica desde el 23 de febrero de 1970), al establecer el “Principio de legalidad y retroactividad: Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello

(...)”. Sobre esto, no solo se trata de la disminución cuanto, a la sanción, sino también a la despenalización de determinada conducta.

Principio debido proceso

Según la Constitución política en los artículos 39 y 41 se establece el derecho de defensa, así como el concepto de debido proceso, el cual reúne los derechos de defensa, presunción de inocencia y demás garantías para que en un orden procesar se alcance la verdad real, según la resolución 200-7203 del 18 de agosto de 2000 la Sala Constitucional ha indicado que el debido proceso genera exigencias fundamentales respecto de todo proceso o procedimiento, especialmente tratándose de los de condena, de los sancionadores en general, y aún de aquellos que desembocan en una denegación, restricción o supresión de derechos o libertades de las personas privadas o aún públicas.

Principio Derecho de defensa

Este principio deviene del artículo constitucional N° 39 referido a que a nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indicado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad.

El Procedimiento Administrativo Disciplinario

Se promulgó la Ley General de la Administración Pública en el año de 1978, la cual introduce en su libro segundo, de manera novedosa, un apartado dedicado a regular el accionar de la Administración, llenando con esto la laguna existente sobre la forma en la que debe actuar esta, ya que, en aquel momento, no todas las instituciones de derecho público, contaban con un procedimiento que les permitiera adoptar decisiones.

Además, buscaba el legislador de 1978 que a través del procedimiento administrativo asegurar el cumplimiento de los fines de la Administración con respecto a los derechos e intereses del administrado.

Es necesario recordar que, de conformidad con lo que expone el artículo 113 de Ley General de la Administración Pública, la actividad de la Administración está encaminada a satisfacer el interés público, y que, en mayor o menor medida, toda actuación que desarrolle la Administración vendrá a tener incidencia en la esfera de derechos e intereses de los particulares.

Aunado a lo que preceptúa el numeral 214 de la Ley General de la Administración Pública, sobre el fin del procedimiento administrativo el cual expone, que:

“1. 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.

2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.”

Así pues, la doble finalidad que persigue el procedimiento administrativo, es la de garantizar los derechos administrados, además de buscar la pronta y eficaz satisfacción del interés público.

Por ello, es preciso adelantar que el resultado final de un procedimiento administrativo será conocido como Acto Administrativo, y este impondrá sanciones, declarará o restringirá derechos a un tercero sometido a su curso.

Concepto

ORTIZ ORTIZ, expone que el procedimiento administrativo es: “...el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir.”

GORDILLO, define el procedimiento como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, intervención que comprende la participación y

defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación y tramitación administrativa. (p. PRA-I-16)

De acuerdo con la anterior definición, se entiende que el enfoque del tratadista argentino, se orienta a la garantía que debe la Administración hacia el administrado, subordinado al procedimiento administrativo.

Ahora bien, CASTRO LORÍA, señala que el procedimiento administrativo debe ser entendido como un medio al servicio de la consecución y restablecimiento de los fines legítimos que lo justifican y que establece el propio ordenamiento jurídico, ya no la Administración en el ejercicio de las potestades públicas. (p. 21).

Se comprende de la anterior afirmación, que el procedimiento administrativo es pensado por CASTRO LORÍA como una formalidad para alcanzar los fines que ha dispuesto el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, sostiene que: “El procedimiento, en general, se singularizaría, por lo tanto, en el mundo del Derecho Administrativo como el modo de producción de los actos administrativos.”

De todos los conceptos anteriormente expuestos, se puede concluir que el procedimiento administrativo es una unidad formal de actos concatenados entre sí, que señalan un determinado fin, la voluntad administrativa, misma que podrá afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.

Sujetos o partes del procedimiento administrativo.

Dentro del procedimiento administrativo, se estatuyen las siguientes partes que pueden conformar un procedimiento administrativo, si bien, pueden faltar algunas, serán el Órgano Decisor, el Órgano Director y para el caso bajo estudio el sujeto pasivo o administrado, partes que no faltarán nunca en un procedimiento administrativo disciplinario.

El Órgano Director

El órgano director, también llamado órgano instructor es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo hasta dejar las causas listas para la decisión final. La decisión final

del asunto no es su facultad, sino todas aquellas que conlleven a la instrucción y organización del procedimiento administrativo.

Para realizar su función, la Ley General de la Administración Pública le ha otorgado una serie de atribuciones y deberes.

Deberá de ajustarse a los plazos que le exige la normativa jurídica, atendiendo de la manera más neutral y objetiva posible cada uno de esos deberes, a fin de dar garantía de cumplimiento de los principios que enmarcan al procedimiento administrativo, buscando y valorando hechos y prueba sometida a este para recomendar al órgano decisor la decisión que a su juicio llegó de la valoración de todas las piezas que conforman el expediente administrativo del procedimiento.

Órgano Decisor

De acuerdo con lo señalado por el dictamen C-294-2004 del 15 de octubre del 2004, por la Procuraduría General de la República:

“La jurisprudencia ha sido conteste en señalar que el órgano decisor, es aquel que, dentro de la estructura organizativa de la entidad, posee la competencia para emitir el acto final, es decir, es quien decide, por ende, resulta ser el competente para iniciar el procedimiento administrativo.”

En principio el órgano decisor puede instruir el procedimiento administrativo, sin embargo, cuenta con la facultad de delegar la fase de instrucción del procedimiento, que como se indicó anteriormente, la dirige el órgano director.

Para Jinesta Lobo, la jurisprudencia administrativa y judicial son afines en señalar que el órgano decisor es aquel que reúne las condiciones y requisitos necesarios, incluyendo la competencia, para resolver por acto final el procedimiento administrativo, tal y como lo dispone el artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública. (p.112)

La Procuraduría General de la República, en sus dictámenes números C-173.95 de fecha 7 de agosto de 1995, C-343-2001 de fecha 11 de diciembre de 2001, C-353-2001 de fecha 20 de diciembre de 2001 y C-261-2001 de fecha 27 de septiembre de 2001, ha definido al Órgano Decisor como el órgano competente para dictar la decisión final de un asunto determinado, quien

debe iniciar el procedimiento administrativo, y en principio quien tiene la competencia para instruirlo; pero que, no obstante, puede delegar la instrucción del mismo en un órgano director del procedimiento.

El administrado o sujeto pasivo del procedimiento

Según se expone en la obra de GONZÁLEZ PÉREZ (1964)

“En el ejercicio de la función administrativa aparece, al lado de, o frente, a la Administración pública, el particular, el administrado. A diferencia de la persona física que deviene titular de un órgano administrativo, el administrado conserva su condición de particular, cualquiera que sea su relación con la Administración pública. De aquí que toda persona, en cuanto particular, sea administrado.” (P. 242)

En palabras de Jorge Escola H. (1973)

“Sujeto particular es la persona física o jurídica, que plantea o interviene en un proceso administrativo, invocando un derecho subjetivo o un interés legítimo y que pretende el dictado de un acto administrativo determinado por parte de la administración pública. El sujeto particular, en esas condiciones, adquiere el carácter de parte interesada en el proceso administrativo.” (p. 170)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se comprende que toda aquella persona física o jurídica, nacional, o extranjero, con aptitud legal o representante de menor o insano, que se encuentre en una relación con el Estado, cualquiera que sea, tendrá el título de Administrado.

Para el caso bajo estudio, es necesario enfocar al administrado como aquel sujeto, empleado directo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual se encuentra inmerso dentro de una situación jurídica que supone la ejecución de un hecho generador de responsabilidad disciplinaria que conllevará a la realización de un procedimiento administrativo disciplinario.

Dentro de la doctrina costarricense, se encuentra el nombre de Administrado interesado, señalado así por el tratadista Ernesto Jinesta, en su obra Tratado de Derecho Administrativo Tomo III, en alusión a aquella persona física o jurídica que pretende un interés o derecho o rechazan un cargo frente a la Administración. (p. 229)

Continúa indicando el célebre tratadista, que entonces el administrado interesado es aquel que insta, incoa o contra el que se dirige principalmente el procedimiento administrativo y que se relaciona directamente con el respectivo ente u órgano público. (p. 229)

Tipos de procedimientos

Existen dos tipos de procedimientos administrativos para todo el aparato público, donde se manifieste un acto de la Administración, ellos están inmersos en la Ley General de la Administración Pública, el procedimiento ordinario, señalado en el capítulo primero, del título sexto, del Libro Segundo; y el procedimiento sumario, señalado en el capítulo segundo del mismo Título y Libro.

Procedimiento administrativo ordinario

De acuerdo con lo que señala el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública, corresponde este tipo de procedimiento siempre que, haya ocurrido un motivo que genere a la Administración, el acto que ejecute, adopte o resuelva, imponer una sanción sea a nivel general, (inciso 1) o específica para con los empleados bajo su dirección patronal (disciplinaria).

Por ello, en el inciso primero, establece la obligación de observar la relación en sentido general, que se da con todo ente estatal o aquel enfrentado jurídicamente con la Administración Pública, siempre y cuando:

a. El administrado se vea sometido al resultado final del acto de la Administración, la cual, revestida de potestad podrá imponerle obligaciones, suprimirle o denegarle derechos subjetivos, o bien, de cualquiera otra forma donde lesione grave y directamente sus derechos o intereses legítimos;

b. O si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente.

En cuanto al inciso segundo, este se dirige a los administrados en su versión de empleados públicos, donde las reglas contenidas en el artículo supra citado deben garantizarse fielmente

cumplidas cuando los procedimientos disciplinarios conllevan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.

Procedimiento administrativo sumario

Es necesario para la adopción de este tipo de procedimiento observar que la afectación no sea alguna de las señaladas en el artículo 308 anteriormente descritas, ya que todo aquello que no está incluido dentro de los elementos de atracción del procedimiento ordinario, seguirá el procedimiento sumario, según lo señala el artículo 320 de la LGAP

Este tipo de procedimiento presenta características distintas al ordinario, ya que la prueba se tramita sin señalamiento, audiencia, o comparecencia, no obstante, la Administración deberá comprobar exhaustivamente la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso. Del mismo modo, solo se notifica la audiencia sobre la conclusión del trámite y el acto final.

Es necesario aclarar que, si bien el artículo 308 de LGAP menciona que para procedimientos disciplinarios donde se requiera adoptar una sanción tal como una suspensión, lo cierto es que, según jurisprudencia de la Sala Constitucional, en faltas de *mera constatación*, se puede aplicar el procedimiento sumario, siempre y cuando la naturaleza de la sanción no sea muy gravosa.

De acuerdo con resoluciones constitucionales, como, por ejemplo, la resolución N° 7890-2010 de las 10:09 horas del 30 de abril de 2010, de la Sala Constitucional, se señala que en las faltas que sean catalogadas como de mera constatación, la Administración no se encuentra obligada a llevar a cabo un procedimiento conforme las reglas del debido proceso.

"Sobre la alegada violación al debido proceso, considera este Tribunal que en la especie se está ante un caso de sanción por mera constatación. Es decir, que la determinación del incumplimiento por parte del amparado no requiere de mayores diligencias probatorias que exijan la realización de un procedimiento ordinario de previo a la imposición de la sanción."

Más adelante en la misma sentencia, considera el tribunal Constitucional, que la tarjeta de marcas constituye un elemento probatorio, que por sí solo, es capaz de demostrar sin lugar a dudas, las faltas cometidas por el funcionario infractor.

"No lleva razón el recurrente al afirmar que se ha violado en su perjuicio la garantía constitucional al debido proceso, toda vez que el que se haya ausentado injustificadamente de su centro de trabajo en repetidas ocasiones y que haya marcado la tarjeta de asistencia sin estar presente en ese lugar, constituye un elemento objetivo cuya constatación es fácilmente verificable por parte de la autoridad recurrida, por lo que el hecho de que no se le haya concedido audiencia de previo a imponer la sanción que impugna, no tiene el efecto de modificar el resultado obtenido de una simple constatación en el Registro de Asistencia, en razón de que ese medio probatorio se basta por sí mismo para demostrar lo que se interesa, ya que el verificar en los registros respectivos si se ausentó sin permiso de su centro de trabajo, es una actividad de simple constatación que no requiere procedimiento alguno, por ello la intervención o no del recurrente no tiene la virtud de modificar lo allí resuelto." (Ver en ese mismo sentido votos 6158-95 y 221-I-95)"

Ahora bien, también será necesario verificar la gravedad de la sanción que pueda emanar de aquella falta de mera constatación, dado que la misma Sala Constitucional en el mismo año 2010, varía totalmente su criterio con respecto a la aplicación del debido proceso.

Señalando que, la Administración deberá de procurar garantizar con un procedimiento administrativo ordinario, el derecho de defensa que le asiste al administrado, cuando las faltas de mera constatación conlleven a una sanción de naturaleza más gravosa, como lo son el despido sin responsabilidad patronal o las suspensiones sin goce de salario superiores a ocho días.

El anterior cambio de criterio, resulta de una visión más pro administrado, al señalar la Sala Constitucional en el voto 11495-2010 de las 17:52 horas del 30 de junio de 2010, que el ejercicio de la potestad disciplinaria tiene repercusiones o consecuencias jurídicas muy graves en la esfera jurídica del funcionario público sometido a ella. Además, que no basta con constatar mecánica y automáticamente una falta, ya que puede existir justificación para esa falta por parte del funcionario, con lo cual requiere necesariamente de un contradictorio, entre otros puntos.

Fases dentro del procedimiento administrativo ordinario disciplinario

El procedimiento administrativo ordinario disciplinario seguido por la Administración, para la determinación de responsabilidad de un funcionario por las faltas que le fueron achacadas,

contiene algunas fases que son de necesaria mención en el presente trabajo, ya que dentro de estas etapas existen plazos y características necesarias para el correcto entendimiento del tema de estudio.

Investigación preliminar

Es estrictamente necesario, indicar en primer momento, que la etapa de la investigación preliminar no se encuentra expresamente regulada en la LGAP, por consiguiente, ha sido por medio de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la Republica, que se le ha intentado dar una clarificación relativa.

Es posible que una denuncia de un hecho catalogado como sancionable, no determine sin lugar a dudas, los elementos necesarios que deben de existir para la imposición de una sanción tras una denuncia. Ya que es necesario identificar sin lugar a dudas el o los responsables del eventual hecho ilícito o la procedencia del eventual procedimiento administrativo.

Así pues, realizar esta etapa, puede permitir a la Administración tomar una decisión fundamentada en torno al inicio o no de un procedimiento administrativo, ya que esto prevé un ahorro de recursos para los sujetos intervinientes en el eventual procedimiento administrativo, dado que los gastos a los que puede llegar la búsqueda de la verdad real y el derecho de defensa pueden ser muy onerosos.

Concepto

Jinesta, Ernesto, en la revista jurídica IVISTITIA, señaló que:

La investigación preliminar se puede definir como aquella labor facultativa de comprobación desplegada por la propia administración pública de las circunstancias del caso concreto para determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de esta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. (2007) (también fue señalado en la página 302 del libro de Tratado de Derecho Administrativo tomo III del mismo autor)

Sirva el dictamen N° C-178-2008 de la PGR aclarar que la realización de la investigación preliminar es una facultad de la administración y no un requisito formal del procedimiento

administrativo, el cual no forma parte del procedimiento administrativo, sin embargo, se menciona como una actuación preliminar o fase previa que sirve de base al mismo.

La importancia de esta etapa para el caso en estudio, radica en que, una vez finalizada la etapa de investigación, el informe se somete a juicio del órgano decisor, para que este tenga por conocidos los hechos que eventualmente, servirán de base para el establecimiento de la sanción al funcionario infractor, y de ahí iniciará el cómputo del plazo de prescripción, no obstante, esto será abordado con total claridad en el capítulo de la prescripción.

Fase Instructiva

Dentro de esta etapa se reconoce primordialmente la figura del órgano director del procedimiento, el cual es el encargado de manejar los hilos del procedimiento, desde su designación hasta el momento de la remisión al órgano decisor del informe del procedimiento administrativo que debe rendir.

Esta etapa inicia con la designación del órgano director del procedimiento administrativo, el cual es nombrado por el órgano competente para decidir el acto final; como anteriormente se indicó, el órgano decisor, dado que es esta autoridad quien dispone del inicio y del fin del procedimiento administrativo.

Sobre este punto señala la PGR en el dictamen C-034-99 del 5 de febrero de 1999, lo siguiente:

“Es preciso, que el órgano competente para dictar el acto final proceda a tomar la decisión de iniciar el procedimiento y designar al órgano director encargado de tramitar el desarrollo del mismo, invistiéndolo de manera formal de las facultades necesarias para que posea la competencia y capacidad jurídica requeridas para dar validez a sus actuaciones”.

Dentro de esta etapa se debe ejecutar la designación del órgano director, el traslado de cargos, la audiencia oral y privada, las excepciones e incidencias interpuestas y el informe final, que luego será enviado junto con el expediente administrativo, para conocimiento del órgano decisor, y así ejecutar la etapa siguiente, llamada resolución final, la cual contiene el acto administrativo.

No se considera necesario para los fines de la investigación, profundizar en cada uno de los aspectos que se pueden enumerar de las etapas dentro de la fase instructiva, de tal modo, se dará un enfoque amplio en las etapas que tienen incidencia dentro del tema de investigación.

Inicio del procedimiento administrativo

Señala la PGR en el Manual de Procedimiento Administrativo, que el inicio del procedimiento, no nace con la designación del órgano director por parte del órgano decisor, sino una vez que el órgano director, procede a comunicar los hechos achacables al funcionario infractor.

Así, interesa diferenciar entre la decisión de inicio y el inicio del procedimiento, ya que este último “se produce, no con la designación del órgano instructor, porque este es un acto interno sin efectos en la esfera de los administrados, sino cuando el órgano designado así lo decreta, convocando a las partes a una comparecencia oral y privada enumerando brevemente y poniendo a disposición la documentación que obre en su poder, previniéndoles que aporten toda la prueba antes o durante la comparecencia”. (Sentencia Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 000398-F-02 de las 15:10 horas del 16 de mayo del 2002, en sentido similar, la resolución N° 000595-F-2000 de las 11:50 horas del 18 de agosto del 2000. Y así parece entenderlo también la Sala Segunda en la sentencia N° 2002-00282 de las 10:10 horas del 12 de junio del 2002).

En la misma línea, señala el artículo 122, párrafo 1° del Reglamento Autónomo de Servicio del MOPT, que el inicio del procedimiento disciplinario se tendrá por iniciado con el traslado de cargos, que realice el órgano director al servidor que se tiene como eventual responsable de una falta.

Así las cosas, se puede concluir que el inicio del procedimiento administrativo se produce formalmente a partir del traslado de cargos y no necesariamente con la designación del órgano director.

Traslado de cargos

Como derivación del “principio de defensa”, una de las más importantes garantías formales del procedimiento administrativo, es aquella a partir de la cual, el órgano director del

procedimiento, tiene el deber de poner en conocimiento, en este caso, al funcionario sometido a este, dado que eventualmente podrá resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final (art. 275 y 308 de la LGAP), a través de una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos por los cuales se inicia la investigación y sus probables consecuencias legales, lo que debe unirse al ineludible deber de la Administración de notificar el carácter y fines del procedimiento.

Tal y como se indicó, el procedimiento administrativo puede ser producto de una gestión del interesado, o bien de una decisión oficiosa de la propia Administración; en ambos casos, al iniciarse el procedimiento habrá de dictarse una resolución de trámite o auto de abocamiento, que permita a quienes participarán en el mismo, conocer en detalle el objeto, carácter y fines del procedimiento, con la respectiva enumeración de toda la documentación pertinente que obre en su poder, la oficina pública en la que podrá ser consultada, y por supuesto, ponerla a disposición de los interesados.

Si bien la LGAP no establece claramente el momento procesal para ello, la práctica administrativa ha sido que en el mismo acto de la convocatoria a las partes a la audiencia oral y privada (conocido como el auto de traslado de cargos o acto inicial del procedimiento), prevista en los numerales 218 y 309 de la LGAP, se procede a establecer dicha intimación, así como la imputación, además deberá contener todas las formalidades exigidas a través de la jurisprudencia de Sala Constitucional, así como la jurisprudencia administrativa, emanada de la PGR.

Para el tema en estudio, interesa conocer que el traslado de cargos, es interruptor del cómputo del plazo de prescripción de la potestad sancionatoria, como lo ha indicado la jurisprudencia judicial, no obstante, este punto será abordado de manera clara más adelante.

Resolución Final

Finalizada la etapa de la comparecencia, el asunto quedará listo para que el órgano decisor dicte el acto final (que debe estar debidamente motivado) dentro del plazo de quince días (artículo 319 L.G.A.P.). Dicho acto final debe ser comunicado al administrado, a fin de que, si no está de acuerdo con la decisión tomada, ejerza su derecho de defensa a través de los recursos ordinarios de revocatoria o reposición y el de apelación, o, el extraordinario de revisión. Valga

señalar, que no basta comunicar sólo la parte resolutive del acto final dictado, sino que es preciso comunicar *in integrum* su contenido.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia N° 00580 de las 15 horas 10 minutos del 28 de julio de 2009, ha definido el acto final como:

“aquel que decide sobre el objeto del procedimiento, constituye la manifestación final de la acción administrativa y produce efectos externos, creando relaciones jurídicas entre la Administración y las demás cosas o personas e imponiendo obligaciones y confiriendo derechos”

De este modo, y en ocasión de lo que reza el artículo 319 de LGAP se entiende que, llegada esta etapa, el órgano decisor tiene todos los elementos necesarios para la adopción o no de la sanción disciplinaria, y según se expone en la jurisprudencia de los tribunales tiene un mes de tiempo para adoptar y comunicar la sanción al administrado.

Principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador

Los principios generales del derecho dan vida al derecho mismo, son la atmósfera que permite la existencia de absolutamente todo el ordenamiento jurídico. La Administración que actúa gracias a las normas, también requiere dar la importancia vital a ellos, para la eficacia de sus actos, observando siempre en acatamiento su correcta aplicación.

Es absolutamente necesario destacar los principios que vigila la Administración para imponer las sanciones que pueden generarse contra los funcionarios públicos. Para ello, se abordan los diferentes principios que conforman el procedimiento administrativo sancionador, a la luz de la jurisprudencia constitucional y la doctrina especializada.

Se debe considerar que existe una amplia gama de principios que irradian al procedimiento administrativo, de los cuales muchos tienen su nacimiento en el Derecho Penal, básicos para la puesta en marcha de la potestad disciplinaria. Sin embargo, existen diferencias en torno a la obediencia de los principios en la sede penal y en la sede administrativa, dada las diferencias que habitan en los fines y la naturaleza de cada proceso.

Ahora bien, en cuanto a los principios generales del derecho, es necesario entender que estos tienen la oportunidad de adoptar el mismo valor que la norma que lo integra, dándole

sentido e interpretación, en orden a la jerarquía de las normas, con cual también traen consigo un rango implícito, ya que según lo explica la Sala Constitucional, en numerosas sentencias: *“No debe perderse de perspectiva que los Principios Generales del Derecho, tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía”*.

Sirve de ejemplo de lo anterior, lo indicado en el artículo 7º, de la Ley General de la Administración Pública, el cual menciona:

ARTÍCULO 7.- 1. Las normas no escritas -como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho- servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan.

2. Cuando se trate de suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley.

3. Las normas no escritas prevalecerán sobre las escritas de grado inferior.

De esta manera, se comprende sin lugar a dudas que, los principios generales alimentan la vida jurídica, dotando de realidad actual al universo jurídico, cuando los operadores del derecho, les corresponde interpretar las normas jurídicas según sea el caso.

Principio de Legalidad

Sobre este principio recae toda acción realizada por el Estado a través de la totalidad de sus funcionarios, encargados de ejecutar las tareas que previamente están descritas en una ley, reglamento, directriz u orden superior.

Este principio se desprende del Artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, la cual:

ARTÍCULO 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de

observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Según lo dicho en nuestra Carta Magna, el principio de legalidad constituye de manera básica, un freno a la arbitrariedad del Estado, dando seguridad al administrado, parte débil de ese binomio enfrentado en la relación jurídica: Administrado-Estado, de contener cabalmente a la maquinaria estatal que conduce la potestad de imperio, materializada en el funcionario público. Por ello, toda norma jurídica, cumple el rol vital de fortalecer y dar existencia al Estado de Derecho.

Por ello, del artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica se desprende diáfananamente, que la responsabilidad de realizar los actos y/o deberes administrativos, o la omisión de realizarlos, recae en los funcionarios públicos, siendo tal responsabilidad, disciplinaria, civil o penal.

Del mismo modo, este principio se haya sustentado en los artículos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública:

Artículo 11.- 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

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

Artículo 13.- 1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

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

La Administración debe de actuar cuando expresamente, por medio de una ley, ese acto le sea permitido, sea en el ámbito del derecho público, o del derecho privado, pero siempre, deberá de estar contenido en una norma o principio del derecho. En cuanto a este particular la sentencia número 1739-92 del alto Tribunal Constitucional dispone:

"En los términos más generales, el principio de legalidad en el Estado de Derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado..." (Sentencia número 1739-92 de las 11 horas 45 minutos del 01 de julio de 1992. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.)

Es así como este principio encuadra y delimita la competencia dada a cada ente u órgano estatal, de manera que este solamente podrá actuar legítimamente cuando realice las acciones contenidas formalmente en una norma jurídica.

De lo anterior puede concluirse entonces, que el principio de legalidad tiene dos asuntos, uno positivo y otro negativo, siendo el primero: la norma que habilita a la Administración a realizar los actos que están contemplados en la ley; y el segundo: la prohibición de efectuar acciones que no están expresamente reguladas en un cuerpo normativo.

De ese deber de abstención que se impone a la Administración, de realizar acciones que no le estén expresamente permitidas, se deriva un derecho subjetivo del administrado, quien estará legitimado para exigir el debido acatamiento a esta y todas las garantías que componen el principio de legalidad, so pena de exigir la nulidad de un acto que no respete el principio en cuestión.

Sobre el particular expone Manrique Jiménez Meza:

"El principio de legalidad implica límites y atribuciones para con los funcionarios públicos, lato sensu, no sólo por su investidura sino por la función material desempeñada. Los límites prefijados para las administraciones públicas y para los entes públicos no estatales en el ejercicio de la función sancionadora, como la existente en Costa Rica, constituyen verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos".

Así las cosas, el Órgano Director de un procedimiento administrativo disciplinario, no puede actuar contra las leyes, ni los principios legales, que en toda ocasión debe velar, y aquellos funcionarios públicos sometidos a la potestad disciplinaria, pretenden con toda lógica, seguridad jurídica devenida de este principio.

Principio de culpabilidad

De previo al análisis del contenido de este principio, es sumamente importante conocer que este principio proviene directamente del derecho penal. Acá será conveniente analizar ciertos elementos que convergen en este principio, tales como las causas eximentes de responsabilidad y la culpabilidad en faltas objetivas, y su valoración dentro del Derecho Administrativo.

La culpabilidad hace referencia a aquel sujeto pasivo quien, en ocasión de la transgresión de una norma, causante de responsabilidad se le imputará la comisión de la acción sancionada.

La potestad sancionadora del Estado tiene dos elementos, el objetivo, que es la comprobación de que la acción realizada, es la conducta típica prohibida reprochable, y el elemento subjetivo, que, a su vez, se abre en dos acepciones, una activa, que pretende la legitimación para el ejercicio de la potestad punitiva, y otra pasiva que hace referencia a aquella persona responsable que inobservó la norma sancionadora.

Particularmente el principio de culpabilidad se encuentra desarrollado en el Derecho Penal, cuando claramente se exige que la aplicación de la pena esté condicionada por la existencia frente al sujeto pasivo de un título de imputación, ya sea dolo o culpa. En ese sentido el artículo 39 de la Constitución Política indica:

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

Sobre la interpretación de este artículo en cuanto a materia penal se refiere, la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:

“El constituyente en el artículo 39 de la Carta Magna estableció el principio de culpabilidad como necesario para que una acción sea capaz de producir responsabilidad penal, el Código de esta materia en los artículos 30 y siguientes desarrolla este principio, disponiendo en el 30 que “Nadie puede ser sancionado por un hecho expresamente tipificado en la ley sino lo ha realizado por dolo, culpa o preterintención”, de donde no resulta posible constitucional y legalmente hablando, aceptar la teoría de la responsabilidad objetiva, o culpa in vigilando que sí resulta de aplicación en otras materias, pero que por el carácter propio de la pena se encuentran excluidas de aplicación en lo penal, pues en esta -como ya se dijo- debe demostrarse necesariamente una relación de culpabilidad entre el hecho cometido y el resultado de la acción, para que aquel le sea atribuido al sujeto activo; la realización del hecho injusto debe serle personalmente reprochable al sujeto para que pueda imponérsele una pena, a contrario sensu, si al sujeto no se le puede reprochar su actuación, no podrá sancionársele penalmente. Con base en la responsabilidad objetiva, al autor de un hecho se le puede imponer una pena no obstante que su comportamiento no le pueda ser reprochado personalmente; en este caso lo decisivo es la causación objetiva del resultado dañoso, sin exigir que entre este y la acción del sujeto exista relación de culpabilidad.” (Sentencia 500-90)

A pesar de la alusión hecha por la Sala Constitucional, en cuanto al Derecho Penal, es totalmente evidente, el rango constitucional que este principio tiene, por lo que se puede determinar que el mismo se aplica, por mandato de sus principios hermanos en rango, de seguridad jurídica, en cuanto a la dignidad de la persona y el de legalidad en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.

Principio de oficiosidad

Básicamente, este principio se extrae de lo indicado en el artículo 222.1 de LGAP el cual dispone textualmente lo siguiente que “El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes”.

Así pues, este principio se refiere a la obligación del órgano director y del órgano decisor de buscar de manera oficiosa las pruebas que sirvan para abordar a la verdad real de los hechos, que sirven de motivo al acto final. Esto en otro orden de ideas, quiere decir que la Administración es responsable por instar o impulsar el procedimiento de forma oficiosa, es decir, sin requerir la gestión de las partes.

Principio de informalismo

Presente en el artículo 224 de LGAP el cual dispone y menciona textualmente que “Las normas de este libro deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, pero el informalismo no podrá servir para subsanar nulidades que son absolutas”.

En la sentencia N° 2003-13104 de la Sala Constitucional, se señaló que en aplicación de este principio, es que el procedimiento se transforma en vía expedita y ágil que permite definir el fondo del asunto debatido; soslayando, en la medida de lo posible, los defectos formales, los cuales, en el tanto no constituyan nulidades absolutas, como la falta de legitimación, o cuando se haya causado indefensión a alguna de las partes, o se haya omitido una fase procedimental esencial, por ejemplo, son subsanables, por el transcurso del tiempo, o mediante prevención al efecto.

El principio del debido proceso

Este principio no resulta de forma expresa de un artículo de la Constitución Política, sino que el derecho a un debido proceso y al derecho de defensa, nace de la abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional, basada en los artículos 39 y 41 de la norma suprema. Para la Sala Constitucional, la aplicación de los principios de debido proceso y derecho de defensa proceden no sólo en cuanto a procesos jurisdiccionales, sino que constituyen una garantía que se debe hacer extensiva a los procedimientos en sede administrativa.

Señala el autor Castro que la garantía del debido proceso involucra una serie de subprincipios de cumplimiento imprescindible a los fines de dar efectividad a aquel derecho fundamental y así evitar que el mismo se convierte en una apariencia de debido proceso carente, de la necesaria efectividad de cumplimiento de los fines que busca el ordenamiento jurídico para tutelar derechos e intereses.

Propiamente para el procedimiento administrativo ha dicho la Sala Constitucional en el voto N° 2945-94 y N° 5653-93, que “Los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General y señalados por esta Sala en su jurisprudencia, son de estricto acatamiento obligatorio por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador”

De esta manera podemos indicar que aquellos subprincipios que conforman al debido proceso son:

Principio de derecho a audiencia y defensa

La Sala Constitucional señaló que derecho de defensas está garantizado en el artículo 39 de la CP para la materia penal y en el párrafo 1° de la CADH para “cualquier tipo de procedimiento” sin importar la naturaleza. De la misma manera el artículo 308 de LGAP, aunado a lo anterior, edifican el eje central de toda materia sancionadora y es de observancia obligatoria para todo procedimiento administrativo que prevea la supresión o restricción de cualquier derecho subjetivo.

En síntesis, y en palabras de Castro Loría, (2006) consiste en el derecho que tiene el administrado de hacerse oír por el órgano del procedimiento, de traer la proceso toda prueba que sea necesaria y se considere oportuna para respaldar su defensa, combatir argumentos, y las pruebas en contra, hacerse asesorar por el o los profesionales que estime pertinente.

La Sala Constitucional ha sintetizado las siguientes etapas:

- A) Notificación al interesado el carácter y fines del procedimiento.
- B) Derecho a ser oído y oportunidad al interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes.
- C) Oportunidad para el administrado de preparar su alegación lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate.
- D) Derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos, y otras personas calificadas.
- E) Notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos que ella se funde.
- F) Derecho del interesado de recurrir la decisión dictada.

Posteriormente, la Sala Constitucional en la sentencia N° 1739-92 añade los siguientes elementos:

- a) Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se imputan.
- b) Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo.
- c) Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa.
- d) Concederla la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa.
- e) Fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento.
- f) Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria.

Principio de intimación e imputación objetiva

Es necesario para tener una debida intimación cumplir con los parámetros que respaldan a la imputación, de manera conjunta la Sala Constitucional lo ha llamado debida intimación.

De acuerdo con la sentencia N° 1739-92, la Sala Constitucional, conceptúa este principio en el derecho de todo imputado a ser instruido de los cargos y advertir sus derechos constitucionales a todo imputado, es decir, puesto en conocimiento de la acusación, desde el primer momento, por lo que comprende la obligación de todas las autoridades que intervienen en el proceso.

En el procedimiento administrativo sancionador, el principio de intimación debe materializarse con el traslado de cargos, y tal como se indicó en el apartado correspondiente, es el acto de inicio del procedimiento, a través del cual se pone en conocimiento del sujeto, mediante una relación oportuna, expresa, precisa, y circunstanciada de los hechos y sus consecuencias legales.

González Pérez lo define como, un trámite esencial para la seguridad jurídica, ya que fija y declara de modo estricto la posición acusatoria de la misma frente a los autores, exigiendo que en dicho pliego han de expresarse concretamente los hechos imputados, no bastando la mera cita del precepto legal que se supone infringido, pues lo verdaderamente sustancial de trámite es el conocimiento de los hechos por los presuntos responsables.

La intimación dentro del universo administrativo se encuentra prevista dentro del artículo 249 de LGAP, el cual reza de la siguiente manera:

Artículo 249.- 1. En la citación será necesario indicar:

- a) El nombre y dirección del órgano que cita;
- b) Nombre y apellidos conocidos de la persona citada;
- c) El asunto a que se refiere la citación, la calidad en que se cita a la persona y el fin para el cual se la cita;
- d) Si el citado debe comparecer personalmente o puede hacerlo por medio de apoderado;
- e) El término dentro del cual es necesario la comparecencia o bien el día, la hora y el lugar de la comparecencia del citado o de su representante; y
- f) Los apercibimientos a que queda sujeto el citado, caso de omisión, con indicación clara de la naturaleza y medida de las sanciones.

2. Toda citación deberá ir firmada por el órgano director, con indicación del nombre y apellidos del respectivo servidor público.

Principio de derecho de defensa.

Este principio encuentra su nido en el artículo 39 de la CP al señalar: *a nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración.* (El subrayado es suplido).

Además de lo anterior, también se fundamenta el derecho de defensa en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, especialmente en los incisos a), b), c), d), e), f) y g) del párrafo segundo, y de los párrafos 3 y 5 de ese tratado multilateral.

Motivación de los actos

Consiste en que hay una obligación para la Administración Pública de fundamentar el contenido de los actos haciendo referencia a hechos –sustento fáctico-, a las pruebas –sustento probatorio- y a los fundamentos de derecho –sustento jurídico- que pesaron o se consideraron para adoptar la decisión, razones que sostienen la oportunidad, suficiencia, justicia y legitimidad de la misma.

Téngase en cuenta que en el acto final que se llegue a dictar debe existir una congruencia entre lo probado y lo resuelto (SC voto No. 2341-03 de las 14:34 horas del 19 de marzo de 2003), así como ya se ha dicho antes, entre lo intimado y lo resuelto.

Todo lo anterior con el fin de que la decisión al ser motivada pueda ser objeto de control sobre la arbitrariedad y transparencia de las potestades públicas que ejerce la Administración.

El contenido legal de este principio está regulado en los artículos 129, 136, 220, 274 y 335 de la LGAP.

Comunicación de los actos

Es un principio que garantiza el derecho de todo imputado a estar informado de los actos, pruebas, o documentos que se aporten al expediente administrativo, de modo que se le asegure al mismo la oportunidad real de tener un conocimiento adecuado y completo de un asunto sobre el cual tiene un interés directo, con el objetivo de que puede manifestarse y ejercer una defensa efectiva de sus intereses que pueden verse afectados, lesionados o satisfechos dentro del procedimiento, ya sean actos de trámite, final o definitivo que se emitan en el curso del procedimiento.

Asimismo, por medio de la comunicación es que el acto administrativo adquiere eficacia. Todo acto del procedimiento administrativo debe notificarse: emplazamientos, citaciones, traslados y el acto final.

Los actos que se comunican que sean susceptibles de ser impugnados deben indicar los recursos que proceden, el órgano que los resolverá, ante quien deben interponerse y el plazo en el cual se resolverán.

Las partes, y sobre todo quienes son objeto de la investigación, tienen el derecho a ser debidamente notificados de todas las resoluciones que se dictan dentro del proceso, aunque no afecten sus intereses. Este principio es relevante porque permite al investigado combatir resoluciones o actos que le afecten o gestionar dentro del proceso en tiempo y forma en defensa de sus intereses.

Es gracias a este principio que las partes del proceso están informadas del curso o estado actualizado que ha tomado el procedimiento.

En relación con la comunicación de los actos como el traslado inicial de cargos, este debe ser realizado mediante una notificación personal, para lo cual se utiliza una cédula o acta de notificación, la cual debe ser fechada, entregándola a quien deba notificarse o en su defecto a una persona mayor de quince años que se encuentre en la casa de habitación del intimado.

El acta de notificación que se consigna en el expediente debe indicar día, hora y lugar de la entrega, con la firma del notificado, de la persona que recibió o bien indicando que se negó a firmar. Cuando las comunicaciones de actos se realicen por otros medios autorizados por las partes como fax, correo electrónico o correo certificado, debe dejarse alguna constancia en el expediente de la notificación realizada.

Igualmente debe elaborarse siempre constancia o razón en el acta de notificación del por qué resultó negativo o fracasó la ejecución del acto procesal de notificación en forma personal o por otro medio de los citados; así como de todos aquellos acontecimientos o circunstancias sobrevenidas durante su ejecución, que resulten útiles para que la autoridad (órgano decisor) correspondiente pueda resolver un eventual incidente de nulidad y/o para tomar una decisión al respecto. En ambos casos, el acta o constancia de notificación al ser agregada al expediente es prueba de lo actuado.

Valga mencionar que si la comunicación es defectuosa por cualquier omisión será relativamente nula y se tiene por convalidada si la parte o interesado no gestiona su anulación en el plazo de diez días posteriores a su realización (artículo 247, párrafo 2º, LGAP), sin perjuicio de que una notificación mal realizada se convalide cuando el afectado se da por notificado.

En relación con las citaciones a testigos o peritos se habilita al órgano director para que realice las gestiones que considere necesarias, tales diligencias serán realizadas antes de la comparecencia, para conocer los requisitos formales, la oportunidad y la forma de realizar tal diligencia ver los artículos 248, 249, 250, 251 de la LGAP.

El principio de comunicación de los actos se rige por los numerales 239, 241, 243, 245, 247, 249, 250, 251, 309, 311, 334, 335 Y 336 de la LGAP y la Ley de Notificaciones Judiciales, N° 8687 como normativa supletoria de uso amplio en todo lo no regulado por la LGAP.

Finalmente, cabe aclarar que existen actos de carácter interno que es innecesario comunicar a las partes, como por ejemplo cuando mediante nota se traslada el expediente al órgano decisor para que resuelva alguna impugnación.

Libertad de acceso al expediente

Este principio regula el derecho que tienen las partes del procedimiento administrativo, sus representantes o cualquier abogado de examinar, leer y fotocopiar cualquier pieza del

expediente, en garantía del mejor ejercicio del derecho de defensa. De ahí la importancia de que la Administración comunique al investigado la prueba que consta en el expediente.

La información de un expediente que se tramita sólo puede dársele a quienes figuren como partes, sus representantes autorizados por ellas o interesados (coadyuvantes). En este sentido sirve apreciar lo dispuesto por los numerales del 275 al 280 de la LGAP.

Sin embargo, dicho principio tiene varias excepciones que conviene destacar:

La confidencialidad de la identidad del denunciante (art.6 LGCI y 8 LCEIFP)

Secretos de Estado (273.1 LGAP)

Proyectos de resolución, informes para órganos consultivos y los dictámenes de estos antes de que hayan sido rendidos pues, de conformidad con el artículo 273 de la LGAP.

Es fundamental considerar que las piezas (escritos o pruebas) que conformen el expediente deben ser incorporadas en un orden riguroso de presentación, así como los actos adoptados y las respectivas actas de notificación diligenciadas.

Este acceso debe ser libre y darse a lo largo de todo el procedimiento, abarcando toda la información que consta en el expediente (SC voto No. 2128-04 de las 11:48 horas del 27 de febrero de 2004). Lo anterior no significa que la Administración esté obligada a proporcionarle copia del expediente, sino que ha de facilitarle el expediente y sus antecedentes para que obtenga copias fotostáticas por su cuenta.

Si, por ejemplo, en el momento de solicitar el expediente, el mismo estuviera siendo utilizado por el órgano director, bien podría denegarse ese acceso en ese momento (SC voto No.1954-02 de las 11:39 horas del 22 de febrero de 2002), aún y cuando debe facilitársele a la brevedad posible, incluso se permite establecer determinados horarios de consulta (SC No. 14667-2008 de las 09:00 horas del 30 de setiembre de 2008).

Asimismo, otras personas que no son las partes o sus abogados tienen derecho a acceder sin límites al expediente administrativo, cuando exista y/o acrediten un derecho subjetivo o interés legítimo, como acontece en aquellos casos en donde la conducta desplegada por el funcionario intimado afectó a un tercero, como es el caso típico de las víctimas de acoso sexual (SC voto No. 2002-6037 de las 15:23 horas del 18 de junio de 2002)

Sustento normativo artículos 24 y 30 de la Constitución Política y 217, 259 inciso 4, 272 al 274, 292, 312 de la LGAP.

El principio de non bis in ídem

Puede ser entendido de diferentes maneras. Desde una perspectiva muy general, consiste en “la prohibición de sancionar simultánea o sucesivamente dos o más veces por un mismo hecho, cuando las normas sancionadoras posean un mismo fundamento o base racional.” Gómez Tomillo y Sanz Rubiales. (2013)

El fundamento de esta figura se encuentra en diversos cuerpos normativos de importante rango. En primer lugar, se puede mencionar el artículo 42 de la Constitución Política, al establecer que “Nadie podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho punible.” Tal como sucede con el principio de legalidad, la aplicación de este precepto al Derecho Administrativo, ha sido un tema resuelto desde hace años, sobre todo en los primeros de la Sala Constitucional.

Al respecto, el tribunal constitucional manifiesta en la Resolución N°10083-2004 que: “En reiterados pronunciamientos este Tribunal ha reconocido el principio *non bis in ídem*, derivado del artículo 42 de la Constitución Política. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que si bien en su acepción general, el principio mencionado constituye una prohibición a la doble persecución judicial por un mismo hecho a una misma persona, lo cierto es su aplicación también es obligatoria en sede administrativa, de ahí que la Administración se encuentra imposibilitada para sancionar doblemente, aun en sede disciplinaria, una misma infracción o hecho cometido por la misma persona...” En idéntico sentido se pueden ver los votos 15457 del 2010, 415207 del 2007, 10083 del 2004, entre otros.

En la doctrina, es usual la diferenciación respecto a dos acepciones del *non bis in ídem*, una material y otra de carácter procesal; esto para llevar a cabo la distinción en los casos en que se protege al individuo en contra de la doble sanción (material) y aquellos en que se evita un doble procesamiento, posterior o simultáneo (procesal).

Para la aplicación de este principio, señala el autor Dino Caro Coria, “El principio de non bis in ídem en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Tomo I (2007): 315. Que deben tenerse presente el requisito de la triple identidad entre sujeto, hecho y fundamento. Si bien esta identidad es básica, no está de más aclarar los puntos. Sobre el sujeto, se trata de quien está siendo procesado o sancionado, sin necesidad de una correlación desde el punto de vista de la víctima.

La identidad fáctica no necesariamente es indicativa de un doble juzgamiento, pues un mismo hecho puede generar diversas responsabilidades y efectos jurídicos. La igualdad del

fundamento se entiende desde la perspectiva de la afectación al sistema jurídico. En el caso del Derecho Penal, se habla de la violación a un determinado bien jurídico tutelado, y en el Administrativo, el incumplimiento de deberes que orientan la gestión pública.

Prescripción

Concepto y fundamento

Las definiciones de prescripción contenidas en el artículo 853 del Código Civil costarricense, mencionan que por prescripción positiva se adquiere la propiedad de una cosa, mientras que el artículo 865 del mismo cuerpo de normas, indica que por prescripción negativa se pierde un derecho. Agregando que para ello solo se requiere el transcurso del tiempo.

Por su parte el Diccionario Español Jurídico de la Real Academia Española señala que, “es una institución jurídica en la que se manifiesta un determinado efecto jurídico por el transcurso de un periodo tiempo dado”. Mientras que el mismo diccionario, especifica que la prescripción extintiva es:

Modo de extinción de derechos que tiene lugar cuando el transcurso del tiempo produce la pérdida del ejercicio de los derechos o facultades para su titular, pues razones de buena fe y seguridad jurídica determinan la necesidad de marcar un límite temporal al ejercicio de un derecho que permanece inactivo. (Diccionario Jurídico Español, RAE, 2016)

En el mismo sentido, jurisprudencialmente, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, ha definido la prescripción como:

La prescripción extintiva, también denominada negativa o liberatoria, es una institución creada para tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas. El ejercicio oportuno de las acciones y los derechos, podría decirse, está asistido de un interés social. La postergación indefinida en tal sentido acarrea duda y zozobra en los individuos y amenaza la estabilidad patrimonial. El instituto de mérito propende, precisamente, a eliminar las situaciones de incerteza, producidas por el transcurso del tiempo, en las relaciones jurídicas. Para su

aplicación se requieren tres elementos: el transcurso del tiempo previsto por la ley, la falta de ejercicio por parte del titular del derecho y la voluntad del favorecido por la prescripción de hacerla valer, ya sea a través de una acción o de una excepción, pues no puede ser declarada de oficio por el juez y es posible su renuncia tácita o expresa, siempre y cuando no sea anticipada” (Voto No. 120 de las 15 horas del 29 de julio de 1992, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia).

De esta forma, se entiende la prescripción como un instituto cuya la manifestación busca tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas, al impedir que determinada situación jurídica se mantenga en el tiempo sin arrojar un resultado eficaz, por consiguiente, motiva a un ejercicio oportuno de las acciones y derechos que tenga a su favor aquel en posibilidad de promoverlos.

Por ello, la prescripción se reviste de garantía que pretende eliminar el transcurrir del tiempo, y la inercia del titular del derecho de situaciones jurídicas, que ocasionan incerteza y zozobra en los individuos inmiscuidos dentro de un proceso o procedimiento de carácter jurídico.

Para Pérez, Víctor el fundamento de la prescripción extintiva o liberatoria, “se encuentra una situación objetiva de incerteza creada por la inercia del titular de una situación jurídica durante cierto tiempo legalmente predeterminado” (Pérez, Víctor, 2013, p 278).

Elementos

Son tres los elementos que ha señalado la jurisprudencia para que se dé la prescripción negatoria o liberatoria. Como se indicó líneas atrás, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado tres elementos, estos son:

- El transcurso del tiempo previsto por ley.
- La falta de ejercicio por parte del titular del derecho.
- La voluntad del favorecido por la prescripción de hacerla valer, por medio de acción o excepción.

No obstante, lo anterior, se debe de tener en cuenta que para que el instituto de la prescripción opere, requiere del principio rogatorio, para que efectivamente conceda el efecto liberatorio.

Prescripciones dentro del procedimiento administrativo disciplinario

Es necesario identificar las etapas del procedimiento administrativo, las cuales podrían estar sujetas a la aplicación del instituto de la prescripción, sin ahondar, por ahora, en el tema de las etapas del procedimiento administrativo, ya que esto se verá más adelante.

Inicio del procedimiento administrativo

Es necesario destacar en este apartado el concepto relativo a la prescripción de la falta, ya que a pesar de lo que la jurisprudencia identifica dos actuaciones extinguidas durante esta etapa del procedimiento como la prescripción de la acción y la prescripción de la falta, lo cierto es que, en cuanto a la primera, se habla de caducidad al ser parte de una acción procesal, por lo que, para el trabajo en desarrollo, solo se tomará en cuenta la segunda.

Prescripción de la falta

Esta se refiere al plazo determinado que tiene la administración para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio, sustentado en una norma legal, para incoar la investigación de los hechos endilgados al funcionario, una vez que tuvo noticia de los mismos.

Debe ser entendido como el plazo legal dispuesto para poder sancionar un actuar antijurídico, el cual no siempre es coincidente con el plazo de prescripción de la acción, pero no está excluido de dicha posibilidad, y esto deberá ser alegado por el funcionario sometido al procedimiento.

Instrucción del procedimiento

No prescribe el procedimiento durante esta etapa, la cual nace justo después de la notificación del auto de apertura y citación a comparecencia oral y privada, así como la misma comparecencia y el tiempo que requiera el órgano director para la redacción del informe de procedimiento administrativo, finalizando esta etapa, justo antes del recibido del informe por

parte del órgano decisor, que, para el caso en estudio, sería el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Prescripción de la sanción

Esta etapa se considera sujeta a extinguir el derecho de sanción que posee el órgano decisor, dado que una vez que es puesto en conocimiento al órgano decisor del informe y piezas que conforman el expediente administrativo del procedimiento administrativo disciplinario, por parte del órgano director, comienza de nuevo el cómputo del plazo de prescripción, mientras el órgano decisor toma la decisión que adoptará con base en las piezas del expediente y de lo dicho en el informe suministrado por el inferior.

Es necesario traer a colación lo dicho por la Sección Sexta del Tribunal Contenciosos Administrativo en su voto N° 0122-2013-IV de las 11:00 del 09 de octubre de 2013, donde se refiere al tiempo máximo que puede durar el procedimiento administrativo instaurado para establecer los hechos que permiten adoptar la decisión final del titular de la potestad sancionadora, de forma que, se habilita el inicio de dicho plazo por cuanto una vez que el jerarca titular de la potestad disciplinaria cuenta con la posibilidad objetiva de ejercitarla, este debe decidir si impone la sanción o bien opta por una decisión distinta.

Sobre este plazo ha señalado la PGR en los dictámenes N° C-178-2008, del 29 de mayo de 2008, C-230-2005 del 21 de junio de 2005 y C-307-2004 del 25 de octubre de 2004, que:

“Y una vez finalizada la instrucción del procedimiento disciplinario por el órgano director designado al efecto, y desde el momento en que el expediente llega a manos del funcionario u órgano competente para imponer la sanción respectiva, y este se encuentra en posición de decidir, y por ende, de ejercer de manera efectiva su potestad disciplinaria, el plazo de prescripción vuelve a correr; lo que implica, necesariamente, que la sanción disciplinaria debe ser impuesta por la entidad patronal dentro de aquel plazo.”

En cuanto a las sanciones disciplinarias aplicables a la generalidad, o por faltas que no atribuyan ningún plazo de prescripción especial, el plazo de prescripción que debería de aplicarse es el que señala el artículo 414 del Código de Trabajo:

“Sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones especiales sobre el plazo de prescripción, los derechos y las acciones de los empleadores o las empleadoras para despedir justificadamente a los trabajadores o las trabajadoras, o para disciplinar sus faltas, prescribirán en el término de un mes, que comenzará a correr desde que se dio la causa para la separación o sanción o, en su caso, desde que fueran conocidos los hechos causales.

En caso de que la parte empleadora deba cumplir un procedimiento sancionador, la intención de sanción debe notificarse al empleado dentro de ese plazo y, a partir de ese momento, el mes comenzará a correr de nuevo en el momento en que la persona empleadora o el órgano competente, en su caso, esté en posibilidad de resolver, salvo que el procedimiento se paralice o detenga por culpa atribuible exclusivamente a la parte empleadora, situación en la cual la prescripción es aplicable, si la paralización o suspensión alcanza a cubrir ese plazo.” (El subrayado es suplido)

Cómputo de plazos de prescripción

El cómputo de plazos para el ejercicio de la potestad sancionadora, dentro de los procedimientos administrativos que se celebran en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se repunta necesario destacar dos plazos distintos, uno que puede ser catalogado como el cómputo del plazo en el régimen general, el cual se basa en lo dispuesto en el artículo 414 del Código de Trabajo, mientras que el otro plazo corresponde a los plazos sostenidos en ley especial, como sucede con irregularidades en el manejo de fondos públicos o en el caso de hostigamiento sexual.

Plazos de prescripción en el régimen general

De acuerdo con lo señalado por la PGR en los dictámenes, aplica como regla general para la extinción del plazo para ejercer la potestad sancionadora, lo dispuesto en el artículo 414 del Código de Trabajo, salvo disposición especial contraria.

Continúa la norma, indicando que: los derechos y las acciones de los empleadores o las empleadoras para despedir justificadamente a los trabajadores o las trabajadoras, o para disciplinar sus faltas, prescribirán en el término de un mes, que comenzará a correr desde que se

dio la causa para la separación o sanción o, en su caso, desde que fueran conocidos los hechos causales.

Del mismo modo, lo señala el artículo 99 inciso c) del reglamento al Estatuto del Servicio Civil, cuando menciona que: “las acciones de los ministros para iniciar la gestión de despido de los servidores regulares por causa justificada y para imponer las correcciones disciplinarias que autoricen la ley y los reglamentos interiores de trabajo, a partir del día en que se dio causa para la sanción, o en su caso, desde que fueran conocidos los hechos o faltas correspondientes”.

Plazos de prescripción en regímenes especiales

Como se indicó anteriormente, el artículo 414 del Código de Trabajo establece, que el plazo de prescripción de las faltas, como regla general es de un mes, a partir del momento en que se conocieron los hechos o se dio la causa para la separación, salvo regla en contrario.

Hacienda Pública

La primera regla en contra de lo anteriormente expuesto, es la que establece el régimen de hacienda, de donde se desprende un criterio objetivo material, que permite determinar cuándo aplica la extinción del plazo de prescripción a una falta en contra de la Hacienda Pública, criterio que permite diferenciar el plazo de un mes que establece la norma general.

El artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica, fue reformado por el inciso a) de la Ley 8292 del 31 de julio de 2002, denominada Ley de Control Interno, siendo este artículo al que hace referencia al plazo de extinción de la responsabilidad administrativa del funcionario por las infracciones previstas en dicha ley y en el ordenamiento de control y fiscalización.

El criterio que rige a partir de la reforma anteriormente señalada, es como ya se dijo, material objetivo, pues la aplicación del numeral 71 de la LOCGR, se determina con la transgresión a la normativa de ordenamiento y fiscalización, mismo que está compuesto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la Ley General de Control Interno, la Ley de Administración Financiera y presupuestos Públicos y su Reglamento y la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. (RODRÍGUEZ FALLAS y HERNÁNDEZ VARGAS) (p.602)

De esta manera, se entiende que, de la normativa citada, se permite aplicar dicho plazo extintivo a cualquier funcionario público que, independientemente del cargo que ocupe, si incurre en una falta en contra de la normativa anteriormente citada, y este se encuentra en la posición de manejo de fondos públicos, se le puede aplicar el plazo extintivo de cinco años, establecido en el artículo 71 supra citado.

Menciona el artículo 71 de LOCGR, que el plazo extintivo de cinco años, para la responsabilidad disciplinaria, del funcionario infractor al ordenamiento de control y fiscalización superior, nace a partir del conocimiento que se tenga del hecho irregular, estableciendo que si este es notorio, comenzará a correr desde el acaecimiento del hecho, sin embargo, si este no es notorio, es decir, que sea necesaria la investigación, estudio o indagación por parte de la auditoría, comenzará a correr el plazo a partir del momento en que se ponga en conocimiento los hechos a quien tenga la potestad de sancionar.

Este artículo, menciona que la prescripción se interrumpirá, con efectos continuados, por la notificación al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo, lo que quiere decir, en palabras de (RODRÍGUEZ FALLAS y HERNÁNDEZ VARGAS) una vez notificado al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo, se mantendrá interrumpido hasta que se culmine el procedimiento administrativo llevado al efecto, esto por acto final que imponga la sanción. (p.604)

Por último, en el párrafo tercero del citado artículo, dispone que cuando el autor de la falta sea el jerarca, el plazo comenzará a correr desde que este finalice su relación de servicio con el ente, empresa u órgano respectivo.

Ley General de Control Interno

Según lo señalado en el numeral 43 referido a la prescripción de la responsabilidad administrativa, se tiene que la responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley, prescribirá según el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

En concordancia con lo anterior, dichos plazos también se establecen en la Ley de Enriquecimiento Ilícito, según artículo 44, denominado prescripción de la responsabilidad administrativa, y concuerda con las leyes antes anotadas, en lo referente a que 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, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Hostigamiento sexual en el empleo y la docencia

El artículo 38 con respecto a esta normativa señala que el plazo para interponer la denuncia se considerará de dos años, a partir del último hecho consecuencia del hostigamiento sexual o a partir de que cesó la causa justificada que le impidió denunciar, sin embargo, el plazo para el ejercicio de la potestad es el mismo que señala la norma general, sea el Código de Trabajo.

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

Se desarrolla en este capítulo la metodología utilizada para alcanzar los objetivos de la presente investigación. Inicialmente se indica el tipo de estudio correspondiente, el método de investigación seleccionado, Balestrini (2006) define el marco metodológico “como la instancia referida a los métodos, las diversas reglas, registros, técnicas y protocolos con los cuales una teoría y su método calculan las magnitudes de lo real” (p.125).

Para el autor Arias (2006) el marco metodológico es “Conjunto de pasos técnicas y procedimientos que se emplean para formular y resolver problemas” (p.16).

Así mismo el marco metodológico se refiere al “Como se realizará la investigación, muestra el tipo y diseño de la investigación, población, muestra, técnicas e instrumentos para la recolección de datos, validez y confiabilidad y las técnicas para el análisis de datos” (Finol y Camacho, 2008, p.60).

“La investigación se define como un estudio sistémico, controlado, empírico, reflexivo y crítico de proposiciones hipotéticas sobre las supuestas relaciones que existen entre los fenómenos sociales y naturales, que permiten descubrir nuevos hechos o datos, relaciones o leyes, en cualquier campo de conocimiento humano”. (Canales, Alvarado, Pineda, 1999).

El procedimiento metodológico que se utilizará en esta investigación será el propósito de este capítulo que está constituido por el enfoque, el diseño, la muestra de la investigación, la descripción de los participantes, las unidades de análisis y el instrumento seleccionado para recabar la información.

Enfoque de la investigación

Existe una cantidad variada de enfoques adaptables a una investigación, sin embargo, la elección del mismo depende de la dirección que se desea dar a la investigación, por ello, es de suma importancia elegir correctamente el enfoque, ya que de ahí parten los métodos adecuados para el desarrollo de la investigación.

Para esta investigación se ha seleccionado el enfoque cualitativo, toda vez que, se enfoca en buscar una respuesta a la problemática planteada tomando en consideración los objetivos

propuestos para identificar los plazos de prescripción en el ejercicio de la potestad sancionatoria dentro del procedimiento administrativo disciplinario que se realiza en el MOPT.

Se utilizará la recolección de datos, sin medición numérica, para contestar vía interpretación, las preguntas de investigación. Además de lo anterior, se utilizará la doctrina, legislación y jurisprudencia judicial y administrativa.

El enfoque cualitativo se caracteriza porque explora un fenómeno en profundidad y como consecuencia se procede a extraer significados de los datos recopilados por medio de los datos obtenidos en las resoluciones administrativas, realizadas por los expertos dentro del área jurídica del MOPT, al respecto Hernández, Fernández, Baptista (2010) indican:

La investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad. (p.17)

Diseño de la investigación

Hernández et al. (2010) explican que “el diseño o método debe visualizarse la manera práctica y concreta de resolver el planteamiento del problema de la investigación, además de cumplir con los objetivos fijados”.

Por ello, se busca seguir en el desarrollo de la presente investigación, el diseño como una estructura que delimita la problemática.

Por otro lado, para Balestini (2006) el diseño es “un plan global de investigación que integran de un modo coherente y adecuadamente correcto, técnicas de recogida de datos a utilizar, análisis previstos y objetivos” (p.131).

El diseño escogido para el presente trabajo es el de investigación-acción, ya que es el plan o estrategia concebida para obtener la información con el fin de responder a la pregunta de investigación. “La finalidad de la investigación-acción es resolver problemas cotidianos e inmediatos y mejorar prácticas concretas” (Álvarez-Gayou, 2003, Merriam, 2009).

Elliot (1991), mencionado por Hernández et al. (2010) define este tipo de diseño de investigación como “el estudio de una situación social con miras a mejorar la calidad de la acción dentro de ella” (p.509).

Con lo cual busca se pretende un cambio social dando como resultado, la observación a la problemática que se investiga, es decir, busca mejorar la situación en torno a la problemática, por medio del análisis de documentación pertinente, se recopilará información para lograr un cambio.

El enfoque investigación-acción ostenta algunas características importantes para la aplicación en el presente estudio, tales como:

- La investigación-acción envuelve la transformación y mejora de una realidad.

- Parte de problemas prácticos y vinculados con un ambiente o entorno.

- Implica la total colaboración de los participantes en la detección de necesidad y en la implementación de los resultados del estudio.

Para lograr los objetivos planteados es necesario cumplir con tres fases, la primera es observar, es decir, delimitar el problema y recolectar datos, el segundo paso es pensar, que se relaciona al momento de analizar e interpretar toda la información recolectada; y el último es actuar, que significa resolver el problema o implementar mejoras.

En relación con la presente investigación, este diseño permite construir el conocimiento por medio de la práctica, es decir, que, por medio del análisis de documentación y la recolección de teorías se pueda dar con una respuesta a la problemática.

Según las características que abarca el diseño de investigación-acción permiten investigar y enlazar las teorías existentes sobre los distintos plazos de prescripción, el conocimiento de los tipos de procedimientos administrativos que son aplicados, con la recolección de datos provenientes de expertos en la materia, a través de las resoluciones que resuelven incidentes de prescripción, permitiendo así una interpretación y crítica para dar como resultado una acción que representa una solución jurídica a la problemática planteada en el presente trabajo.

Muestra

El término muestra tiene relación con la población a la que se va a tomar en cuenta para extraer información de la cual se pretende generar los resultados, para Arias (2006) “población es un conjunto finito o infinito de elementos con características comunes para los cuales serán extensivas las conclusiones de investigación” (p.8). Según el enfoque elegido así será la elección de muestra “es la población del cual se recolectan los datos” (Hernández et al. 2014, p.173).

Interesa que la muestra defina ampliamente aspectos importantes para la respuesta a la pregunta de investigación, así lo indica Hernández, Fernández y Baptista (2014) “Lo que se busca en la indagación cualitativa es profundidad. Nos conciernen casos o unidades (participantes, organizaciones, manifestaciones humanas, eventos, animales, hechos, etc.) que nos ayuden a entender el fenómeno de estudio y a responder a las preguntas de investigación.” (Hernández et al. 2014, p.384).

Es decir, que la muestra va a convertirse en el marco rector de la investigación, y que consta de características ineludibles para concluir con el estudio y la pregunta de investigación.

Por lo que para la muestra de investigación del presente trabajo, se van a tomar en consideración las resoluciones administrativas (casos tipo) resueltas por los expertos del área jurídica, que si bien no se definen las calidades de los expertos, porque elaboran estos documentos para que sean firmados por el Ministro en su condición de Órgano Decisor, no obstante, no interesa para los resultados del estudio, las calidades del redactor de las resoluciones administrativas, si no, el contenido en ellas, el cual es fiel reflejo de lo que se resuelve en la sede administrativa, y de ahí se partirá para dar respuestas a la pregunta de investigación.

El tipo de estudio, elegido es el de casos tipo y según lo sugiere Hernández, Fernández y Baptista la muestra debe contener de seis a diez casos, y si son en profundidad de tres a cinco. (Hernández et al 2014, p 385).

La decantación por este tipo de estudio, para la muestra es por lo que señala Hernández, Fernández y Baptista (2014) en cuanto al objetivo de analizar la muestra: “También se utiliza una muestra de casos tipo en estudios cuantitativos exploratorios y en investigaciones de tipo

cualitativo, en el que el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización.” (p. 387)

Triangulación de los datos cualitativos

Siendo el objeto de investigación los plazos de prescripción de la potestad sancionadora dentro de los procedimientos administrativos disciplinarios que se realizan a los empleados cubiertos por el régimen del servicio civil dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tomando en cuenta el estudio doctrinal, la observación jurisprudencial y normativa, y la información arrojada por los documentos, se dará el análisis de los datos que arroje esa triangulación que se llevará a cabo de la siguiente manera:

- 1) Exploración de los datos
- 2) Organización de los datos en unidades y categorías.
- 3) Interpretación y explicación de los datos en función del planteamiento del problema.
- 4) Comprensión en profundidad del contexto que rodea los datos.
- 5) Vinculación de los datos con el conocimiento disponible.
- 6) Generación de una teoría fundamentada en los datos

Unidades de análisis

Se utilizarán las unidades de análisis en el enfoque practicante de la presente investigación (el cualitativo), es decir, la razón del qué y porqué del presente trabajo, siendo que las unidades de análisis muestran la razón que categoriza los objetivos planteados al inicio de esta investigación.

Dichas unidades de análisis se obtienen de los objetivos específicos, los cuales tienen contenido conceptual en el marco de referencia, siendo que estas representan lo más importante en el desarrollo del presente proyecto.

Según Balcells (1994), mencionado por Contreras (2018) las unidades de análisis son:

La unidad de análisis es el fragmento del documento o comunicación que se toma como elemento que sirve de base para la investigación. Puede clasificarse con arreglo a distintos criterios: según sea el contenido de base gramatical o no; según el significado.

Como consecuencia, las unidades de análisis elegidas fueron tomadas de los objetivos específicos, las cuales van a permitir formular las preguntas de investigación para el desarrollo del presente proyecto.

Del primer objetivo específico se tomará como primera unidad de análisis de esta investigación la potestad sancionadora de la Administración.

Del segundo objetivo específico se procederá a tomar como segunda unidad de análisis el procedimiento administrativo.

Por último, pero no menos importante, del tercer objetivo específico se tomará como tercera unidad de análisis la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración.

Descripción de técnicas e instrumentos para la recolección de datos

El “Instrumento es un recurso que utiliza el investigador para registrar información o datos” (Hernández et al., 2014, p.199).

El tipo de instrumento que se utilizará para la presente investigación será la técnica bibliográfica, la técnica del análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial. Estos instrumentos y técnicas para la recolección de datos, han sido explicados por reconocidos autores, por lo que en la siguiente tabla se definirán y se explicará el propósito de cada uno.

Técnica bibliográfica	La biblioteca es una herramienta fundamental para el estudiante-investigador. En las bibliotecas jurídicas modernas se pueden consultar libros, revistas o publicaciones periódicas, repertorios de legislación y jurisprudencia, bases de datos, incluso acceder a Internet.
Análisis doctrinal	Se refiere al análisis de la doctrina jurídica, entendida esta como el conjunto de derechos, teorías, investigaciones

	que han realizado los expertos en la ciencia jurídica. Dicha opinión sobre una materia concreta, aunque no es una fuente formal del Derecho.
Análisis jurídico	Proviene del latín “iuridicus” que significa, que atañe o se ajusta al derecho. (Ovilla Mandujano, Manuel, s/f) Son jurídicos porque el jurista los necesita para describir y entender el Derecho positivo, así como sus problemas. Constituyen parte de un lenguaje técnico que los estudiosos del Derecho han creado y enseñado desde tiempos remotos.
Análisis jurisprudencial	El análisis de la jurisprudencia nos permite el empleo del método inductivo (investigación de lo particular a las leyes generales del objeto). Se integra por el número de sentencia, lugar y fecha y la fuente.

Procedimiento para la recolección de datos

"La recolección de datos es un proceso meticuloso y difícil, pues requiere un instrumento de medición que sirva para obtener la información necesaria para estudiar un aspecto o el conjunto de aspectos de un problema” (Guerra, s.f, p.1).

Para proceder con la investigación es necesario contar con información proveniente de los documentos recabados de la Asesoría Jurídica, es decir, de las resoluciones ministeriales que resolvieron incidentes de prescripción en el año 2019, aunado a esto, el análisis de vasta información proveniente de doctrina y jurisprudencia, siendo que se vuelve indispensable para el desarrollo de la investigación analizar la información obtenida aquellos documentos.

Esta clase de datos obtenido a través de los documentos jurídico-administrativos son de gran utilidad para capturar de manera completa y lograr comprender argumentos de fondo, etapas dentro del procedimiento administrativo disciplinario, los alegatos planteados por los administrados en los incidentes interpuestos, así como algunos elementos de la potestad sancionadora.

La recolección de datos abarca la elaboración de un plan o procedimiento detallado para reunir toda la información necesaria con el propósito de responder a la pregunta de investigación, dicho procedimiento se hará por medio del análisis de documentos

Método de análisis

El método a utilizar en esta investigación es el método de factorización propuesto por Hernández et al. (2010) en el libro Metodología de la investigación, el cual consiste en que, de los objetivos específicos, saldrán las unidades de análisis que tienen contenido en el marco de referencia, las cuales se categorizarán y describirán para analizar e interpretar los datos; para posteriormente darle respuesta a la pregunta de investigación.

Es decir, que el método escogido consiste en el examen de los objetivos específicos para proceder con la investigación, dichos objetivos están estrechamente relacionados con el objetivo general, dictando las pautas a investigar, de los cuales se extraen unidades de análisis y con base en sus conceptualizaciones encontradas en el marco de referencia se efectúan las preguntas a los expertos por medio de los instrumentos elegido.

Una vez recopilada la información de los documentos en la materia, se procede a interpretar y analizar dicha información, para proceder a interrelacionarlas con el contenido teórico con el fin de buscar una o varias respuestas a la pregunta de investigación, es decir, los datos recopilados donde se demuestra el análisis que se realiza a los plazos de prescripción en los procedimientos administrativos disciplinarios que se realizaron en el MOPT durante el año 2019, una vez interpretados y analizados permitirán dar respuesta al problema planteado objeto de la presente investigación, es decir, ¿Se aplican correctamente conforme a la jurisprudencia y a la normativa judicial y administrativa los plazos de prescripción en los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos a los empleados cubiertos por el régimen del servicio civil en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes?

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar el análisis que existe detrás del desarrollo de cada categoría de análisis, así como, la fundamentación que llevó a cada unidad de análisis ser elegida con base en los objetivos definidos al inicio de la investigación, así mismo, este capítulo tiene origen como consecuencia de la recolección y organización de información relativa a los plazos de prescripción dentro de los procedimientos administrativos que se aplican a los funcionarios cubiertos por el régimen del Servicio Civil en el periodo 2019, así las cosas procede hacer un análisis soportado con los datos recopilados en la documentación obtenida de las resoluciones administrativas que resolvieron incidentes de prescripción, en relación con la problemática de investigación, así mismo, esto se realiza mediante dos tareas, el análisis y la interpretación de dicha información obtenida como resultado de aplicar el instrumento elegido según el método cualitativo seleccionado para la presente investigación.

El análisis consiste en dar respuesta a los objetivos planteados en la investigación a partir de la aplicación del instrumento y los datos resultantes de esto, lo cual permite precisar las causas o razones que llevaron a quien redacta a tomar la decisión de emprender el presente estudio, siendo que así se posibilite una acción en respuesta a la problemática que se expone al no conocerse de manera certera de los plazos del cómputo de la prescripción en el procedimiento administrativo disciplinario que se siguen en el MOPT.

Por otro lado, la interpretación tiene una función explicativa, es decir, se busca con la interpretación darle significado al resultado de la información analizada en relación a lo que ya se conoce en torno a la problemática, de esta manera se puede aportar un significado a los hallazgos o resultados obtenido como consecuencia del análisis para así aportarlos en una solución a la problemática y lograr esclarecer el panorama existente sobre el cómputo de los plazos.

Según Hernández (2014) “Una fuente muy valiosa de datos cualitativos son los documentos, materiales y artefactos diversos. Nos pueden ayudar a entender el fenómeno central de estudio” (p.415).

Así pues, corresponde desarrollar la triangulación de información entendiéndose esta, como la acción de entrelazar o vincular las teorías y conceptos abordados en el segundo capítulo: Marco teórico, con la información obtenida de los documentos jurídico-administrativos, con el

último elemento siendo este el criterio y análisis personal de quien redacta. Para de esta forma, cumplir con la meta de este capítulo, al analizar los aspectos más relevantes que se tomaron como base para emprender el presente estudio con el único fin de responder a la incógnita de investigación.

Expuesto lo anterior, se procederá a conceptualizar cada unidad de análisis y sus correspondientes categorías, cada uno elegido según la necesidad de cada objetivo específico, los cuales tienen referencia en el Capítulo Segundo de la presente investigación. Se analizaron un total de seis resoluciones administrativas las cuales se extraen de expedientes administrativos llevados en contra de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, durante el año 2019.

A continuación, serán descritas en términos generales:

Ítem	Numero de resolución	Fecha	Siglas del administrado
1	000989	14/06/2019	MVV
2	001219	19/07/2019	JRA
3	000635	26/04/2019	PAB
4	000764	07/06/2019	MAM
5	000951	14/06/2019	LGV
6	000964	14/06/2019	VLA

Para efectos prácticos, en adelante cuando se haga referencia alguna resolución en específico, se llamará por el número de ítem.

Descripción, análisis e interpretación de las categorías de análisis según el marco de referencia

Hernández et al. (2010) explican que para el análisis de datos en investigaciones con enfoque cualitativo “la acción esencial consiste en que recibimos datos no estructurados, a los cuales nosotros les proporcionamos una estructura. Los datos son muy variados, pero en esencia consisten en observaciones del investigador y narraciones de los participantes”, es decir, es

organizar los datos, extraer de ellos las variables que se consideran someter a observación, para determinar categorías y un resultado.

Por lo que de esta manera en este apartado se procederá a exponer el criterio de la administración expuesta en los documentos analizados, la teoría que enmarca cada categoría, aunado al criterio del investigador, como resultado se obtiene la triangulación de la información.

Primera unidad de análisis: Potestad Sancionadora de la Administración pública

La potestad sancionatoria de la Administración

Es necesario comprender de dónde emana la autoridad de disciplinar a los empleados del MOPT y esta resulta en principio de la Constitución Política de la República de Costa Rica, en el artículo 140 inciso 2) donde señala *los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al presidente y al respectivo ministro de Gobierno: Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por la Ley de Servicio Civil, a los restantes servidores de su dependencia.*

Del mismo modo, se encuentra claramente definido en el artículo 102 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública, que el superior jerárquico podrá ejercer la potestad de disciplinar, a sus subalternos.

Por último, señala el artículo 2° del Reglamento Autónomo de Servicios del MOPT que: *“El Ministro o Ministra de Obras Públicas y Transportes, en quién ejerce la máxima autoridad jerárquica de la organización”.*

La potestad sancionadora de la Administración, puede ser definida como “una potestad de signo auténticamente represivo, que se ejercita a partir de una vulneración o perturbación de reglas preestablecidas” (CANO, 1995, p.339).

De la anterior definición se comprende, que es necesario para la aplicación de sanciones que exista una infracción previa a alguna norma jurídica, realizada por un administrado en su versión como funcionario público actuando en contra del ordenamiento jurídico.

Y que, para un ejercicio justo de la actividad sancionadora, es imperativo que el órgano con la potestad de punir, se someta también al cumplimiento de los principios rectores de la actividad que necesariamente deba desplegar en cada etapa.

Primera categoría: Figura del Ministro de Obras Públicas y Transportes

Se desprende con base en la normativa constitucional, el concepto de Ministros de Gobierno, y esta norma, concede potestades a estos depositarios, para que permitan un adecuado manejo de las carteras puestas a su administración, cumpliendo los fines que persigue y el interés general.

Así pues, le corresponde al Ministro de Obras Públicas y Transportes ejercer la potestad de disciplinar a los empleados de ese ministerio, y en el caso de las seis resoluciones administrativas es así como se demuestra al estar firmadas por el señor Rodolfo Méndez Mata y en ausencia de este, por Olman Elizondo Morales en calidad de ministro a.i.

El ministro del MOPT en el ejercicio de la potestad sancionadora, ha llevado a cabo su facultad de sancionar las infracciones al ordenamiento jurídico administrativo, guiándose por los principios que exige la ley, a los cuales también hay un sometimiento voluntario de los administrados, para su mismo beneficio, y el propio de la Administración. En procurar de un ejercicio eficiente y transparente de la gestión pública.

En apego a la potestad de sancionar es necesario para la gran mayoría de casos, establecer un procedimiento administrativo disciplinario el cual brindará las etapas y buscará un equilibrio justo, tratando de abordar a su fin máximo, establecer la verdad real de los hechos punibles. Así pues, hay que mencionar la existencia dos órganos de importancia, el órgano decisor y el órgano director, que cumplen funciones diferentes.

El órgano decisor, conforme con la jurisprudencia de la Procuraduría General de la República, "es, el órgano competente para dictar la decisión final en un asunto determinado es el que debe decidir iniciar un procedimiento administrativo, pudiendo delegar la instrucción de este en un órgano director del procedimiento." (Dictamen N° 173-95 del 7 de agosto de 1995).

Es decir, para ejercitar su potestad, el órgano decisor, delegó en el órgano director, la celebración del procedimiento y buscará abordar a la verdad real de los hechos, pero dejará la decisión final, al órgano decisor.

Descripción

Se pudo constatar del estudio hecho a las resoluciones ministeriales, que todas están realizadas en una estructura de sentencia judicial, la cual consta de un preámbulo, resultandos o antecedentes de hechos, considerandos o fundamentos de derecho, y un por tanto o parte dispositiva.

Así pues, se tiene que todas en su primer considerando indicaron el primer evento que da génesis al procedimiento administrativo disciplinario, en el cual, se menciona la denuncia de los hechos punibles, por el órgano decisor, sea el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Sin embargo, en al documento 6, se deduce que los hechos sancionables, no son puestos en conocimiento del ministro del ramo, dado que se puede leer en el resultando 1, que *“mediante el oficio N° DVA-DGIRH-DGSP-2019-563 del 25 de marzo del 2019, Ms. Vanessa Chaves Campos, encargada de la Unidad de Servicios de Personal, le comunicó al Departamento de Relaciones Laborales que el señor Víctor Eugenio López Alvarado, destacado en el Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles, presentó en el mes de febrero, once llegadas tardías inferiores a veinte minutos, sin justificar.”*

Del mismo modo, en el resultando 2, se lee que mediante la resolución N° DVA-DGIRH-RL-2019-0073 el órgano director comunica el Traslado de Cargos o Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario, al administrado, lo que hace visible, que el conocimiento de los hechos a castigar, lo realizó el departamento de Relaciones Laborales, como lo menciona más adelante, en la página dos, donde se desarrolla el considerando II, el cual versa sobre el fondo de la excepción de prescripción presentada, ya que hace un breve abordaje a lo mencionado en el artículo 120 del Reglamento Autónomo de Servicio del MOPT, el cual en síntesis menciona la competencia del Departamento de Relaciones Laborales para instruir procedimientos administrativos.

Asimismo, se observó que todas las resoluciones fueron unánimes mencionando los hechos reprochables, no obstante, en cuatro resoluciones, no se mencionó el cuerpo legal afectado con la conducta del administrado, solo en dos resoluciones, fueron indicados los artículos que se achacaron en el traslado de cargos.

Por último, en esta categoría, se observó la diligencia en la tramitación del asunto, tomando en consideración las fechas de los eventos que se dieron durante la tramitación del asunto, esto a pesar de que, en la mayoría de los casos, las excepciones fueron presentadas en etapas tempranas del procedimiento administrativo, solo en la primera resolución se puso contra el acto final, y curiosamente, es la única que pudo demostrar una tramitación diligente,

Análisis

Se puede indicar en primera instancia, de acuerdo con lo establecido en la legislación, que la resolución de los incidentes de prescripción, son conocidos y resueltos por el ministro del MOPT, tal y como lo exigen las normas jurídicas y no da lugar a dudas, se aplican correctamente.

Luego con respecto al resultando primero, en efecto, por orden y claridad, debería ser la comunicación de los hechos a sancionar el primer elemento para conocer en este tipo de resoluciones, sin embargo, se demuestra una práctica poco exacta para una análisis de plazos de prescripción, toda vez que, no se mencionó en ninguna resolución, el momento en el cual es recibida en el Despacho del Señor Ministro, la denuncia de los hechos, sea esta, a través de un oficio, o del informe de investigación preliminar, o bien a través del informe de relación de hechos de la Auditoría, ya que, como se verá en el análisis del cómputo del plazo de prescripción, es este el momento a partir del cual, comienza a correr el plazo para que prescriba la potestad de sancionar al Ministro del MOPT.

Para esta categoría el punto más divergente se da en el documento 6, la cual como se dijo anteriormente, se inició un procedimiento que no fue puesto en conocimiento de quien tiene la potestad de sancionar, lo cual en otro orden de ideas, pudo traer una eventual nulidad absoluta evidente y manifiesta, sin embargo, para el tema en investigación, el plazo de prescripción, para el momento que se puso el incidente de prescripción, el hecho no había sido puesto en conocimiento de quien tiene la potestad de disciplinar.

Ahora bien, no se cuenta con el documento que opone la excepción de prescripción, para determinar con mayor amplitud los alegatos esgrimidos por el recurrente, y por ello hay que basarse en lo mencionado en la resolución ministerial, y de lo dicho, no se puede determinar que se haya alegado esta circunstancia, evidenciando un mal manejo de la norma, por parte del recurrente dejando entrever, que no existió patrocinio legal o bien, un patrocinio legal vago, ayuno de motivación.

Así las cosas, en el documento 6, se evidencia claramente que se obvió el tema, tratando de regularizarlo a través de la trascripción del artículo 120 del RAS MOPT, pero a la luz de la jurisprudencia administrativa, se ha señalado ampliamente que, primero, la competencia para abrir un procedimiento administrativo disciplinario la tiene el órgano con competencia para dictar el acto final, es decir, el órgano decisor o ministro.

Segundo, la delegación que recae en el Departamento de Relaciones Laborales, es únicamente para la instrucción del procedimiento administrativo disciplinario, pero para el ejercicio de esta competencia, debe de esperar la instrucción que girará el órgano decisor, para tener la legitimidad de la instrucción del procedimiento.

Con respecto a la evidencia de determinar un ejercicio oportuno del derecho de sancionar al administrado, con el objetivo de lograr el cumplimiento del fin que persigue el ejercicio de este derecho por parte del órgano decisor, dentro del plazo otorgado para su ejercicio, se observó que solo en el documento 1, se cumplieron con los plazos que exige el artículo 414 del Código de Trabajo, ya que fue comunicada mediante oficio al despacho del Ministro y este en menos de un mes notificó resolución con la sanción adoptada.

Casualmente, en esta resolución se evidencia un procedimiento administrativo de tipo sumario, lo cual hizo que el trámite fuera más expedito, ya que no designó un órgano director para llevar a cabo un procedimiento ordinario, sino que al estar el tipo de falta contenida en un artículo del RAS y señalada la sanción para esa falta en específico, esto por ser faltas de mera constatación, y con una sanción menor a ocho días de suspensión sin goce de salario, se aplicó este tipo de procedimiento, y también será abordado en la categoría correspondiente.

En las resolución ítem 2, aparenta que no se manejó adecuadamente la denuncia de los hechos, la cual fue puesta mediante correo directamente en el despacho del Ministro, luego se solicitó ampliación de la denuncia a través del departamento de Relaciones Laborales, sin embargo no hubo una solicitud de investigación, sino que se ordenó la instrucción de un procedimiento administrativo disciplinario, el cual se tramitó, pero para el momento de la comunicación del inicio de procedimiento administrativo disciplinario, la potestad para disciplinar ya se encontraba prescrita, lo cual evidencia poca diligencia para con este caso.

En el caso de al documento 3, se tiene que la investigación preliminar de los hechos tardó aproximadamente 11 meses, para investigar una ausencia del día 19 de enero de 2018, con lo cual queda comprobado un ejercicio poco diligente de la etapa de investigación preliminar, aunado a los 70 días que se registraron desde la fecha en la que fue puesto en conocimiento de los hechos al órgano decisor, mediante el informe de investigación preliminar y la fecha en la que se le notificó el traslado de cargos.

Sucedió lo mismo, con al documento 4, ya que se logró comprobar que, entre la fecha de conocimiento de los hechos, y la notificación del traslado de cargos, transcurrieron 55 días, con lo cual, no puede decirse que hubo un manejo diligente de este caso, ya que, para el ejercicio del derecho de sancionar, la ley concede 30 días para comunicar los hechos a disciplinar al administrado, desde que se conoce el informe de investigación preliminar.

Con respecto al documento 5, no fue posible determinar si hubo o no diligencia en su tramitación, debido a que en la resolución no se expusieron fechas, ni elementos que permitieran concluir sobre este aspecto.

Por último, y en relación con el documento 6, si se pudo ver que el trámite se atendió de manera diligente, sin embargo, esto se debe a que la tramitación se hizo obviando la puesta en conocimiento de los hechos al órgano decisor, sino que lo realizó de manera oficiosa el Departamento de Relaciones Laborales, lo cual permitió una mayor fluidez en el trámite de este asunto.

Segunda categoría. Principios generales de la potestad sancionadora

Es necesario para el ejercicio de la potestad sancionadora, como ya se ha indicado, un marco regulador que brinde seguridad, y equilibrio, por ello, el legislador, la doctrina y la jurisprudencia de los jueces constitucionales ha brindado un conjunto de principios generales que orientan el ejercicio del órgano decisor al momento de adoptar una sanción.

Descripción

Se logró observar en los seis documentos, manifestación de alguno de estos principios inmersos en la acción punitiva, no todos en todas, ya que por la variedad de estos conceptos, algunos no aplican, ya sea porque la etapa en la que fueron interpuestos no permite su contemplación, o porque, no son perceptibles porque no ocuparon de un procedimiento para aplicarlos, o debido a que corresponden al ejercicio de la actividad del órgano director del procedimiento y no son mencionados por los redactores de los documentos bajo análisis.

Por ejemplo, el principio de irretroactividad no está presente, debido a que para definir su aplicación es necesario contar con los demás documentos dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

Aunado a lo anterior, debido a que en la mayoría de casos los incidentes se resolvieron y el resultado del procedimiento se desconoce, por lo que, no se puede determinar con exactitud, la presencia de los principios que regulan la imposición de la sanción propiamente y no aspectos procedimentales.

Estos principios, ausentes por la nula información contenida en los documentos analizados, son el principio de proporcionalidad, el cual corresponde a la correlación entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta. No obstante, hay una mención a este principio en el documento #1.

Otro principio de la potestad sancionadora de la Administración que no se encuentra presente en la documentación analizada, es el principio de irretroactividad, debido a que su ejercicio se orienta a la prohibición de analogía y la irretroactividad de la norma aplicada o por aplicar.

El principio de reserva de ley, tampoco pudo ser localizado en la información contenida, de las resoluciones ministeriales, debido a que este principio está inmerso en la potestad de sanción, pero para la promulgación de leyes o reglamentos que contengan sanciones, en ese momento se debe aplicar este principio.

Del mismo modo, no se podrá comprobar el ejercicio de los principios de la potestad sancionadora, que le son delegados junto con la instrucción del procedimiento administrativo al órgano director, debido a que deben permanecer presentes a lo largo y ancho del proceso. Se infiere que la documentación faltante, podría exhibir, el alcance completo de este principio en documentos tales como el traslado de cargos, la decisión de inicio de procedimiento administrativo y delegación del órgano instructor.

Sin embargo, se detectaron asomos o se infirió la presencia de este tipo de principios, de lo manifestado por la Administración en las resoluciones conocidas en el presente estudio, como se verá a continuación.

En el documento #1 se observó el principio de legalidad, el principio de derecho de defensa, proporcionalidad, esto debido a que, en el caso de este documento, se resuelve una incidencia presentada en la última etapa del procedimiento, esto permitió observar esos principios.

En los documentos #2, 3, 4, y 6, se observó el principio de legalidad correctamente, el principio de derecho de defensa, el de tipicidad y culpabilidad, debido a que, en el caso de estos documentos, se resuelve la incidencia presentada en la primera etapa del procedimiento, esto permitió observar esos principios con esta limitante.

En los documentos #3, 4, y 6, no se observó el principio de legalidad correctamente, el principio de derecho de defensa, el de tipicidad y culpabilidad, debido a que, en el caso de estos documentos, se resuelve la incidencia presentada en la primera etapa del procedimiento, esto permitió observar esos principios con esta limitante.

En el documento #5 se observó el principio de legalidad, el principio de derecho de defensa, tipicidad y culpabilidad, esto por cuanto en este documento, se resuelve la incidencia

presentada en la última etapa del procedimiento, esto permitió observar esos principios con tal limitante.

Análisis

Es necesario comenzar el presente análisis, partiendo de que se evidenció la presencia de principios por algunos elementos que permiten concluir esa presencia, sin embargo, de manera categórica no se puede garantizar que se hayan cumplido a cabalidad estos principios, debido a que, para concluir este aspecto, no bastan los documentos analizados, sino que habría que tener acceso al expediente completo para formar un criterio sólido.

De manera general, pudo ser corroborado el principio de defensa en pos del administrado, en los seis documentos analizados, ya que el solo hecho de admitirle los incidentes de prescripción y darles respuesta prueba ese ejercicio.

De la misma manera, queda en evidencia, cuando el órgano decisor, instaura en cada caso un procedimiento administrativo disciplinario, y de algún modo, queda manifiesto el músculo de defensa, por lo menos en cuanto a la incidencia planteada.

Es evidente la limitante ofrecen los documentos analizados, para determinar con mejor criterio, la existencia o no de este principio de manera integral durante todas las etapas del procedimiento.

Con respecto al documento #1 se denota el ejercicio del principio de legalidad al resolver la incidencia de conformidad con lo que la jurisprudencia, la ley y la doctrina han señalado para este tipo de procedimientos, se aplicó la sanción a través del procedimiento sumario.

Sirva de base lo dicho en la resolución N° 7890-2010 de las 10:09 horas del 30 de abril de 2010, de la Sala Constitucional, sobre las faltas que sean catalogadas como de mera constatación, la Administración no se encuentra obligada a llevar a cabo un procedimiento conforme las reglas del debido proceso.

Lo cual, dicho sea de paso, también impidió conocer principios inmersos en el procedimiento administrativo, como lo son el principio de debido proceso, de intimación, de tipicidad y culpabilidad.

Con respecto al documento #2, se observó el principio de legalidad, dado que se resolvió el incidente de conformidad con lo que la jurisprudencia, la ley y la doctrina han señalado. Aparentemente se cumplieron con las etapas que correspondían, sin embargo, no dentro del plazo establecido, a pesar de eso se resolvió favorablemente hacia el administrado, con lo cual, se ve cumplido el principio de legalidad.

Se logró observar en la información señalada en el documento que se le intimaron hechos, debidamente señalados, invocando artículos contrarios a la conducta reprochable, lo que asomó los principios de tipicidad y culpabilidad.

En los documentos #3, 4, y 6, no se observó el principio de legalidad correctamente aplicado, por cuanto estos incidentes no fueron resueltos en apego a la normativa, y la jurisprudencia, tal como lo exige cabalmente el artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Aparentemente se cumplieron con las etapas que correspondían dentro del procedimientos, sin embargo, no dentro del plazo establecido, a pesar de eso no se resolvió favorablemente hacia el administrado, con lo cual, se ve incumplido el principio de legalidad.

De la observación de la información señalada en los documentos, es notable que se le intimaron hechos, debidamente señalados, invocando artículos contrarios a la conducta reprochable, lo que asomó los principios de tipicidad y culpabilidad. Excepto en el documento #6, debido a que no se expone de manera clara la normativa invocada para determinar la correcta aplicación de estos principios hermanos.

En el documento #5 se observó el principio de legalidad, dado que se resolvió el incidente de conformidad con lo que la jurisprudencia, la ley y la doctrina han señalado. Aparentemente se cumplieron con las etapas que correspondían, dentro del plazo establecido, se resolvió desfavorablemente hacia el administrado.

De la observación de la información señalada en los documentos, es notable que se le intimaron hechos, debidamente señalados, invocando artículos contrarios a la conducta reprochable, lo que asomó los principios de tipicidad y culpabilidad.

Segunda Unidad de análisis: Procedimiento Administrativo disciplinario

Se analizó un total de seis resoluciones administrativas las cuales se extraen de expedientes administrativos llevados en contra de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, durante el año 2019.

A continuación, serán descritas en términos generales:

Ítem	Número de resolución	Fecha	Siglas del administrado
1	000989	14/06/2019	MVV
2	001219	19/07/2019	JRA
3	000635	26/042019	PAB
4	000764	07/06/2019	MAM
5	000951	14/06/2019	LGV
6	000964	14/06/2019	VLA

Para efectos prácticos, en adelante cuando se haga referencia alguna resolución en específico, se llamará por el número de ítem.

Como se ha venido manejando, para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, es necesario el establecimiento de un procedimiento administrativo disciplinario ordinario o sumario, que fije las garantías procesales que permiten un ejercicio justo y adecuado para determinar la sanción correspondiente.

Es importante valorar los participantes de este procedimiento, para comprender la legalidad de sus actos, obligaciones y plazos para el ejercicio de sus funciones. Para ampliar esta comprensión, también será necesario establecer con claridad las etapas del procedimiento.

Primera categoría: Sujetos o partes en el Procedimiento administrativo disciplinario

Dentro del procedimiento administrativo, se estatuyen las siguientes partes que pueden conformar un procedimiento administrativo, si bien, pueden faltar algunas, serán el Órgano

Decisor, el Órgano Director y para el caso bajo estudio el sujeto pasivo o administrado, partes que no faltarán nunca en un procedimiento administrativo disciplinario.

El órgano director, también llamado órgano instructor es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo, es la autoridad, árbitro del procedimiento, modera la audiencia revisa y pide pruebas, se encarga de poner en conocimiento del administrado de los hechos reprochables, actúa como juez en la búsqueda de la verdad real de los hechos, hasta dejar la causa lista para la decisión final.

Para el caso del MOPT, existe el Departamento de Relaciones Laborales, el cual con base en las funciones que le asigna el artículo 120 del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, le corresponde llevar a cabo la celebración de procedimientos administrativos, excepto los que tenga que ver con accidentes de tránsito.

A pesar de lo anterior, no se puede escapar la noción que el ministro u órgano decisor, tiene la potestad de nombrar órgano director a las personas que él considere aptas, para la tramitación de un procedimiento administrativo disciplinario.

La decisión final del asunto no es facultad del órgano director, sino todas aquellas que conlleven a la instrucción y organización del procedimiento administrativo.

Para el ejercicio de la función de órgano director, la Ley General de la Administración Pública le ha otorgado una serie de atribuciones y deberes, ajustando su actuar a los plazos que le exige la normativa jurídica, atendiendo de la manera más neutral y objetiva posible cada uno de esos deberes, a fin de dar garantía de cumplimiento de los principios que enmarcan al procedimiento administrativo, para recomendar al órgano decisor, la decisión que a su juicio llegó de la valoración de todas las piezas que conforman el expediente administrativo del procedimiento.

En principio el órgano decisor puede instruir el procedimiento administrativo, sin embargo, cuenta con la facultad de delegar la fase de instrucción del procedimiento, que como se indicó anteriormente, la dirige el órgano director.

Es necesario enfocar al administrado como aquel sujeto, empleado directo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual se encuentra inmerso dentro de una situación jurídica

que supone la ejecución de un hecho generador de responsabilidad disciplinaria que conllevará a la realización de un procedimiento administrativo disciplinario.

Cuenta con una serie de derechos, que, al invocarlos, le permiten desenvolverse dentro del procedimiento administrativo disciplinario con garantías, que balancean un trato justo y equilibrado su fuerza ante la que ha devenir de una potestad estatal.

Descripción

Se identificaron en los documentos analizados, las siguientes consistencias, con respecto a los sujetos que forman parte del procedimiento administrativo disciplinario, en primer punto se analizó si con base en los documentos suministrados por la Administración se conciben claramente identificadas sus funciones.

Realizando las preguntas: ¿Se identifican claramente los sujetos en el procedimiento administrativo disciplinario? ¿Hay pruebas en el documento de un ejercicio adecuado de las funciones de cada sujeto participante en el procedimiento administrativo disciplinario?

De la información obtenida de las resoluciones analizadas, se encontró los mismos resultados en los documentos 2, 3, 4 y 5, con respecto a la primera pregunta estas resoluciones se identificaron claramente a todos los sujetos que deberían de participar en un procedimiento administrativo disciplinario, ya que: se identificó al órgano decisor en el ejercicio de su potestad, dado que se pusieron los hechos denunciados en su conocimiento, mediante informe de investigación preliminar, designó un órgano director y decretó la realización de un procedimiento administrativo disciplinario.

Si se identificó al órgano director, ya que fue nombrado mediante acto del órgano decisor, y en ese ejercicio el órgano director, notificó la resolución de apertura y traslado de cargos al sujeto pasivo.

Se identificó al sujeto pasivo, lleva el título de recurrente en el presente estudio, ejerce la facultad que le otorga la legislación, para oponer las incidencias que considere oportunas para el ejercicio de sus derechos.

De la segunda pregunta se obtuvo la siguiente información de los documentos 2, 3, 4 y 5 como respuesta: ya que se logró observar que en cuanto al ejercicio de sus funciones: el órgano

decisor, tuvo toda la capacidad y legitimidad para actuar, desplegó su conducta al ordenar la celebración de un procedimiento administrativo disciplinario y para ello nombró un órgano director.

También en cuanto al órgano director, se pudo observar que realizó sus funciones intimando los hechos al administrado, luego de ser nombrado mediante acto formal y legal del órgano decisor, y con ello en apego de la ley, realizó las diligencias con respecto al procedimiento administrativo disciplinario.

En cuanto al sujeto pasivo, el incidente de prescripción es prueba del ejercicio de su derecho.

Ahora, en cuanto a los documentos 1 y 6, se observaron diferencias en las dos respuestas a las preguntas planteadas, porque se determinaron diferencias en las actividades que deberían desarrollar los órganos dentro del procedimiento administrativo disciplinario, las cuales se proceden a detallar.

En el documento #1, de la primera pregunta que: se obtuvo que el órgano decisor estuvo totalmente identificado, dado que la denuncia puso en conocimiento los hechos a este órgano del procedimiento administrativo, mediante oficio de Recursos Humanos, al detectar inconsistencias en el reporte de marcas.

No se identificó un órgano director, ya que la DGIRH denuncia hechos al órgano decisor y este adopta la sanción sin realizar un procedimiento administrativo disciplinario del tipo ordinario y acoge emitir la sanción que corresponde de acuerdo al reglamento de trabajo.

Se identificó al sujeto pasivo, lleva el título de recurrente en el presente estudio, ejerce la facultad que le otorga la legislación, para oponer las incidencias que considere oportunas para el ejercicio de sus derechos.

De la segunda pregunta en el documento #1, se obtuvo la siguiente información como respuesta: en cuanto al órgano decisor, se observó la capacidad y legitimidad para actuar, ya que fue él quien designó al órgano director para la apertura del procedimiento administrativo disciplinario.

No en cuanto al órgano director, dado que la Administración no requirió de un procedimiento administrativo disciplinario ordinario, para disciplinar faltas de mera constatación.

En cuanto al sujeto pasivo, el incidente de prescripción es prueba del ejercicio de su derecho.

De la resolución #6 se obtuvo de la primera pregunta que: en este procedimiento no se identificó claramente a todos los sujetos que deberían de participar en un procedimiento administrativo disciplinario, ya que: el órgano decisor no fue puesto en conocimiento de los hechos para el ejercicio de su potestad, dado que en este caso los hechos denunciados por el mismo departamento de la DGIRH, sino que se comunicaron al Departamento de Relaciones Laborales, el cual, designó un órgano director y decretó la realización de un procedimiento administrativo disciplinario.

En cuanto al órgano director, se pudo observar que realizó sus funciones intimando los hechos al administrado, luego de ser nombrado, no mediante acto formal, ni legal del órgano decisor, sin embargo, en apego a la ley, este actuó y realizó las diligencias con respecto al procedimiento administrativo disciplinario.

Se identificó al sujeto pasivo, lleva el título de recurrente en el presente estudio, ejerce la facultad que le otorga la legislación, para oponer las incidencias que considere oportunas para el ejercicio de sus derechos.

De la segunda pregunta se obtuvo la siguiente información como respuesta: se logró observar que en cuanto al órgano decisor, resuelve la incidencia planteada y por esto evidencia su rol, debido a que le corresponde resolver estas incidencias, pero en cuanto a su conducta dentro del procedimiento administrativo disciplinario, no hay evidencia de sus funciones, dado que no ordenó la celebración de un procedimiento administrativo disciplinario y tampoco nombró un órgano director.

En cuanto al órgano director, se evidenció su ejercicio dado que intimó los hechos al sujeto pasivo, fue nombrado por un tercero y con ello en apego de la ley, realizó la intimación debida.

Si, en cuanto al sujeto pasivo, el incidente de prescripción es prueba del ejercicio de su derecho.

Análisis

Se observó en los documentos 2, 3, 4 y 5 que los sujetos parte del procedimiento desplegaron las conductas que le correspondía llevar a cada uno, todas ellas acorde a los conceptos jurídicos y doctrinarios que la normativa ha instruido para el correcto ejercicio de un procedimiento administrativo disciplinario.

El órgano decisor, actuó en apego a sus potestades, primero conociendo los hechos denunciados, luego nombró al órgano director, y con esto le trasladó la competencia para llevar a cabo la fase instructiva del procedimiento administrativo disciplinario.

Luego, siguiendo el curso normal del procedimiento administrativo disciplinario, el expediente, nuevamente se somete al conocimiento de los hechos con el informe del órgano director, y con base en las facultades otorgadas por la ley General de la Administración Pública, revisará lo actuado y adoptará la sanción que corresponda.

Lamentablemente, solo se tiene una resolución en la que se interpuso la excepción luego del dictado del acto final, pero esta resolución resuelve el incidente de un procedimiento sumario, rescatablemente, se puede observar en esta resolución, que el órgano decisor dispuso una sanción contra el administrado, manifestando su potestad disciplinaria.

Se halló una incongruencia en el ejercicio del órgano decisor, fue en el documento #6, ya que de las respuestas se evidencia que el órgano decisor, no actuó dentro del procedimiento administrativo disciplinario, como la legislación y la doctrina disponen.

Lo anterior, ocurrió porque se puso en conocimiento de los hechos sancionables, al jefe del Departamento de Relaciones Laborales, y este, a su vez realizó la designación del órgano director, arrogándose la potestad que no le corresponde.

Mencionó la Administración, en el documento señalado, que el artículo 120 del RAS autoriza al Departamento de Relaciones Laborales, a celebrar procedimientos administrativos disciplinarios, y utilizó esta norma para justificar que la comunicación de la presunta falta, de un

tercero, que actuó adoptando la competencia que ostenta el órgano decisor, estuvo bien hecha, dado que resolvió el incidente de prescripción rechazándolo. (Ver documento #6).

Desde una óptica general, se concluye que la figura del órgano decisor está definida y de manera general, se reconoce durante las distintas etapas del procedimiento administrativo, entre todos los intervinientes del proceso que se da en el MOPT, empero, un caso negativo, no define un criterio que rechace el reconocimiento de esta figura.

El órgano director, actuó en apego de sus funciones, dentro del procedimiento administrativo disciplinario ordinario, realizó las imputaciones o traslados de cargos, señaló fecha para audiencia, notificó, recibió incidentes y revocatorias, elevó los incidentes correspondientes, le dio curso al procedimiento, todo esto, luego de la respectiva designación por parte del órgano decisor.

Solo en el caso del documento #1, no estuvo presente la figura del órgano director, dado que, en ese caso, el procedimiento seguido para la adopción de la sanción, fue el procedimiento administrativo disciplinario sumario, el cual por la naturaleza de la sanción ya tipificada en el reglamento interno del MOPT, que no supera los ocho días de suspensión y que son faltas de mera constatación, es decir, faltas al registro de asistencia del personal.

Los elementos anteriormente mencionados, fueron aportados por la jurisprudencia judicial constitucional, y respaldó en procedimiento ágil para la sanción de faltas en materia de asistencia, que no sobrepasen los ocho días de sanción.

En cuanto al sujeto pasivo, no hay complicaciones sobre su ejercicio o identificación.

Segunda categoría: Etapas dentro del procedimiento administrativo ordinario disciplinario

El procedimiento administrativo ordinario disciplinario seguido por la Administración, para la determinación de responsabilidad de un funcionario por las faltas que le fueron achacadas, contiene algunas fases o etapas que se repuntan necesaria para determinar etapas y a su vez los plazos y características necesarias para el correcto entendimiento del tema de estudio.

Sobre la investigación preliminar es de importancia mencionar que, cuando existe de previo a procedimiento administrativo, una vez finalizada, el informe se somete a juicio del órgano decisor, para que este tenga por conocidos los hechos que eventualmente, servirán de base para el establecimiento de la sanción al funcionario infractor.

Del recibido de este informe en el Despacho del señor ministro del MOPT, se iniciará el cómputo del plazo de prescripción. Conviene aclarar que la prescripción no cabe para esta etapa, ya que no figura como parte del procedimiento, solo si no es posible encontrar todos los elementos en los hechos, necesarios para el adecuado reproche su implementación, se repunta necesaria, en el marco del ahorro de recursos, dado que la investigación se puede realizar mediante el propio procedimiento administrativo.

En la fase instructiva se reconoce primordialmente la figura del órgano director del procedimiento, el cual es el encargado de manejar los hilos del procedimiento, desde su designación hasta el momento de la remisión al órgano decisor del informe del procedimiento administrativo que debe rendir.

Esta etapa inicia con la designación del órgano director del procedimiento administrativo, el cual es nombrado por el órgano competente para decidir el acto final; como anteriormente se indicó, el órgano decisor, dado que es esta autoridad quien dispone del inicio y del fin del procedimiento administrativo.

Dentro de esta etapa se debe ejecutar la designación del órgano director, el traslado de cargos, la audiencia oral y privada, las excepciones e incidencias interpuestas y el informe final, que luego será enviado junto con el expediente administrativo, para conocimiento del órgano decisor, y así ejecutar la etapa siguiente, llamada resolución final, la cual contiene el acto administrativo.

Conviene diferenciar entre la decisión de inicio, la cual tiene que ver con la designación del órgano instructor, pero este es un acto interno, que solo nombra o designa un órgano director, sin efectos en la esfera de los administrados, y el inicio del procedimiento, que se produce, cuando el órgano director designado decreta su inicio con la notificación del traslado de cargos y convoca a las partes a una comparecencia oral y privada y realiza otros deberes en el documento

a fin de que contenga los presupuestos que exigen los principios inmersos dentro de este ejercicio.

En la misma línea, señala el artículo 122, párrafo 1° del Reglamento Autónomo de Servicio del MOPT, que el inicio del procedimiento disciplinario se tendrá por iniciado con el traslado de cargos, que realice el órgano director al servidor que se tiene como eventual responsable de una falta.

Así las cosas, se puede concluir que el inicio del procedimiento administrativo se produce formalmente a partir del traslado de cargos y no necesariamente con la designación del órgano director.

Finalizada la etapa de la comparecencia, el asunto quedará listo para que el órgano decisor dicte el acto final (que debe estar debidamente motivado) dentro del plazo de quince días (artículo 319 L.G.A.P.). Dicho acto final debe ser comunicado al administrado, a fin de que, si no está de acuerdo con la decisión tomada, ejerza su derecho de defensa a través de los recursos ordinarios de revocatoria o reposición y el de apelación, o, el extraordinario de revisión.

De este modo, y en ocasión de lo que reza el artículo 319 de LGAP se entiende que, llegada esta etapa, el órgano decisor tiene todos los elementos necesarios para la adopción o no de la sanción disciplinaria, y según se expone en la jurisprudencia de los tribunales tiene un mes de tiempo para adoptar y comunicar la sanción al administrado.

Descripción

Se ubicó en los seis documentos analizados, la fase del procedimiento administrativo disciplinario en la cual fue presentado el incidente de prescripción, también fue posible identificar, los tipos de procedimientos y el análisis realizado por la Administración para la admisión del incidente de prescripción.

Se pudo constatar, en los seis documentos estudiados, que los incidentes de prescripción fueron presentados durante la fase instructiva del procedimiento administrativo disciplinario, con excepción del documento #1, ya que, este procedimiento fue del tipo sumario, lo que conllevó a prescindir de esta etapa instructiva, por ello el incidente de prescripción fue presentado contra el acto final.

Los otros cinco documentos, presentaron la misma información, los incidentes de prescripción fueron presentados días posteriores a la notificación del traslado de cargos, o con el inicio de apertura del procedimiento administrativo disciplinario, solo en el caso de la resolución #3 el incidente se interpuso durante la audiencia oral y privada.

Con respecto al análisis de admisibilidad que realizó el órgano decisor a los incidentes de prescripción presentados, se obtuvo la misma información, básicamente todos afirmaron que la excepción de prescripción puede presentarse antes que se encuentre firme la resolución que ordena la sanción administrativa por lo que resulta procedente entrar a conocer la misma, no existió fundamento para la admisibilidad de los incidentes, ni se realizó un examen más hondo sobre este punto.

Análisis

Se comprende de lo observado en los documentos y de lo dispuesto por la teoría, que en cuanto a las fases del procedimiento administrativo, primero conviene señalar que se logró identificar en el documento #1 que la sanción adoptada, se realizó utilizando un procedimiento administrativo disciplinario del tipo sumario, implementado por las características que la jurisprudencia judicial y administrativa han concedido a la Administración para disciplinar faltas que no requieran de un ejercicio inductivo muy complejo, o bien que la sanción no supere los ocho días de suspensión.

Lo anterior, se concluye a partir de la observación hecha de los elementos que integran el documento analizado, reporte de inconsistencias, acta de notificación, resolución que adopta el plazo. Estos a la luz de la normativa y la jurisprudencia, administrativa

Sin embargo, se adolece del conocimiento integral del expediente madre del documento bajo análisis, lo cual impide valorar asertivamente, la existencia de lo que plantean los artículos 320 y siguientes de la LGAP y la jurisprudencia, para aterrizar de manera certera, que todos los elementos que exige el derecho de defensa, en un procedimiento del tipo sumario, se completaron.

En cuanto a la fase del procedimiento administrativo disciplinario, en la cual se interpuso el incidente de prescripción, en el documento #1, se observó que fue en la etapa de emisión de la resolución final, que, dicho sea de paso, es una etapa existente en los dos tipos de procedimiento.

Sobre el criterio de admisibilidad vertido en el documento #1, se observó que indicó textualmente: “la excepción de prescripción puede presentarse antes que se encuentre firme la resolución que ordena la sanción administrativa por lo que resulta procedente entrar a conocer la misma.”

Del mismo modo, en las demás resoluciones se hace referencia a que los incidentes de prescripción pueden interponerse en cualquier etapa del procedimiento, así pues, conforme a lo señalado por las normas jurídicas y la jurisprudencia judicial, en efecto dan la posibilidad de presentar en cualquier momento los incidentes de prescripción.

Tercera Unidad de análisis: Prescripción

Primera categoría: Concepto y fundamento de la prescripción

Jurisprudencialmente, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, ha definido la prescripción como una institución creada para tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas.

Está concebido para el ejercicio oportuno de las acciones y los derechos, conlleva a un fin de cumplimiento de un interés social. Postergar de manera indefinida un procedimiento acarrea duda y zozobra en el sujeto sometido a él y amenaza la estabilidad patrimonial.

Podría entonces afirmarse que el instituto de mérito persigue, eliminar las situaciones de incerteza, producidas por el transcurso del tiempo, en las relaciones jurídicas.

Para su aplicación se requiere la presencia de tres elementos: el transcurso del tiempo previsto por la ley, la falta de ejercicio por parte del titular del derecho y la voluntad del favorecido por la prescripción de hacerla valer, ya sea a través de una acción o de una excepción.

Descripción

Se observó el cumplimiento de los elementos necesarios para determinar la presencia o no del instituto de la prescripción en los documentos analizados, de la misma forma, con base en la parte dispositiva de las resoluciones, se tomó el resultado del estudio realizado por la Administración, para observar el cumplimiento del fin que persigue el instituto de la prescripción, a la luz de lo señalado por el marco normativo.

Con respecto al elemento, denominado rogación de parte, se logró observar de manera obvia, ya que el incidente interpuesto en cada uno de los casos, es prueba del ejercicio de la voluntad del administrado sometido al procedimiento disciplinario, y es obvio, debido a que este instituto no es revisado de manera oficiosa por ninguno de los órganos participantes en el procedimiento.

Por ello, en cuanto al elemento que se refiere al ejercicio de invocar la protección que brinda el instituto de la prescripción, se puede concluir que estuvo presente en los seis documentos analizados.

Ahora bien, con respecto al elemento temporal, el cual se refiere a la observación del transcurrir del plazo ordenado para el ejercicio del derecho de imponer sanciones a los funcionarios del MOPT, se determinó lo siguiente:

En cuanto al documento #1, se notó que la falta en reproche atañe al régimen general, el cual se establece en el artículo 414 del Código de Trabajo. No transcurrió el plazo señalado, para este tipo de faltas.

Al respecto, también en el documento #2, se observó que la falta en reproche atañe al régimen general, el cual se establece en el artículo 414 del Código de Trabajo. En este caso si transcurrió el plazo señalado, para este tipo de faltas.

Del mismo modo, en el documento #3, se determinó que la falta en reproche atañe al régimen general, el cual se establece en el artículo 414 del Código de Trabajo. Si transcurrió el plazo señalado, para este tipo de faltas.

En idénticas condiciones, se determinó en el documento #4, la falta en reproche atañe al régimen general, el cual se establece en el artículo 414 del Código de Trabajo. Si transcurrió el plazo señalado, para este tipo de faltas.

Con respecto al documento #5, se registró el único caso que remite a una falta en reproche contra el régimen especial, el cual se establece en el artículo 71 de la LOCGR de Trabajo. Así pues, si transcurrió el plazo señalado, para este tipo de faltas.

En cuanto al elemento temporal, por último, se observó en el documento #6, que, para la Administración, no hubo cómputo del plazo, ya que los hechos no fueron puestos en conocimiento del órgano correspondiente. Con respecto al análisis realizado por la Administración en este caso, no transcurrió el tiempo para que operara válidamente el plazo de prescripción, que se espera para el régimen general.

Ahora, en relación con el último elemento a valorar, corresponde a la comprobación del ejercicio de la potestad dentro del tiempo que establecen las normas, para tramitar válidamente las sanciones.

Sobre el documento #1, se observó que, en efecto, hubo un ejercicio pronto y oportuno para ejecutar las acciones que correspondían en el presente procedimiento, por ello el órgano decisor, realizó dentro del plazo señalado en el artículo 414 del Código de Trabajo, las acciones necesarias para aplicar la sanción correspondiente. Toda vez que los hechos sancionables se pusieron en conocimiento del órgano decisor el día 25 de marzo de 2019, y la notificación con la adopción de la sanción se dio el 12 de abril de 2019.

Al respecto, también en el documento #2, se observó que no existió un ejercicio oportuno del derecho a sancionar la falta, la cual respecta al régimen general, establecida en el artículo 414 del Código de Trabajo. Dado que se determinó que el día en que los hechos fueron puestos en conocimiento del órgano decisor fue el día 12 de febrero de 2019, y el traslado de cargos se notificó el día 12 de abril de 2019.

Del mismo modo, en el documento #3, se determinó que no existió un ejercicio oportuno del derecho a sancionar la falta, la cual respecta al régimen general, establecida en el artículo 414 del Código de Trabajo. Dado que se determinó que el día en que los hechos fueron puestos en conocimiento del órgano decisor fue el día 10 de diciembre de 2018, y el traslado de cargos se notificó el día 18 de febrero de 2019.

En idénticas condiciones, se determinó en el documento #4, que no existió un ejercicio oportuno del derecho a sancionar la falta, la cual respecta al régimen general, establecido en el artículo 414 del Código de Trabajo. Dado que se determinó que el día en que los hechos fueron puestos en conocimiento del órgano decisor fue el día 14 de diciembre de 2018, y el traslado de cargos se notificó el día 07 de febrero de 2019.

Con respecto al documento #5, se registró el único caso que remite a una falta en reproche contra el régimen especial, el cual se establece en el artículo 71 de la LOCGR de Trabajo. Sin embargo, a pesar de que el régimen especial dispone de un plazo de cinco años, para el ejercicio de la potestad sancionadora, el órgano decisor en el presente asunto, no señaló la fecha en la que la relación de hechos fue puesta en su conocimiento, por ello, para realizar este análisis, se toma el año del informe, el cual se extrae del número de relación de hechos y este es del 2018, y la fecha de notificación del traslado de cargos sucedió el día 07 de febrero de 2019, por lo cual, se puede concluir que la Administración si ejerció su derecho o potestad, dentro del plazo que le otorga la legislación especial.

Por último, se observó en el documento #6, que, para la Administración, no hubo ejercicio del derecho, ya que este documento no fue puesto en conocimiento del órgano decisor, lo que desencadenó que este elemento necesario para acreditar la validez del instituto de la prescripción estuviera ausente desde su concepción en la realidad administrativa.

Análisis

Se abarcará de manera integral cada elemento, para proceder con el presente análisis en cada caso y se verá sometido al criterio vertido por el órgano decisor en cuanto a la aplicación de la normativa vinculante para cada caso.

Así pues, se tiene que para el documento #1, se confirmó la presencia del elemento rogación de parte, por el incidente plateando, sin embargo, los elementos, atinentes al ejercicio de la voluntad dentro del plazo señalado para esta falta, el cual es de un mes, no se alcanzó y se le dio un ejercicio oportuno para sancionar esta falta.

Con respecto a la resolución de este asunto, en la parte dispositiva, resolvió el órgano decisor, rechazar la excepción planteada, por cuanto, en efecto, no se rebasó el tiempo que otorga el artículo 414 del Código de Trabajo.

Los documentos #2, #3 y #4, se determinó la presencia de los tres elementos necesarios para la instalación del instituto de la prescripción, ya que se logró observar que transcurrió el plazo de un mes sin que se pusiera en conocimiento de los cargos que se le achacaban al administrado, lo cual dejó en evidencia que no se dio el ejercicio oportuno de la potestad sancionadora de la Administración en el plazo que otorga el artículo 414 del Código de Trabajo.

Presentado lo anterior, el administrado solicitó mediante un incidente de prescripción el fenecimiento de la causa, con lo cual se denotan los tres elementos necesarios para acreditar válidamente el instituto de la prescripción en los tres casos señalados, no obstante, solo en el caso #2, se dispuso en la resolución ministerial, la aceptación del incidente de prescripción, por lo que los documentos 3 y 4 fueron rechazados.

En este punto, interesa conocer lo alegado por el recurrente en sus respectivos incidentes, lo cual pudo haber concedido respuestas distintas a cada caso, empero muy a pesar de la argumentación del recurrente, lo cierto es que en los considerandos de la resolución, se pudo observar un análisis amplio, por parte del órgano decisor, donde toma en consideración distintos elementos que no forman parte de la prescripción, por lo cual se puede concluir que no hay una razón confiable que haya determinado la presente investigación que de crédito a las distintas soluciones alcanzadas por la Administración en los casos analizados.

Con respecto al documento #5, se logró concluir que, este caso es el único que hace referencia al plazo especial de cinco años, y a pesar que no se logró obtener la fecha exacta en la cual se conocieron los hechos, si pudo ser analizado, el contenido de los elementos necesarios, comprobándose que solo estuvo presente la rogación de parte, ya que si se dio un ejercicio del derecho dentro del plazo exigido por la normativa, el cual permitió que el plazo de cinco años no fuera rebasado por la inactividad del órgano decisor.

De acuerdo con la parte dispositiva del documento bajo análisis, concurda lo analizado con la normativa y lo resuelto, que, en este caso, fue un rechazo del incidente.

Por último, se tiene el documento #6, el mismo presentó un estudio por parte de la Administración, que no concuerda con lo que exige la normativa y no se puede indicar que hayan existido los elementos necesarios para rechazar este incidente de prescripción, toda vez que, estos hechos no fueron puestos en conocimiento del órgano con la potestad para disciplinar, lo que ocasiona, que los elementos valorados en el presente caso por parte de la Administración, no cuentan con un respaldo jurídico y el examen que realizó la Administración en este caso, no se apega a derecho.

El único elemento presente en el presente caso, es el de rogación de parte, debido a que el recurrente solicita el estudio del caso para que se determine si el caso está prescrito, sin embargo, no hace un planteamiento adecuado a fin de señalar estos aspectos, pero como se indicó anteriormente, el examen realizado, acompañado de la jurisprudencia que mencionó el órgano decisor en la resolución del incidente, permitía el ejercicio de declarar lo que en derecho correspondía.

Segunda categoría: Interruptores y cómputo del plazo de prescripción dentro del procedimiento administrativo disciplinario

Las etapas del procedimiento administrativo, las cuales están sujetas a la aplicación del instituto de la prescripción, ya fueron abordadas en la segunda unidad de análisis. Ahí se determinó los eventos que interrumpen el cómputo del plazo de prescripción, sin embargo, se identificaron estos elementos como etapas del procedimiento administrativo, en esta categoría serán abordadas, únicamente en cuanto si cumplieron su función como interruptores del cómputo del plazo de prescripción.

Se habla de prescripción de la falta, cuando se refiere al plazo determinado que tiene la administración para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio, sustentado en una norma legal, para incoar la investigación de los hechos endilgados al funcionario, una vez que tuvo noticia de los mismos.

Durante la instrucción del procedimiento no hay prescripción, justo después de la notificación del auto de apertura y citación a comparecencia oral y privada, comienza esta etapa.

Precisamente, es con la notificación del traslado de cargos que se paraliza el conteo del plazo prescriptivo.

Luego de la finalización de la etapa anterior, se supera y con el informe del órgano director, nuevamente el asunto vuelve a ser puesto en conocimiento del órgano decisor y comienza el cómputo del plazo de prescripción, para la toma de la decisión que adoptará con base en las piezas del expediente y de lo dicho en el informe suministrado por el inferior. Esta etapa se conoce como la prescripción para adoptar la sanción.

Cómputo de plazos de prescripción

La Administración para el ejercicio de la potestad sancionadora, cuenta con un plazo denominado, régimen general, y normas especiales que permiten ampliar el régimen general convirtiéndolo en el régimen especial.

El régimen general se halla en el artículo 414 del Código de Trabajo, al establecer, que el plazo de prescripción de las faltas, como regla general es de un mes, a partir del momento en que se conocieron los hechos o se dio la causa para la separación, salvo regla en contrario.

La regla en contrario viene a ser, la legislación especial que regula ciertas conductas en los funcionarios públicos, con distinto régimen de imputabilidad y responsabilidad, lo que diferencia el cómputo de la prescripción de la potestad.

La aplicación del numeral 71 de la LOCGR, se determina con la transgresión a la normativa de ordenamiento y fiscalización, mismo que está compuesto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la Ley General de Control Interno, la Ley de Administración Financiera y presupuestos Públicos y su Reglamento y la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. (RODRÍGUEZ FALLAS y HERNÁNDEZ VARGAS) (p.602)

De esta manera, se entiende que, de la normativa citada, se permite aplicar dicho plazo extintivo a cualquier funcionario público que, independientemente del cargo que ocupe, si incurre en una falta en contra de la normativa anteriormente citada, y este se encuentra en la posición de manejo de fondos públicos, se le puede aplicar el plazo extintivo de cinco años, establecido en el artículo 71 supra citado.

Menciona el artículo 71 de LOCGR, que el plazo extintivo de cinco años, para la responsabilidad disciplinaria, del funcionario infractor al ordenamiento de control y fiscalización superior, nace a partir del conocimiento que se tenga del hecho irregular, estableciendo que si este es notorio, comenzará a correr desde el acaecimiento del hecho, sin embargo, si este no es notorio, es decir, que sea necesaria la investigación, estudio o indagación por parte de la auditoría, comenzará a correr el plazo a partir del momento en que se ponga en conocimiento los hechos a quien tenga la potestad de sancionar.

Descripción

Sobre esta categoría se analizaron las fechas que conducen al cómputo del plazo de prescripción, el tiempo que transcurrió entre un acto interruptor y el otro, los alegatos, artículos y jurisprudencia invocada para la fundamentación de lo esbozado por el recurrente en los incidentes interpuestos, así como la fundamentación realizada por el órgano decisor, los artículos, jurisprudencia y doctrina señalada para justificar la resolución.

Se realizan dos preguntas a todas las resoluciones, la primera sobre ¿Cuánto tiempo se lleva entre conocimiento de los hechos a sancionar y el traslado de cargos al administrado de estos hechos? Y la segunda sobre ¿Cuánto tiempo hay entre el conocimiento del informe del procedimiento administrativo disciplinario y la notificación de la adopción por parte del órgano decisor, de la sanción contra el administrado?

Las respuestas evidencian plazos, sobre todo en la primera pregunta, ya que en las resoluciones 2, 3, 4, 5 y 6 no se entró a conocer plazos de prescripción luego de que el informe del procedimiento administrativo disciplinario se puso en conocimiento del órgano decisor, ya que las incidencias planteadas se realizaron en la etapa inicial del procedimiento administrativo disciplinario.

Es importante señalar que, de la confección de los documentos, analizados no fue claro establecer fechas de recibido y/o fechas de notificación. En algunas resoluciones se puede extraer la fecha inicial del cómputo, de la fundamentación realizada, pero en otras se utilizó la fecha del oficio o informe que puso en conocimiento de los hechos al jerarca del MOPT.

Se extrae en grupos la fundamentación realizada, artículos invocados, jurisprudencia señalada y doctrina, divididos en alegatos del incidentista o recurrente y los alegatos de respuesta del ministro en sus resoluciones.

Análisis

Se determinó que en el ítem 1, la respuesta a las dos preguntas, se obtuvo que, el 25 de marzo de 2019 se ponen en conocimiento los hechos punibles, a través de un oficio, firmado por la encargada de la Unidad de Servicios al Personal del Departamento de Gestión de Servicios al Personal de la Dirección de Recursos Humanos, directamente al señor Ministro, y al ser faltas de mera constatación, la Administración está legitimada para suprimir etapas del procedimiento administrativo disciplinario, siempre y cuando la sanción a imponer no sume más de ocho días de suspensión. Se notificó la resolución que impone la sanción el 12 de abril del 2019, por lo que el conteo de días sumó 18 días entre el conocimiento de los hechos a sancionar y la comunicación de la sanción adoptada o acto final.

Siempre en relación con la resolución 1, y con respecto a los alegatos esgrimidos por el sujeto pasivo en el procedimiento administrativo disciplinario, se alegó la prescripción de la potestad disciplinaria, con base en el plazo de un mes establecido en el artículo 414 del Código de Trabajo, indicando el recurrente, que el plazo feneció en virtud de que la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos, recibió las boletas de asistencia el 08 de marzo del 2019 por lo que el plazo para la notificación de la sanción venció el día 08 de abril del 2019. No invocó jurisprudencia ni doctrina para respaldar su fundamentación.

Así pues, se comprende que en la resolución 1, se fundamentó la solicitud esbozada en el artículo 414 del Código de Trabajo, sin embargo, el alegato no fue preciso y planteó el conteo de días de un mes, a partir del momento en que la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos, recibió las boletas de asistencia el 08 de marzo del 2019, y obvió que para que inicie el cómputo del plazo prescriptivo, es necesario que quien tenga la potestad de ejercer la disciplina, tenga conocimiento fidedigno de los hechos sancionables y esto ocurrió el 25 de marzo de 2019, y luego el interruptor que a continuación correspondía era la notificación del acto final que imponía la sanción que ya estaba tipificada para la falta cometida.

De esta manera fue resuelto el incidente interpuesto, señalando jurisprudencia administrativa, como el Dictamen de la PGR N° C-340-2002 del 16 de diciembre de 2002, y jurisprudencia judicial con el Voto N° 075-2018-VI del Tribunal Contencioso Administrativo, este último, se señala ampliamente los plazos que interrumpen el cómputo del plazo prescriptivo.

Se puede concluir del análisis a este documento, que el incidente fue resuelto en apego a derecho, no obstante, pudo ser mejor expuesta la razón que fundamentó el rechazo del incidente interpuesto. Se realizó un ejercicio de revisión del plazo, pero no deja totalmente claro cómo se aplicó la jurisprudencia administrativa y judicial al caso concreto.

Descripción

En el documento 2, la respuesta a la pregunta: ¿Cuánto tiempo se lleva entre conocimiento de los hechos a sancionar y el traslado de cargos al administrado de estos hechos?, se da de la siguiente manera: se contabilizaron 65 días desde el 06 de febrero del 2019, fecha cuando se comunica hechos irregulares de parte de la administrada, apellidos Ruiz Araya, al despacho, mediante correo electrónico, poniendo en conocimiento al órgano decisor de hechos sancionables.

No obstante, el Departamento de Relaciones Laborales el día realizó una entrevista que terminó en una ampliación de la denuncia, sin aportar hechos nuevos, sino solo detalles más amplios.

Mencionó la resolución analizada, que la fecha que toma como momento a partir del cual el órgano decisor conoce de la denuncia es el día 12 de febrero de 2019, seis días después de haber sido conocida la denuncia en el Despacho. Toda vez que indicó:

“Según lo expuesto, se tiene que al haber transcurrido más de un mes entre la fecha en la que este Despacho conoció de la denuncia sea el día 12 de febrero del 2019 y en la cual se le comunicó el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario a la servidora Jackeline Ruiz Araya, en fecha 12 de abril del 2019, se procede acoger la Excepción de Prescripción, pues transcurrió un plazo superior al establecido en la legislación vigente.”

Análisis

Se puede colegir de lo anterior, que no es cierto que los hechos se conocieron el 12 de febrero de 2019, dado que fue el 06 de febrero de 2019, luego se ordena el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario mediante resolución ministerial N° 000295 de las 13:15 horas del 04 de marzo del 2019, y finalmente se notifica el traslado de cargos el día 12 de abril de 2019.

A pesar de la diferencia en la fecha, donde se da el conocimiento de los hechos, lo cierto es que esa diferencia no determina, ni modifica el resultado al que se llegó, aceptando los alegatos esgrimidos por la administrada.

Descripción

Los alegatos señalados por la recurrente en el documento 2, aportaron jurisprudencia administrativa y judicial, del mismo modo, amparó su posición en el artículo 414 del Código de Trabajo.

Se transcribe, lo siguiente: *“interpuso una Excepción de Prescripción, alegando que los plazos de ley están totalmente superados, pues ya transcurrió el plazo de un mes que es establecido en el artículo 414 el nuevo Código Laboral, así como el Criterio vinculante de la Procuraduría de la República C-340-2002 el cual se encuentra vigente.”*

En contraparte, la resolución resolvió el tema de la siguiente manera: *“(…), determinando que la recurrente lleva razón en sus alegatos, y que en el presente caso resulta aplicable el plazo de prescripción establecido en el artículo 414 del Código de Trabajo. (...)”* por lo que se solucionó el caso aceptando que el plazo de prescripción de la potestad sancionadora había sido vencido.

Análisis

Se pudo observar con respecto al análisis del cómputo del plazo, que se realizó de manera correcta en aplicación de la normativa y la jurisprudencia judicial y administrativa.

Descripción

Con respecto a la respuesta del documento 3, ¿Cuánto tiempo se lleva entre conocimiento de los hechos a sancionar y el traslado de cargos al administrado de estos hechos? se dedujo lo siguiente: 70 días, desde el 10 de diciembre del 2018 fecha del informe de investigación preliminar, presentado en el despacho del señor ministro, hasta el día 18 de febrero de 2019, fecha en la cual se le comunica el traslado cargos al administrado.

En los alegatos de la excepción de prescripción interpuesta, se determinó la mención del artículo 216 (sin embargo, parece un error, y es posible que el artículo correcto sea el 261) de LGAP; no se precisó en el documento bajo análisis, jurisprudencia administrativa o judicial, ni tampoco se invocó doctrina, para sostener sus alegatos.

El fundamento interpuesto el día 21 de marzo de 2019, señalado en el documento bajo análisis, menciona literalmente lo siguiente: *"(...) este proceso que tuvo su génesis, mediante oficio DVOP-DR3A2-018 -18, de fecha 24 de enero del 2018, incumple el plazo de los 60 días para que el acto administrativo llegue a su conclusión... pasaron cerca de 11 meses para que la Administración recibiera, tramitara, realizara la investigación preliminar y resolviera... violentando lo establecido en el artículo 216 de la LEY General DE Administración Pública (sic)..."*

Análisis

En cuanto a los alegatos de fondo esbozados por la Administración para en este caso, al rechazar la excepción de prescripción, fueron los siguientes:

1. Indicó que, *para tener una adecuada comprensión del instituto de la prescripción en materia administrativa, se remite a lo analizado por el tratadista Víctor Pérez Vargas, cuando en el tema sostiene: "El problema, en el caso de la prescripción puede esquematizarse en los siguientes términos: con el transcurso del tiempo, unida a la inercia aludida, se desarrolla una creciente situación de incerteza (que, en cuanto tal tiene una carga axiológica negativa para el Derecho, dado que la certeza es uno de sus pilares). Por existir un interés a la certeza, esto es, por ser la certeza un valor jurídico de nuestro sistema, la solución al problema debe buscarse en función de ella. El medio para obtenerla es el establecimiento de un plazo más allá del cual el*

interés incierto pasa a ser un interés irrelevante, lo que significa que es interés de la comunidad que se establezca un límite temporal con el cual termine la situación de incerteza [...]

2. Analizó lo anterior y concluyó que:

a) (...) *no es que el transcurso del tiempo implique por sí mismo, la afectación de un derecho, sino que, para que para que prescriba la causa, ese transcurrir temporal debe afectar la buena marcha de la investigación y provocar incerteza jurídica sobre el asunto.*

b) *Para poder determinar si hay una afectación real a la investigación y una violación a la normativa que regula ese instituto, debemos empezar por analizar, a partir de qué momento es que se empieza a computar el término de prescripción para ejercer la gestión correctiva disciplinaria de parte de la Administración. (...)*

c) Mencionó bajo la misma línea de análisis que: *En este punto, acudimos a lo estudiado por la Procuraduría General de la República, en su Dictamen 178-2008 del 29-05-2008, y transcribe extracto del dictamen, resaltando en negrita lo siguiente: **esta Sala, de manera reiterada, ha establecido que 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.***

3. Indicó que la investigación preliminar fue puesta en conocimiento del órgano decisor el 14 de diciembre de 2018 que antes el órgano, no tenía noticia certera de los hechos.

4. Contestó al argumento de fondo planteado por el recurrente, a la luz del artículo 261 de LGAP, indicando que plazo de 2 meses es ordenatorio, con miras regulatorias meramente, que no hay inconveniente si plazo es excedido. Criterio de PGR-035-2016 lo confirma.

5. Transcribe Artículo 329 inciso 3 de LGAP, también transcribe parte del criterio No. C-035-2016 del 22 de febrero de 2016, emitido por la Procuraduría General de la República

6. "Conforme lo anterior, aunque la denuncia que dio génesis al procedimiento instaurado data del 24 de enero del 2018, el informe de investigación preliminar el 18 de diciembre del 2018 y el auto de apertura el 18 de febrero del 2018, el asunto ha estado activo durante su tramitación, y la incidencia del termino de dos meses que regula el artículo 261 de LGAP, no sería suficiente para declarar la prescripción de la causa, toda vez que el acto final que ha de decretarse en este caso, podría ser totalmente válido, conforme el afán de aleccionador de este tipo de asuntos.

7. Es claro entonces que, la investigación que nos ocupa ha estado activa durante la tramitación del asunto y no se puede inferir que haya existido inercia de parte de la Administración para la tramitación de la presente causa y menos que haya afectado al funcionario investigado, por lo anterior no puede haber existido prescripción de la causa, como lo alega la recurrente y por ello este despacho, debe rechazar la excepción de prescripción planteada.

Análisis

Sobre el punto 1. Con respecto a este análisis doctrinal, parece incorrecta la doctrina que transcribió, porque el contexto de la cita, es una crítica a modo de introducción en el abordaje del tema de Víctor Pérez, en el libro la prescripción negativa y la caducidad en el derecho civil costarricense, con lo cual tiende a la confusión y la extiende líneas adelante.

Es más apropiado para el análisis de la prescripción el concepto del mismo tratadista en cuanto al fundamento de la prescripción extintiva o liberatoria, "se encuentra una situación objetiva de incerteza creada por la inercia del titular de una situación jurídica durante cierto tiempo legalmente predeterminado" (Pérez, Víctor, 2013, p 278).

2.a) La conclusión sobre el extracto doctrinario que mencionó, el redactor, suma erróneamente dos elementos a tomar en cuenta al valorar la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración, que el transcurrir del tiempo, afecte la buena marcha de la investigación y provocar una incerteza jurídica sobre el asunto.

La jurisprudencia judicial y administrativa ha mencionado ampliamente, que, para analizar la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración, se debe valorar el transcurrir del plazo señalado, la inercia en el ejercicio del derecho o la potestad y el ruego de la parte, y al afirmarse estos elementos la prescripción invocada favorece al recurrente.

b) El redactor del documento, menciona inexactamente, que para poder determinar si hay una “afectación real a la investigación” y “una violación a la normativa que regula ese instituto”, se debe empezar por analizar el momento en que comienza el cómputo “del término de prescripción”, para ejercer la gestión correctiva disciplinaria de parte de la Administración.

Una afectación real a la investigación, se entiende como el quebranto de un elemento dentro del ejercicio de una actividad de revisión de hechos, sea a través de una investigación preliminar, o de acuerdo a uno de los fines del procedimiento administrativo disciplinario, es decir, la búsqueda de la verdad real de los hechos.

De ninguna manera, la Administración debe determinar si hay una afectación real a la investigación o una violación a la normativa, para realizar el análisis de los elementos a valorar para el cómputo de los plazos de prescripción, señalados por la ley y la jurisprudencia judicial y administrativa.

c) El extracto que resultó del dictamen invocado por el redactor del documento bajo análisis, se encuentra en vigencia y es adecuado con la misma línea de investigación que se desarrolla a lo largo del presente trabajo.

3. Se observó en este párrafo, que se le señaló al recurrente el día que el órgano decisor fue puesto en conocimiento de los hechos, a través de la fecha, de recibido en el despacho del señor ministro del informe de investigación preliminar, el día 14 de diciembre del 2018, y agregó correctamente que antes de esa fecha no se tenía conocimiento certero de los hechos.

4. Integró en este párrafo, el análisis del artículo 261 de LGAP, y lo transcribió completo, y dio respuesta sobre el fondo planteado por el recurrente, cuya respuesta es axiomática al criterio de PGR sobre el plazo que señala ese artículo.

Sin embargo, para el caso en estudio, la invocación de este plazo, como capaz de permitir la prescripción del ejercicio de la potestad, no tiene equivalencia, para exigir este instituto, el planteamiento realizado por el recurrente, como se mencionó anteriormente, fue errado.

5. Transcribió el artículo 329 inciso 3 de LGAP, y también parte del criterio No. C-035-2016 del 22 de febrero de 2016, emitido por la Procuraduría General de la República, para apoyar lo mencionado en el párrafo anterior, con respecto al plazo ordenatorio del artículo 261 de LGAP.

6. Se realiza el cierre de la resolución, mencionando el análisis de los plazos, y para ello convoca primero la fecha de la denuncia el 24 de enero del 2018, sin embargo, esta fecha no tiene mayor relevancia, para el análisis del instituto de la prescripción, sino pudo haber tenido relevancia para el análisis del instituto de la caducidad.

Luego señala la fecha de recibido en el despacho del señor ministro del informe de investigación preliminar, el día 18 de diciembre del 2018 y luego salta a la fecha del auto de apertura, (vale mencionar que, en todo el texto analizado, no se mencionó la fecha en la cual fue notificado el auto de apertura al recurrente), 18 de febrero del 2018.

Hasta ese punto, solo falla al incluir la fecha de la denuncia ante el Departamento de Relaciones Laborales, para una investigación preliminar. Luego de esto, los interruptores mencionados, son adecuados, son correctos, no obstante, a pesar de realizar el ejercicio adecuado y verificar las fechas entre un evento y otro, dice: “el asunto ha estado activo durante su tramitación”, con lo cual, incorporó el elemento que mencionó al inicio de esta fundamentación, el cual, como ya se dijo, no está en línea con la ley ni con la jurisprudencia vinculante.

Además, mencionó erróneamente que “la incidencia del término de dos meses que regula el artículo 261 de LGAP, no sería suficiente para declarar la prescripción de la causa, toda vez que el acto final que ha de decretarse en este caso, podría ser totalmente válido, conforme el afán de aleccionador de este tipo de asuntos”.

Lo anterior denota, una mala comprensión de los conceptos alrededor del instituto de la prescripción negativa en este tipo de casos, ya que a pesar de que se puede constatar que maneja, o conoce cuales son las fechas que debe incluir para determinar si un caso está prescrito, la Administración “inventó” dos elementos adicionales para valorar si produce el efecto que le otorga la legislación vigente.

7. No es claro, como menciona en el último párrafo, el enfoque que dio la Administración al presente análisis. Reitera su posición sobre el hecho, que no pudo demostrar, que la investigación que nos ocupa, se ha mantenido activa y que no se puede inferir que haya existido inercia de parte de la Administración, lo cual es totalmente inexacto, dado que se puede ver en las distintas fechas que si ha existido inercia, como se dijo en la categoría anterior.

Toda vez que, la investigación preliminar por una ausencia, tardó 11 meses en concluirse, además y en cuanto al tema de estudio, los plazos de inicio e interrupción del cómputo del plazo de prescripción, se han visto rebasados, lo cual, también pone en evidencia una inercia en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración.

Por último, mencionó que: “y menos que haya afectado al funcionario investigado”, de esta afirmación se infiere, sin lugar a dudas, el desconocimiento del fin de la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración, debido a que ese fin, busca el alcance del principio de seguridad jurídica, al no permitir que asuntos permanezcan inconclusos en el tiempo, y mantener funcionarios sometidos a un proceso de sanción.

Se logró determinar que, con un cómputo correcto de los plazos entre eventos, existía la prescripción de la potestad en este caso, no necesariamente con lo afirmado por el recurrente ya que, con base, únicamente en ese argumento, es cierto que no le alcanza para exigir la prescripción, no obstante, con el análisis que se realizó a los plazos, y en algún dictamen de la PGR, que mencionó bien pudo darse cuenta que los plazos se habían rebasado.

Así las cosas, se tiene que la Administración, rechazó la excepción de prescripción planteada sin estar ajustada a derecho, dejando inconcluso el fin que persigue el instituto de la prescripción, ya que se mantuvo atado a un procedimiento administrativo a un funcionario, cuando se demostró un mal ejercicio de la potestad que asiste al ministro de sancionar a sus subalternos.

Descripción

En cuanto a la resolución 4, y la respuesta a la pregunta ¿Cuánto tiempo se lleva entre conocimiento de los hechos a sancionar y el traslado de cargos al administrado de estos hechos?

Se tiene que se contabilizaron 55 días naturales entre el conocimiento de los hechos, el día 10 de diciembre de 2018 y el traslado de cargos, el cual fue notificado el día 07 de febrero de 2019.

Con respecto a la segunda pregunta, referente al tiempo que transcurrió entre el conocimiento del órgano decisor del informe de procedimiento administrativo disciplinario hasta

la notificación del acto final, no se logró conocer, este elemento temporal, debido a que el incidente que se interpuso, después de notificar el auto de apertura.

En los alegatos de la excepción de prescripción interpuesta, no se precisaron en el documento bajo análisis, artículos invocados, ni jurisprudencia administrativa o judicial, ni tampoco invocó doctrina, para sostener sus alegatos.

El alegato interpuesto el día 11 de febrero de 2019, en el documento bajo análisis, menciona literalmente lo siguiente: *“Declarar con lugar la prescripción incoada, ya que el plazo para instruir este procedimiento se encuentra sobradamente prescrito, debido a los hechos que se me imputan sucedieron hace más de tres años y estos no tienen que ver con Hacienda Pública...”*

Ahora en cuanto a la parte que alegó la Administración como respuesta al incidente, se tiene que, se invocaron los artículos 11 de la Constitución Política, el cual refiere al principio de legalidad de la Administración Pública; también es evidente la exhortación del

1. Dictamen de la PGR N° C-113-2013 del 25 de junio del 2013. El cual refiere al acceso a la información en diferentes etapas de la investigación administrativa. Que a su vez menciona un voto de Sala Constitucional.

2. Dictamen de la PGR N° C-043-2010 del 19 de marzo de 2010. El cual versa sobre que la prescripción no puede ocurrir durante la etapa de investigación preliminar. Este entender alude a otros dictámenes emitidos por el mismo órgano, tales como C-178-2018, C-022-2010.

No se señalaron conceptos doctrinarios.

Análisis

En cuanto a los alegatos de fondo esbozados por la Administración para en este caso, rechazar la excepción de prescripción, fueron los siguientes:

1. Abre el análisis en la fecha de denuncia de la investigación preliminar, siendo esta una etapa, que no viene al caso entrar a analizar, ya que se maneja como primer evento, en el inicio del cómputo de la potestad sancionadora, la fecha en que es puesto en conocimiento de los

hechos, al ministro, y esto sucede cuando es recibido el informe de investigación preliminar, en el despacho.

2. Hizo consideraciones con respecto a la investigación preliminar de previo al análisis del cómputo del plazo de prescripción, y procede con ideas provenientes del artículo 11 de la Constitución Política, el cual refiere al principio de legalidad.

2. Mencionó que, con base en la idea anterior, se cumple el fin que persigue el procedimiento administrativo disciplinario, llegar a la verdad real de los hechos e imponer la responsabilidad a los funcionarios del MOPT.

3. En este párrafo, se da una idea muy ambigua, al indicar que *“el procedimiento administrativo inicia con el acto de apertura dictado por el Órgano Director del Procedimiento”*; lo cual es cierto, según lo expuesto en el marco de referencia.

Sin embargo, insiste la Administración en apuntar su lógica, hacia la etapa previa al procedimiento administrativo, y adujo que: *“actuaciones administrativas previas que la Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias puede realizar, de previo a ordenar el inicio del Procedimiento Administrativo”*. Con lo cual, se genera una incógnita en el análisis del plazo de prescripción, y chocan dos ideas innecesariamente.

4. Planteó los objetivos de la investigación preliminar, aquellos elementos que facultan su necesidad y ejercicio de previo al inicio de un procedimiento administrativo, empero, continua sin demostrar necesidad de este abordaje.

5. Señaló jurisprudencia administrativa sobre acceso a la información en diferentes etapas de la investigación administrativa, con el Dictamen N° C-114-2013, y aun no guarda relación con el tema que se debería estar analizando.

6. En el siguiente párrafo, manifestó que con base en lo anteriormente dicho se debe analizar, *“que efectivamente el plazo comienza con su cómputo a partir del conocimiento de los hechos”*, y señaló que en efecto fue el 14 de diciembre del 2018, o sea, cuando recibió el informe de investigación preliminar. Lo cual es totalmente valido y de conformidad con la ley, la doctrina y la jurisprudencia judicial y administrativa.

7. Ahora, mencionó que la resolución N° 000005 que acogió el informe y designó el órgano director se notificó a la administrada el 14 de enero del 2019 y textualmente dijo: *"antes de que transcurriera el plazo de un mes contemplado en el 414 (sic) del Código de Trabajo (Recientemente modificado por la reforma Procesal Laboral, Ley 9343, del 25 de enero de 2016), (sic) de lo que se desprende que en el caso bajo estudio no operó la prescripción.*

8. Utilizó un extracto del Dictamen de la PGR No. C-044-2010 del 19 de marzo del 2010, para insistir en que la prescripción no puede operar durante la tramitación de una investigación preliminar, lo cual es cierto, pero el incidente interpuesto se realizó luego de haber iniciado el procedimiento administrativo disciplinario, con el traslado de cargos, por lo que este argumento, no es válido, por lo que no se ajusta a derecho.

9. Finalizó determinando que, de conformidad con las ideas anteriormente expuestas, lo procedente para este caso, fue declarar sin lugar el incidente de prescripción.

A pesar de no conocer de manera amplia lo indicado por el recurrente en su escrito, se tiene que, de la misma manera al caso anterior, la administración realizó un análisis errado, no consecuente a la realidad estampada por la información indicada en la misma resolución administrativa.

Se demostró un mal manejo de los elementos para determinar si se cumplieron los plazos que señala la ley, para analizar los argumentos del recurrente, y contabilizar de manera correcta los días entre un evento y otro.

Se rechazó un incidente de prescripción de la potestad sancionadora, con argumentos ilógicos apartados de lo que se plantea por parte de la jurisprudencia judicial y administrativa vinculante.

No se logró el fin que persigue el establecimiento de un plazo para el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración, el cual busca diligencia por parte de la Administración, en pos del interés general, ni el interés en favor del administrado sometido a un procedimiento el cual respalda el principio de seguridad jurídica.

Descripción

En cuanto a la resolución 5. Ante la pregunta ¿Cuánto tiempo se lleva entre conocimiento de los hechos a sancionar y el traslado de cargos al administrado de estos hechos? se tiene que no se pudo precisar, ya que no se especificó el día en que fue puesto en conocimiento al órgano decisor de los hechos a sancionar.

Tampoco se indicó la fecha de confección del informe de Relación de Hechos de la Auditoría General del MOPT, solo se indicó el número de informe. Solo se puede establecer como cierta la fecha de notificación al recurrente, del inicio de procedimiento administrativo disciplinario y responsabilidad civil, el día 08 de febrero de 2019.

Con respecto a la segunda pregunta, referente al tiempo que transcurrió entre el conocimiento del órgano decisor del informe de procedimiento administrativo disciplinario hasta la notificación del acto final, no se logró conocer, este elemento temporal, debido a que el incidente que se interpuso, después de notificar el auto de apertura.

En los alegatos de la excepción de prescripción interpuesta, no se determinó la mención de ningún artículo, no se precisó en el documento bajo análisis, jurisprudencia administrativa o judicial, ni tampoco se invocó doctrina, para sostener sus alegatos.

El fundamento interpuesto el día 11 de febrero de 2019, señalado en el documento bajo análisis, mencionó literalmente lo siguiente: *"(...) Siendo que tanto en la resolución 000002 del Despacho del Señor Ministro se hace referencia a la Relación de Hechos N° AG-RH-65-2018 y en la Resolución 2019-0031 se hace mención a la Relación de Hechos N° DAG-RH-65-201, siendo que ninguno de los documentos antes indicados se especifica la fecha en que fue confeccionada y su remisión al Despacho del ministro para su consideración, por lo cual se carece de fundamento para poder iniciar el presente procedimiento al contener un vicio de nulidad al no contar con la sustentación completa y específica del documento sobre el cual se fundamenta el presente procedimiento. El principio de derecho de defensa indica que es obligación del órgano responsable de la emisión de un acto, el indicar en forma indubitable el fundamento de las acusaciones, siendo que en la especie se tiene la incerteza sobre cual informe se trata máxime que no indica, la fecha del mismo, ni de la documentación aportada en las resoluciones, es posible determinar a ciencia cierta de cual fundamente sirve de base, para las*

acusaciones dejándome en total indefensión, al igual que no es constatable que el acto dictado por el Despacho del sr. ministro, se dicta fuera del plazo de ley en cuanto a la facultad sancionatoria de la Administración. razón por la cual si el informe de Auditoría interna del Ministerio, es de conocimiento del despacho desde principios del mes de diciembre de 2018, la potestad sancionatoria prescribió a principios del mes de enero de 2019, ante lo cual solicito se archive el expediente en mi contra. (...)"

Ahora en cuanto a la parte que alegó la Administración como respuesta al incidente, se tiene que, se invocaron los Artículos 111 y 113; 223 LGAP (nulidades) Fundamentado en 214 y 308. 306 LGAP. Artículo 414 CT. Artículo 43 de LGCI. Artículo. 71 de LOCGR. Artículo. 11 CP.

Se señaló la siguiente jurisprudencia: resolución N° 1998-01679 de Sala Constitucional (Principio de intimación) 2. Voto N° 99-2018-V del TCA. Sec. 5° del 03/12/2018. (Reitera régimen especial por encima del régimen general). Voto 06-2018 del TCA. Sec. 5° del 30 de enero del 2018. (Probidad). Res. 01326-2018 Sala Segunda. 08 de agosto de 2018.

No se señalaron conceptos doctrinarios.

Análisis

En cuanto a los alegatos de fondo esbozados por la Administración para en este caso, al rechaza *Análisis*.r la excepción de prescripción, fueron los siguientes:

1. Inició la fundamentación indicando que se realizó resolución el 11 de enero del 2019, y en ella se ordenó el inicio de un Procedimiento Administrativo y de Responsabilidad Civil en contra de varios funcionarios y se designó un órgano director, el cual, con fecha del 7 de febrero del 2019, dictó el Auto de Apertura del Procedimiento Administrativo Disciplinario y de Responsabilidad Civil.

Sin embargo, no es esta resolución la que interesa para iniciar con el análisis del cómputo del plazo de prescripción, sino que, la fecha que se tiene que tener en cuenta en primer término, es la del recibido por parte del despacho del ministro, es decir, la que pone en pleno conocimiento de los hechos, al órgano decisor, es decir, el ministro, con el informe de relación de hechos de la Auditoría, en este caso.

2. Mencionó que planteó recurso de revocatoria con apelación en subsidio, incidente de nulidad y excepción de prescripción, y transcribió parte del alegato pretendido, y mencionó que esos alegatos correspondían a alegatos de nulidad y que en esos términos se iba a conocer.

3. Analizó el argumento esgrimido por el recurrente, el cual versa propiamente a un aspecto de nulidad contra la resolución que le intima el traslado de cargos, y por delimitación del área de estudio y economía del tiempo, no se entrará al análisis de estos elementos en esta categoría, y se saltará propiamente a lo que corresponde con los elementos evaluados en la matriz. (Se rechazó apelación, básicamente mencionando que no se le violentaron principios de intimación e imputación, y que por ello no se encuentra nulo.)

4. Considerando III. Sobre la excepción de prescripción: dio concepto de prescripción con respecto a las garantías procesales. Dar fin al proceso. Certeza jurídica.

5. Señaló que, de los resultandos esbozados, el cuadro fáctico que sustenta el Procedimiento Administrativo Disciplinario incoado en contra del recurrente, en apariencia quebranta la normativa establecida en, Ley de Control Interno, y así le fue intimado al investigado, con lo cual, toma en consideración la conducta desplegada por el administrado, para encuadrar los hechos en normativa especial y lo amplió en los párrafos siguientes

6. Extendió el argumento y mencionó que se debe aplicar normas especiales y no la general que está contenida en el artículo 414 del CT y que para la configuración de la prescripción, se encuentra en la Ley General de Control Interno, norma que en su numeral 43 dispone que cuando se investiguen supuestas infracciones a esa ley el plazo de prescripción será el dispuesto en el ordinal 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y transcribió el texto del artículo 43 supra citado.

7. Que, para la configuración de la prescripción, se encuentra en la Ley General de Control Interno, norma que en su numeral 43 dispone que cuando se investiguen supuestas infracciones a esa ley el plazo de prescripción será el dispuesto en el ordinal 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Esto es conforme a la postura exigida por las normas y jurisprudencia judicial y administrativa, que mencionan básicamente que el tipo de conductas especialmente tuteladas, que

refieran a la fiscalización (en este caso) de fondos públicos, tienen un régimen especial de prescripción, el cual es de cinco años.

8. Utilizó el principio de legalidad para mencionar que la Administración y el administrado están sometidos a las normas, y esto conduce al alcance del interés público, y procedió a transcribir el artículo 113 de LGAP, concluyó en el párrafo siguiente que, en virtud de este artículo, los servidores *“están sujetos a distintos regímenes de responsabilidad, con el desarrollo de su actuación, y el ordenamiento jurídico ha otorgado calificaciones especiales.”* Lo cual, sigue una línea argumentativa lógica y en apego al manejo que las autoridades competentes orientan para este tipo de situaciones.

9. Continuó argumentando en el mismo sentido, mencionado que, con la promulgación de esas normas, ya no existen sólo el régimen general de la prescripción de la potestad disciplinaria, y el régimen del funcionario de la Hacienda Pública, establecido originalmente, para aquellos servidores que tuvieran responsabilidad y manejo sobre fondos públicos.

Señaló la Administración, que la normativa especial, extendió la aplicación del término de prescripción de cinco años, para el desarrollo de los Procedimientos Administrativos donde se estuvieran investigando aparentes quebrantos a los sistemas de control interno y al deber de probidad, como marco director de las actuaciones de los servidores públicos.

10. Agregó un análisis previo a la transcripción de jurisprudencia, indicando que: *“esas normas especiales, prevalecen sobre la norma general contenida en el Código de Trabajo, como muestra de esto, se puede referenciar el Voto No. 99-2018-V dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Quinta del Segundo Circuito Judicial de San José, a las 13:30 horas del 03 de diciembre del 2018”* y procedió a la transcripción del extracto.

11. Amplió el análisis anterior agregando que de conformidad con esa línea jurisprudencial el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Quinta, del Segundo Circuito Judicial de San José en su Resolución No. 06-20018 del 30 de enero del 2018, reiteró que en los casos que se investiguen faltas al deber de probidad, al sistema de control interno, o que hayan sido cometidas en contra de la Hacienda Pública, la prescripción opera en cinco años y no en un mes, como en las faltas ordinarias, regidas por el Código de Trabajo, y transcribió el extracto.

12. Reiteró la posición con la jurisprudencia de la Sala Segunda, mediante la transcripción de la resolución 01326 - 2018 del 08 de agosto del 2018, la cual no aporta una idea nueva, solo reitera las ideas ya expuestas.

13. Finaliza concluyendo que *“por las razones, expuestas y las consideraciones jurídicas apuntadas, en el Procedimiento Administrativo Disciplinario y de Responsabilidad Civil ordenado por este Despacho, no se ha configurado válidamente el instituto de la prescripción,”* lo cual es cierto, en cuanto al fundamento normativo y jurisprudencial, sin embargo, el análisis de los plazos no se realizó, de hecho, no se acreditaron las fechas necesarias para realizar el ejercicio comprobatorio de que los plazos en el presente caso no se rebasaron, y por ello la potestad sancionadora de la Administración se mantiene vigente.

Atañó que *“siendo que tanto en el acto administrativo, mediante el que este Despacho ordena la instrucción de este, así como en el traslado de cargos elaborada por el Órgano Director, se le comunicó expresamente al gestionante, que la investigación administrativa incluía el supuesto quebranto a las normas de la Ley General de Control Interno; por lo que debe continuar el Órgano Director del Procedimiento con la instrucción pertinente”*. Insiste con cierta razón, en qué se le achacaron normas especiales, por lo que el procedimiento debe continuar, empero, como se mencionó en el párrafo anterior, el documento a pesar de contener una argumentación de fondo muy acertada, acerca del instituto de la prescripción específicamente al plazo especial de cinco años que remite la normativa y jurisprudencia, ampliamente señalada líneas atrás.

14. Cierra refiriéndose negativamente a la argumentación realizada, sobre la supuesta violación al principio de non bis in ídem, ya que no aportó prueba.

Se puede concluir de esta categoría que la Administración no realizó el análisis práctico de realizar el cómputo de los plazos, tomando en cuenta las fechas de los eventos. La Administración no indicó la fecha que conoció los hechos a sancionar, solo mencionó la fecha en que el recurrente fue notificado, siendo un requisito fundamental para verificar la presencia del elemento temporal en el instituto de la prescripción, por lo que se desconoció si en efecto el plazo prescriptivo fue alcanzado o no.

La Administración demostró un manejo adecuado sobre la jurisprudencia y las normas especiales que remiten al instituto de la prescripción con plazo especial de cinco años.

Descripción

En cuanto a la resolución 6. Ante la pregunta ¿Cuánto tiempo se lleva entre conocimiento de los hechos a sancionar y el traslado de cargos al administrado de estos hechos? No se puede realizar el cómputo del plazo, debido a que no se cumple con un elemento necesario para acreditar la presencia del instituto de la prescripción.

Se tiene que estos hechos no fueron puestos en conocimiento del señor ministro, toda vez que, el Departamento de Gestión de Servicios al Personal (DGSP), remite al Departamento de Relaciones Laborales, la denuncia por faltas a los controles de asistencia, (mera constatación) cuya sanción supera los ocho días de suspensión. El 05 de abril del 2019 se notificó al administrado la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario.

Con respecto a la segunda pregunta, referente al tiempo que transcurrió entre el conocimiento del órgano decisor del informe de procedimiento administrativo disciplinario hasta la notificación del acto final, no se logró conocer, este elemento temporal, debido a que el incidente que se interpuso, después de notificar el auto de apertura.

En los alegatos de la excepción de prescripción interpuesta, no se determinó la mención de algún artículo, tampoco se precisó en el documento bajo análisis, jurisprudencia administrativa o judicial, ni tampoco se invocó doctrina, para sostener los alegatos.

El fundamento interpuesto el día 08 de abril de 2019, señalado en el documento bajo análisis, menciona literalmente lo siguiente: "*(...) que interpone recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la resolución No. DVA-DGIRH-RL-2019-0073, alegando en resumen que, el acta de notificación de inicio del procedimiento se realizó con base en el oficio No. DVA-DGIRH-DGSP-2019-563 del 25 de marzo del 2019, suscrito por la Ms. Vanessa Chaves Campos, encargada de la Unidad de Servicios de Personal, el cual no se le notificó y de conformidad con el artículo 80 del Reglamento Autónomo de Servicios y el artículo 414 de la Reforma Procesal Laboral, no se respetaron los plazos establecidos...*"

Claramente se denota que el recurrente, tampoco demuestra manejar el instituto de la prescripción de manera adecuada, toda vez que no observa que el asunto no fue puesto en conocimiento del ministro, órgano con la legitimidad para ejercer la potestad sancionadora de la Administración, y este error lo invita a una argumentación errada, ya que el plazo inicia su cómputo el día en el que el ministro conoce de los hechos, no cuando la encargada de Recursos Humanos conoce los hechos, no cuando el jefe de Relaciones Laborales, conoce los hechos, solo cuando el Ministro conoce los hechos.

Ahora en cuanto a la parte que alegó la Administración como respuesta al incidente, se tiene que, se invocaron los artículos: 120 del reglamento Autónomo de Servicio del MOPT (RAS MOPT). Sobre la competencia del Departamento de Relaciones Laborales, como encargados de instruir lo procedimientos administrativos disciplinarios en el MOPT. Artículo 414 CT. Artículo 99, c) del Estatuto del Servicio Civil (ESC).

Se señaló como jurisprudencia el Voto N° 075-2018.VI, del TCA, Sec. 6° del 22/06/18. Sobre el elemento temporal en el ejercicio de las potestades administrativas de corte disciplinario. Dictamen N° C-340-2002 del 16/12/02. Cuando prescriben las faltas de los trabajadores.

No se señalaron conceptos doctrinarios.

Análisis

En cuanto a los alegatos de fondo esbozados por la Administración para en este caso, al rechazar la excepción de prescripción, fueron los siguientes:

1. Señaló que en efecto el día 25 de marzo del 2019 mediante el oficio de la encargada de la Unidad de Servicios de Personal, se le comunicó al Departamento de Relaciones Laborales, los hechos reprochables, o que el administrado, presentó en el mes de febrero, once llegadas tardías inferiores a veinte minutos, sin justificar.

Ante esta situación y en el contexto de lo resuelto por la Administración en este documento, no se tiene una idea clara, o comprobable sobre el motivo por el cual se está tomando este día como el evento que da inicio al cómputo del plazo de prescripción. Inclusive se verá unas líneas más adelante que al invocar el artículo 120 del RAS, se intenta dar sentido de legalidad a esta actuación.

2. Mencionó que a raíz de “esos hechos denunciados”, el órgano director emitió la apertura del Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra del recurrente, notificado el 05 de abril del 2019.

3. Reconoció el día 08 de abril del 2019, como el día que el recurrente interpone excepción de prescripción, y mencionó los alegatos ya analizados anteriormente.

4. En este punto, explicó que el Departamento de Relaciones Laborales es el órgano con competencia para la instrucción de los procedimientos administrativos disciplinarios, lo cual es cierto, de acuerdo a lo que expone el artículo 120 del RAS, y que gracias a esa competencia el órgano director pudo emitir la resolución con el acto de apertura del procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor recurrente. Mencionó y transcribió íntegro el artículo 120 del RAS

5. Alegó erradamente que *“de esta manera, se tiene que la Administración no ha quebrantado en ninguna de sus actuaciones el plazo de un mes que otorga la legislación laboral”*, para el ejercicio de la potestad disciplinaria, y procedió a valorar que el 25 de marzo del 2019, se le comunicó al Departamento de Relaciones Laborales la supuesta falta en que incurrió el recurrente y *“que se emitió el acto de apertura del procedimiento administrativo disciplinario en su contra, respetando el término contemplado en el artículo 414 del Código de Trabajo”*, y transcribió la norma invocada y añadió el artículo 99 inciso c) del ESC.

Es necesario, decir que en este párrafo la Administración intenta, practicar el ejercicio de computar el plazo de la prescripción de la potestad sancionadora, y es por ello que se puede ver que, la Administración conoce cuales son los eventos dentro del procedimiento administrativo que hay que aplicar para la valoración adecuada del término del cómputo de prescripción.

Dado que a pesar de la omisión grave en la que incurre la Administración, al no precisar que quien conoce de los hechos, no es el órgano con la legitimidad para ejercer la potestad de sancionar, si reconoce que el inicio del cómputo es al momento del conocimiento de los hechos, y que el siguiente evento interruptor del plazo es la notificación del traslado de cargos o acto de apertura del procedimiento administrativo disciplinario.

6. Utilizó, la Administración, aproximadamente cuatro páginas de la tesis presente en el voto No.075-2018-VI, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, de las 14:05 horas del 22 de junio del 2018, para mencionar los elementos, alcances, validez, etapas dentro del procedimiento administrativo, interruptores, leyes especiales, plazos generales y especiales de la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración.

7. Redactó el análisis alcanzado, sobre la jurisprudencia transcrita y señaló que *“el plazo para la configuración del instituto jurídico de la prescripción inicia a partir del momento en que el órgano competente para ejercer la potestad disciplinaria tuvo conocimiento de los hechos a investigar, lo que, en la especie, sucedió el día 25 de marzo del 2019”*. Repitiendo el mismo error.

8. Se examina la utilización del criterio N° C-340-2002 del 16 de diciembre del 2002, de la PGR, para indicar que la potestad para disciplinar las infracciones de los trabajadores prescribe en un mes, término que se cuenta a partir, del fin de la investigación administrativa y el expediente llega a manos del funcionario competente para imponer la sanción, pues hasta este momento la entidad patronal puede ejercer, de manera efectiva, su potestad y no antes. Sin embargo, a pesar que nuevamente, la jurisprudencia que alega la Administración, continúa señalando que el conocimiento de los hechos se debe realizar ante quien tiene la potestad para sancionar, o sea, el ministro del MOPT.

9. La Administración concluyó rechazando la excepción de prescripción interpuesta *“ya que, en la tramitación del presente asunto, se han respetado los términos y plazos establecidos por el Ordenamiento Jurídico para el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración.”*

Se concluye de esta manera, que la actuación de la Administración, en el presente documento, no está ajustada a derecho, no se alinea con la jurisprudencia judicial, ni con la administrativa.

La Administración si realizó el análisis práctico al contabilizar lo días desde un evento al otro, sin embargo, lo hizo omitiendo su propia legitimación.

Tomó en cuenta las fechas de los eventos.

La Administración no reconoció su propia figura en el presente caso, requisito fundamental para verificar la presencia del elemento temporal en el instituto de la prescripción, por lo que se desconoció si en efecto el plazo prescriptivo fue alcanzado o no.

La Administración demostró un manejo excesivo de la jurisprudencia, no de las normas aplicadas.

Jurídicamente este caso presenta una nulidad absoluta y la excepción debió de haberse otorgado en favor del recurrente, esto a pesar de que el alegato del recurrente fue inexacto, y bien pudo ser rechazado por su fundamentación.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

En cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en los procedimientos administrativos

Se llevan a cabo diversas etapas en el ejercicio de la actividad sancionadora que ocurre en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en las cuales se visualizan varios actores, abogados de la Dirección Jurídica que resuelven en nombre del órgano decisor, abogados del Departamento de Relaciones Laborales y de otros departamentos, pueden ser nombrados como órganos directores de procedimientos administrativos, administrados enfrentados al poder disciplinario, y todos ellos deben de estar conscientes de los roles que a cada uno le corresponde llevar.

Se evidencia la presencia de un manejo inadecuado del derecho, en las resoluciones que atendieron los incidentes de prescripción interpuestos por los administrados, ya que en algunos casos se desconoce la figura de la potestad sancionadora, y las razones por las cuales esto sucede, no se precisan ya que podría deberse a una práctica administrativa, que tenga por excusa inexplorable, para esta investigación, el ejercicio contrario a derecho, de rechazar incidentes de prescripción con nulidades, o con elementos constitutivos de prescripción, para lograr el fin de la potestad sancionadora en los procedimientos administrativos disciplinarios que se celebran en el MOPT.

Fin que consiste en disciplinar las faltas de los empleados del MOPT, en ocasión del régimen de responsabilidad, por la relación de sujeción especial, a la que están sometidos esos empleados, dado que hay una búsqueda, siempre presente, de las actuaciones a las que se debe orientar el servicio público, cuyo enunciado postulan, la satisfacción del bien público general, al permitir la fiscalización y exigencia, por medio del establecimiento de deberes, obligaciones y prohibiciones a los depositarios de estas reglas.

Puede deberse también, estas prácticas no develadas en la presente investigación, a la falta de conocimiento del o la profesional en derecho que le correspondió resolver los incidentes de prescripción no ajustados a derecho, esto a pesar de haber consignado jurisprudencia

constitucional y administrativa, donde se especificaba claramente los alcances de la normativa y no admiten yerros tan evidentes.

Pudo concluirse, que frente al plazo de prescripción del régimen general, no hay un ejercicio oportuno y eficiente de la potestad sancionadora de la Administración en el MOPT, ni aplica el principio de legalidad en las respuestas dadas a los recurrentes, toda vez que, hay evidencia que los plazos de prescripción fueron sobradamente rebasados, con el agravante que los cinco casos que corresponden a este término de prescripción, cuatro fueron rechazados, de estos uno, presentaba una nulidad no alegada, como se dijo anteriormente.

La única excepción al punto anterior radica al caso que tuvo por puente para el establecimiento de la sanción, un procedimiento administrativo del tipo sumario, ya que se vio rápidamente aplicada la sanción antes de que corriera el plazo prescriptivo de un mes.

Esto con lleva a analizar las razones por las cuales estos plazos se ven sobradamente rebasados, lamentablemente para profundizar en este aspecto, sería necesario contar con más y mejores elementos contenidos dentro del expediente administrativo llevado en cada causa disciplinaria, por lo que se puede concluir la necesidad de ampliar la presente investigación hacia la integración de las causas por las cuales no se cumple, generalmente el plazo de un mes entre el conocimiento de los hechos y el traslado de cargos.

En cuanto a los procedimientos administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

Es necesario, en primer término, destacar que será con un estudio completo e integral de los documentos que al efecto existan en cada uno de los expedientes administrativos, de los casos aquí observados, lo que dará una idea amplia, que permita abarcar mayores y mejores conclusiones con respecto al estudio de los diferentes principios que deben estar inmersos durante todo el ejercicio del procedimiento administrativo disciplinario, ya que los principios del procedimiento administrativo, deben de estar siempre presentes durante el ejercicio de sus etapas.

Únicamente con las resoluciones de los incidentes de prescripción, se pudieron observar la presencia de algunos de los principios del procedimiento administrativo, sin embargo,

concluir su presencia en los seis casos analizados, no es posible de manera completa, por lo mencionado anteriormente.

Con los documentos analizados, se obtuvo la información necesaria para lograr concluir que el concepto de procedimiento administrativo como un conjunto de actos preparatorios concatenados que siguen un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de una sanción disciplinaria, se logra.

Es necesario indicar que, en términos generales, se cumple aquella concepción doctrinaria, sin embargo, a pesar del ejercicio formal que exige este proceso, se vea afectado por resoluciones no apegadas a derecho, se puede concluir que, como conjunto o parte de un proceso, si permiten la adopción de actos administrativos.

Se pudo determinar la existencia de los dos tipos de procedimientos administrativos disciplinarios, los cuales permiten adoptar sanciones, no obstante, es notorio que cuando la Administración está en presencia de una falta de mera constatación, cuya infracción no supere los ocho días de suspensión sin goce de salario, el procedimiento sumario salta como medio oportuno para establecer sanciones de manera eficaz.

En contra de lo anterior, se presentan los procedimientos administrativos disciplinarios del tipo ordinario, ya que, se pudo determinar sin dudas, que en los casos de este tipo, cuando pudo ser corroborada la fecha de notificación, la cual ponía en conocimiento la tramitación de la etapa de instrucción del procedimiento al órgano director, se acercó al plazo o tardó más de un mes, para poner en conocimiento a este, lo cual dejó con poco margen al órgano director, para la elaboración y notificación del traslado de cargos.

Eso viene a determinar a juicio del investigador, un elemento a valorar de manera tal que se pueda brindar una recomendación sobre esta situación, donde se puede ver, ocurre la mayor cantidad de prescripciones aceptadas o no, comprobándose que es en ese primer plazo donde ocurre el rebaso del tiempo de prescripción de la potestad sancionadora.

Se concluye que las etapas del procedimiento administrativo se encuentran claramente identificadas por los participantes en el procedimiento, del mismo modo, se notan muy bien

definidas las funciones de los órganos del procedimiento, fue en una excepción donde no se logró comprobar el ejercicio de funciones de manera correcta.

En cuanto al plazo de prescripción de la potestad sancionadora de la Administración

Se concluye que el examen que se realiza en el MOPT a los elementos que constituyen el instituto de la prescripción abarca todos los elementos, sin embargo, en tres resoluciones estos no se aceptaron en la parte dispositiva de las resoluciones estudiadas, a pesar de la mención de la jurisprudencia y normas en las resoluciones examinadas.

Se concluye que, los abogados de la Dirección Jurídica, encargados de examinar los plazos de prescripción establecieron eventos interruptores del plazo que no corresponden a los señalados por la jurisprudencia judicial y administrativa, de la misma manera, también se concluye que mencionaron elementos para valorar el instituto de la prescripción que no corresponden a los elementos que la doctrina, la ley y la jurisprudencia han reiterado.

Y lo anterior, como se indicó anteriormente, puede deberse a una práctica administrativa no controvertida en la presente investigación, debido a que la limitación de la documentación, no permitió conocer si la razón para resolver los incidentes de prescripción de manera negativa aún y cuando consta la mención de los plazos correctamente y los interruptores del cómputo del plazo de la misma manera, no se alcanza una conclusión concreta de acuerdo a la hermenéutica realizada por los profesionales en derecho encargados de realizar estos escritos administrativos.

Se concluyó que la administración reconoce los plazos de prescripción de los distintos regímenes de responsabilidad existentes, el plazo general de un mes que señala el artículo 414 del Código de Trabajo, como el plazo especial de cinco años que sostiene el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, esto pudo ser corroborado a pesar del rechazo o aceptación de los incidentes de prescripción.

Se concluyó que, para el análisis de la prescripción, no todos los documentos presentaron un ejercicio de comprobación de elementos de la prescripción, esto por cuanto no fue un aspecto mostrado en todas las resoluciones, no se contaron los días entre eventos interruptores o de inicio de conteo del plazo.

Se concluyó que, de seis documentos analizados, tres estuvieron acorde a derecho, uno por cuanto se aplicó un procedimiento administrativo disciplinario sumario; otro porque el plazo de prescripción era de cinco años, y el último fue aceptada la prescripción luego de ver que en efecto concurrían los tres elementos necesarios para acreditar válidamente el instituto de la prescripción.

Por el contrario, tres documentos presentaron graves inconsistencias, dos de estos, presentaron los elementos constitutivos de la prescripción, sin embargo se rechazaron, y uno a pesar de que se le realizó un ejercicio de comprobación para ver si estos elementos estaban presentes, no se observó que el mismo no podía analizarse debido a que un tercero aperturó el procedimiento administrativo abrogándose una competencia que no tenía, esto genera una nulidad y no se podía decir que el instituto de la prescripción estaba o no presente, debido a que para poder realizar el cómputo del plazo, el órgano decisor debía conocer los hechos sancionables y esto no ocurrió.

Se logró concluir que los administrados sometidos a procedimientos administrativos no cuentan con patrocinio legal, lo que ocasiona un ejercicio del derecho fuera de una defensa técnica que asegure el cumplimiento de principios, y normas jurídicas.

Recomendaciones

Se intenta en este segmento recomendar acciones en aras de mejorar el campo de estudio en torno a la problemática afrontada durante la investigación, por lo que corresponde presentar las soluciones que se considera necesarias para la solución del problema, debido a que como derivación de este problema no solamente se hallan en perjuicios los empleados del MOPT, sino, de la misma manera el Estado en su versión patronal y desde un punto de vista presupuestario, además de la sociedad, aunque en menor proporción, pero también interesa a estos, que se cumplan los fines a los que se debe orientar el ejercicio sancionatorio, dado que según la información que se obtuvo en el desarrollo de la investigación se logró exhibir los vacíos hallados en el tema bajo estudio.

Sobre la potestad sancionadora de la Administración en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Dado que se detectó un manejo inadecuado del derecho, en las resoluciones que atendieron los incidentes de prescripción interpuestos por los administrados, que evidenció que se desconoce la figura de la potestad sancionadora, y las razones por las cuales esto sucede, no se precisaron ya que podría deberse a una práctica administrativa, que tenga por excusa el ejercicio contrario a derecho, de rechazar incidentes de prescripción con nulidades, o con elementos constitutivos de prescripción, para lograr el fin de la potestad sancionadora en los procedimientos administrativos disciplinarios que se celebran en el MOPT, o bien podría deberse a simple desconocimiento de los profesionales.

Por ello, se considera oportuno dirigir la siguiente conclusión al Ministro de Obras Públicas y Transportes, que de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Control Interno, tome las medidas correctivas necesarias a fin de subsanar las irregularidades halladas, las cuales podrían orientarse a la luz del artículo 11 del mismo cuerpo normativo supra mencionado, planteando a la instancia correspondiente un análisis de las necesidades de capacitación de los profesionales en derecho que les corresponde la atención de estos asuntos, para posteriormente contratar capacitaciones que brinden la información pertinente para la resolución de estos casos como corresponde.

Lo anterior, debido a la existencia de riesgo para las finanzas públicas, por las actuaciones contrarias a derecho, que ocasionan la existencia de posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a reclamar estos derechos. Además, no se logra el fin que persigue la Administración al sancionar las faltas dentro del plazo legal para ello, ya que eventualmente si existieron faltas sancionadas, estas por orden judicial podrían quedarse sin efecto.

Sobre el procedimiento administrativo disciplinario que se realizan en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes a los empleados cubiertos por el régimen del Servicio Civil

Debido a que se logró determinar sin dudas, que, en los casos de tipo ordinario, cuando pudo ser corroborada la fecha de notificación, la cual ponía en conocimiento la tramitación de la

etapa de instrucción del procedimiento al órgano director, se acercó al plazo o tardó más de un mes, para poner en conocimiento a este, lo cual dejó con poco margen al órgano director, para la elaboración y notificación del traslado de cargos.

Por ello, se considera oportuno dirigir la siguiente conclusión al Ministro de Obras Públicas y Transportes, que de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Control Interno, evalúe el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tome las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable, dado que puede existir atrasos en la comunicación entre las dependencias administrativas que realizan las delegaciones de competencia, para la instrucción de procedimientos administrativos disciplinarios y los abogados encargados de realizar tal delegación, para que los últimos tengan más tiempo para realizar las gestiones que le corresponden realizar contra el tiempo: realizar el traslado de cargos y luego notificarlo.

O bien, a la luz del artículo 16 del mismo cuerpo normativo, se podrían conjuntar sistemas electrónicos que permitan la agilidad del proceso de comunicación entre los profesionales que interactuaran ante un procedimiento administrativo disciplinario ordinario, manteniendo un ambiente de control sobre el ejercicio del procedimiento administrativo disciplinario, garantizando el cumplimiento del principio de legalidad contenido en el artículo 11 de la Constitución Política, así como el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública.

Sobre la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Debido a que se detectó que los profesionales encargados de examinar los plazos de prescripción, establecieron eventos interruptores del plazo que no corresponden a los señalados por la jurisprudencia judicial y administrativa, de la misma manera, también se concluye que, mencionaron elementos para valorar el instituto de la prescripción. que no corresponden a los elementos que la doctrina, la ley y la jurisprudencia han reiterado.

Aunado a lo anterior, no todos los documentos presentaron un ejercicio de comprobación de elementos de la prescripción, esto por cuanto no fue un aspecto mostrado en todas las resoluciones, no se contaron los días entre eventos interruptores o de inicio de conteo del plazo.

En cuanto a la recomendación sobre este apartado, se considera que, si se aplican las dos recomendaciones señaladas anteriormente, se logrará subsanar correlativamente la actividad irregular que en este apartado se menciona, toda vez que, este es el resultado final del ejercicio que debe aplicar quien ostente la potestad de sancionar y los actores que intervienen en el procedimiento administrativo disciplinario.

Lo anterior, como se dijo anteriormente, es debido a la existencia de riesgo para las finanzas públicas, por las actuaciones contrarias a derecho, que ocasionan la existencia de posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a reclamar estos derechos y que no se logra el fin que persigue la Administración al sancionar las faltas dentro del plazo legal para ello, ni se alcanza el principio de legalidad que debe existir en toda Administración Pública de un estado social de derecho.

Bibliografía

Carretero Pérez, Adolfo y Carretero Sánchez Adolfo.

Derecho Administrativo Sancionador. Madrid, Editoriales de Derecho reunidas (EDERSA). 2da. Edición, 1995.

Castro Loría, Juan Carlos.

Derecho Administrativo Sancionador y Garantías Constitucionales. 1 edición. San José, Costa Rica: Mundo Gráfico, 2006.

Costa Rica. Procuraduría General de la República

Manual de Procedimiento Administrativo / Procuraduría General de la República. San José, Costa Rica: La Institución, 2006.

Escola H, Jorge.

Tratado General de Procedimiento administrativo. Buenos Aires: Ediciones Desalma, (1973)

García de Enterrera, Eduardo y Fernández Tomás-Ramón.

Curso de Derecho Administrativo, Tomo I. Madrid, España. Editorial Cívitas, Séptima edición. 1996.

García de Enterrera, Eduardo.

Curso de Derecho Administrativo, Tomo II. Madrid, España. Editorial Civitas. Reimpresión 2001.

García de Enterrera, Eduardo.

Curso de Derecho Administrativo, Tomo II. 9 edición. Madrid, España. Editorial Civitas. 2004.

Gómez Corraliza, Bernardo.

La Caducidad. Madrid, España Editorial Montecorvo, 1990.

Gómez Tomillo, Manuel, y Íñigo Sanz Rubiales.

Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Tercera. Navarra: Arazandi, 2013.

González Pérez Jesús.

El Procedimiento Administrativo. Madrid: Publicaciones Abella. 1964

González Pérez Jesús.

Justicia Administrativa. Madrid, España. Editorial Civitas. 1999

Gordillo, Agustín.

Tratado de Derecho Administrativo y obras selectiva. Tomo 5. 1 edición, Buenos Aires. Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 2012.

Gutiérrez y González, Ernesto.

Derecho de las Obligaciones. Décima Octava Edición adicionada y puesta al día por Raquel Sandra Contreras López, Porrúa, Apartado 79.

Hernández Vargas, Marco Antonio.

El Procedimiento administrativo sancionador en la administración pública: guía práctica con jurisprudencia / Marco Antonio Hernández Vargas, Mauricio Rodríguez Fallas. 1º Edición, San José, Costa Rica. Editorial IJSA, Julio 2017.

Jinesta Lobo, Ernesto.

Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. I Edición. San José, Costa Rica. Editorial Jurídica Continental. 2007.

López Benítez, María.

Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones de sujeción. Madrid, España. Editorial Civitas, 1994.

Montoro Puerto Miguel.

La Infracción Administrativa, características, Manifestaciones y Sanción, Barcelona, España Ediciones Nauta, 1965.

Ortiz Ortiz, Eduardo.

Derecho Administrativo. Tomo III, San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1972-1979.

Otorlán, Manuel.

Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano. Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina. 1960.

Pérez Vargas, Víctor.

Derecho Privado. 4º Edición. Editorial LIL, SA. San José, Costa Rica, 2013.

Zaffaroni Eugenio Raúl.

Derecho Penal. Parte General, 2 Edición. Buenos Aires, Argentina. Editorial EDIAR. 2002.

Códigos, Leyes, Reglamentos y Decretos:

Código de Trabajo. Ley N° 2 del 26 de agosto de 1943.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, del 7 de setiembre de 1994.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.

Declaración Americana de los Derechos del Hombre.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Ley Contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia.

Ley Contra la Corrupción el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

Ley General de la Administración Pública, incluye descriptores, concordancias y glosario, Jorge Córdoba Ortega. 1º Edición, San José, agosto, 2013

Ley General de Control Interno

Jurisprudencia:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sentencia número 500-90 de las 17 horas del 15 de mayo de 1990. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sentencia número 1739-92 de las 11 horas 45 minutos del 01 de julio de 1992. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Resolución de la Sala Constitucional número 2945-94 de las 08:12 horas del 17 de junio de 1994.

Resolución de la Sala Constitucional número 5594-94 de las 15:48 horas del 27 de septiembre de 1994.

Resolución de la Sala Constitucional número 5653-93 de las 08:27 horas del 05 de noviembre de 1993.

Resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 2003-13140 de las 14:37 horas del 12 de noviembre de 2003.

Resolución n.º10083-2004, del 14 de septiembre de 2004. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 7890-2010 de las 10:09 horas del 30 de abril de 2010.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

Sentencia número 120 de las 15 horas del 29 de julio de 1992, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sentencia N° 00580 de las 15 horas 10 minutos del 28 de julio de 2009.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia voto N° 000479-F-S1-2011 de las 11 horas 40 minutos del 07 de abril de 2011.

Tribunal Contencioso Administrativo

Tribunal Contenciosos Administrativo, Sección Sexta, voto N° 0122-2013-IV de las 11 horas del 09 de octubre de 2013.

Dictámenes y Opiniones Jurídicas de Procuraduría General de la Republica

Dictamen número C-034-99 del 5 de febrero de 1999, de la Procuraduría General de la Republica.

Dictamen número C-173-95 de fecha 7 de agosto de 1995, de la Procuraduría General de la República.

Dictamen número C-343-2001 de fecha 11 de diciembre de 2001, de la Procuraduría General de la República.

Dictamen número C-353-2001 de fecha 20 de diciembre de 2001, de la Procuraduría General de la República.

Dictamen número C-261-2001 de fecha 27 de septiembre de 2001, de la Procuraduría General de la República.

Dictamen número C-230-2005 del 21 de junio de 2005, de la Procuraduría General de la Republica.

Dictamen número C-294-2004 del 15 de octubre del 2004, de la Procuraduría General de la República.

Dictamen número C-307-2004 del 25 de octubre de 2004, de la Procuraduría General de la República.

Dictamen número C-178-2008 de fecha 29 de mayo de 2008, de la Procuraduría General de la República.

Dictamen número C-219 del 07 de setiembre de 2018, de la Procuraduría General de la República.

Opiniones Jurídicas

Opinión Jurídica N° OJ-054-2006 del 24 de abril de 2006 de la Procuraduría General de la República.

Revistas:

Arce, K. y Villalobos, M. (2007).

Guía para la Investigación en Determinación de Necesidades de Capacitación y Formación Profesional. Instituto Nacional de Aprendizaje. Recuperado de: www.ina.ac.cr/upe/guia_marvin_karen.doc

Cano Campos, Tomás.

Derecho Administrativo Sancionador, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, N°43, enero-abril de 1995.

Caro Coria, Dino.

“*El principio de non bis in idem en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Tomo I (2007).

Gallego Anabitarte Alfredo.

Las Relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de la Legalidad de la Administración,
Revista de Administración Pública, Madrid, Nº34, enero-abril de 1961.

Jiménez Meza, Manrique,

La Potestad Sancionadora Administrativa, Revista IVSTITIA, número 44, año 1990, 4.

Jinesta Lobo, Ernesto,

“*La investigación preliminar en el Procedimiento Administrativo*”. Revista IVSTITIA, año 21,
números. 245-246, mayo-junio 2007. (ernestojinesta.com)

Romero Pérez, Jorge Enrique.

La Ley de Administración Pública de Costa Rica y El Principio de Legalidad. REVISTA
JUDICIAL. (16) JUNIO. 1980. pp.18.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo,

Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública, Revista del
Seminario Internacional de Derecho Administrativo, San José, Colegio de Abogados, 1981, p. 3

Internet

Diccionario Español Jurídico. Real Academia Española. www.dej.rae.es

Diccionario de la lengua española. Vigésimotercera edición. Publicada en octubre 2014.

Real Academia Española. www.dle.rae.es