

LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Lic. Adrián Gamboa¹

Ph.D. Germán Vidaurre²

Fecha de recepción: 19 de mayo del 2023

Fecha de aprobación: 04 de julio del 2023

RESUMEN: La necesidad de brindar seguridad jurídica a la parte demandada en el proceso disciplinario, así como la claridad requerida por el órgano instructor de dicho procedimiento, hacen de la prescripción no solo una defensa, sino una figura jurídica de profunda importancia, la cual en reiteradas ocasiones es desconocida o dejada de lado, pues se pretende resolver el conflicto existente por medio del contradictorio. Por esto, el análisis de esta figura deviene en necesario, recalcando las generalidades que permanecen a través de los distintos regímenes sancionatorios y destacando las peculiaridades presentes en leyes especiales.

PALABRAS CLAVE: prescripción, proceso administrativo disciplinario, seguridad jurídica, órgano de instrucción.

ABSTRACT: The need to provide the defendant with legal certainty in the disciplinary process, as well as the clarity required by the element of instruction, make the statute of limitation not only a defense, but a legal figure of profound importance, which is repeatedly ignored or set aside, since it is intended to resolve the existing conflict by means of the contradictory. Therefore, the analysis of this figure becomes necessary, emphasizing the generalities that remain through the

¹ Licenciado en Derecho. Coordinador de la Comisión Evaluadora del Acoso Laboral 2021 – presente. Asistente de la Comisión Instructora Institucional 2019 – 2021. Contacto: gamboagamboa.law@gmail.com – Tel. 8974 8725.

² Profesor Universitario de la Escuela de Física. Miembro del Consejo Universitario 2021-2024. Coordinador de la Comisión Instructora Institucional 2018 – 2022. Contacto: german.vidaurre@gmail.com – Tel. 8413 1530.

different sanctioning regimes and highlighting the peculiarities present in special laws.

KEYWORDS: limitation, disciplinary administrative process, legal certainty, element of instruction.

ÍNDICE: 1. Introducción; 2. De la prescripción en general; 3. La prescripción en el proceso administrativo disciplinario; 4. Prescripción y leyes especiales; 5. Conclusión; 6. Referencias Bibliográficas

Los delitos leves y no bien probados deben librar con la prescripción la incertidumbre de la suerte de un ciudadano.

Cesare Beccaria.

1. Introducción

El término prescripción puede ser visto como el incumplimiento de un deber por parte de un actor jurídico, mismo que permitió que transcurriera un plazo sin iniciar o llevar a cabo una acción. Sin embargo, esta figura posee una doble finalidad, primeramente, lleva consigo un deber de acción, y a su vez es un derecho por el cual la parte que la alega podría verse beneficiada, ya que busca eliminar la incertidumbre en un plazo determinado, lo cual le generaría seguridad jurídica.

Es por esto por lo que toda autoridad jurisdiccional, especialmente aquellas que buscan el establecimiento de una sanción, así como todo órgano director del procedimiento administrativo disciplinario -el cual es de vital relevancia en el presente artículo-, deben realizar un análisis previo sobre la prescripción, puesto que, si bien la misma no puede ser declarada de oficio como más adelante se detallará, es de vital importancia en los términos señalados por Baca (2011):

Al momento de aplicar las normas sancionadoras, uno de los problemas que con más frecuencia surge es el análisis de la prescripción de la infracción, pues de esto depende que sea posible

imponer un castigo pese al tiempo transcurrido desde que se realizó la conducta (p. 263).

El presente artículo busca desarrollar algunas generalidades sobre la figura de la prescripción, para posterior a ello contemplar su injerencia en el proceso administrativo disciplinario, siendo esta la única defensa relativa al transcurso del tiempo reconocida al administrado, ello debido a la ausencia de regulación con respecto a la caducidad dentro de dicho procedimiento. Además, es crucial resaltar lo acaecido en el caso de leyes especiales como la Ley de Control Interno, en los cuales los plazos de prescripción cambian sin que esto constituya un inadecuado ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración.

2. De la prescripción en general

Si bien el concepto de prescripción ha de variar dependiendo de la rama del Derecho que se trate, para los efectos del presente artículo, este concepto ha de ser definido partiendo de la caducidad, tal como lo realiza el Centro de Información Jurídica en Línea del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica (2009) al señalar:

Así como la caducidad es un mecanismo estrictamente extintivo, que sanciona el no ejercicio en plazo de un derecho, la prescripción obedece a un planteamiento más amplio. No sólo produce la pérdida del derecho, sino que, además, por esa misma extinción se está produciendo el efecto añadido de consolidar una situación de hecho (p. 2).

La prescripción, ante todo, genera cierta estabilidad en una situación jurídica, es decir, se consolida en forma definitiva una situación como resultado de la pasividad o no ejercicio de una acción de manera reiterada. La prescripción posee como fin asegurar la extinción o consolidación de un derecho por el cómputo de un

plazo judicial. La prescripción permite asumir que el titular de un derecho ha abandonado el mismo.

Es importante destacar, que la razón subjetiva de la prescripción, es aquella en la cual el titular del derecho no hace ejercicio de este, erigiéndose una negligencia -real o supuesta- de su parte. Surge en este punto la interrogante sobre ¿a partir de qué momento comienza a computarse dicho plazo? Si bien el acto que inicia dicho cómputo varía no solo por la rama del derecho, sino también por la situación, es menester apuntalar:

Uno de los caracteres esenciales del plazo radica en que, por su naturaleza, el mismo consiste en un hecho futuro. De allí deriva precisamente el principio de la irretroactividad del término o plazo. Los plazos de los actos administrativos se computan a partir del día siguiente de la notificación, porque teniendo el término o plazo carácter futuro solo excepcionalmente puede atribuirse retroactividad (disponiendo que los efectos se produzcan antes de su emanación o notificación) y ello a condición de que exista una norma legal expresa. El plazo siempre actúa ex nunc, es decir, para el futuro (CIJUL, 2009, p. 3).

¿Posee la prescripción una naturaleza procesal o por el contrario la misma deviene en sustantiva? Si bien existen posturas doctrinales encontradas, para una cierta mayoría -en el ámbito administrativo que es de relevancia en este trabajo- la misma cuenta con un carácter sustantivo ya que trae consigo la renuncia por parte del Estado “al derecho de castigar basada en razones de política criminal aunadas por el transcurso del tiempo, cuya incidencia es que la propia Administración considere extinguida la responsabilidad de la conducta infractora, y por consiguiente de la sanción” (Zegarra, 2017, p. 1).

Se destacan a este punto algunas características propias de la prescripción como lo son: la irretroactividad del plazo, el hecho que la misma debe ser alegada

por la parte, así como el momento procesal oportuno en que ha de resolverse esta defensa, por lo que es primordial examinar el proceso por el cual la misma puede ser interpuesta, para posterior a esto analizar la figura dentro del proceso administrativos disciplinario.

Una vez establecidas las pautas generales relativas a la prescripción es preciso delimitar esta figura jurídica dentro del proceso administrativo disciplinario, recordando primordialmente la bifurcación típica de este por medio de la cual la potestad disciplinaria, así como la instrucción del proceso radican en órganos distintos.

3. La prescripción en el proceso administrativo disciplinario

En un primer momento deviene en necesario determinar a qué se hace referencia cuando se habla de la prescripción en el proceso administrativo disciplinario, siendo la extinción de la responsabilidad del administrado o denunciado y de la acción de la Administración para sancionar dicha responsabilidad, pues tal como lo ha señalado Baca (2011):

Se trata de una limitación al ejercicio tardío del ius puniendi, que tiene un doble fundamento: desde la perspectiva del administrado, en la seguridad jurídica, la cual exige que la amenaza de sanción tenga un término final; y, desde la perspectiva de la Administración, en la eficacia de su actuación, que le exige dedicar su atención a las infracciones actuales y no tanto a las pasadas, para optimizar sus recursos (p. 265).

Siendo así, existe una serie de presupuestos que se vinculan con la prescripción, o que surgen producto de la misma señalando: la renuncia por parte del Estado al *ius puniendi* que se corrobora por el paso del tiempo, derecho de la parte denunciada (administrado) a que no se dilate de forma injustificada la situación que traería consigo la eventual imposición de una sanción y el derecho del

administrado a que el proceso por medio del cual se busca dirimir su situación jurídica -sea su exoneración o sanción- sea llevado a cabo sin atrasos innecesarios.

Para Zegarra (2017), esta figura jurídica en el proceso administrativo disciplinario puede darse en dos supuestos según sea que la Administración renuncie a su derecho a sancionar una falta contraria a la normativa establecida o a ejecutar la sanción ya impuesta al administrado.

Por su parte el Tribunal Contencioso Administrativo en lo que se refiere a la prescripción en materia administrativa disciplinaria ha reiterado lo siguiente en las resoluciones 00015-2014, 00025-2014, 00056-2014, 00138-2016, 00075-2018, 00135-2018, 00095-2019, 00108-2019:

En las relaciones funcionariales, el ejercicio de la potestad correctiva del jerarca frente a los funcionarios que han cometido faltas sancionables, se encuentra sujeto a un factor de temporalidad, luego del cual, tal ejercicio no podrá ser emprendido. (...) Por ende, en este tipo de relaciones, el titular del poder correctivo es el jerarca administrativo y el sujeto pasivo es el funcionario público, quien, en esa medida, se encuentra sujeto a la potestad correctiva interna solo por el plazo que expresamente fije la normativa aplicable, vencido el cual, emerge su facultad de requerir el reconocimiento de la pérdida de la potestad jerárquica. (...) Desde este plano, en la prescripción liberatoria, se impone la concurrencia de tres factores fundamentales, a saber: a) inercia del titular de un derecho (o potestad) en su ejercicio, b) transcurso del tiempo fijado por el ordenamiento jurídico en esa inercia del titular y; c) alegación o excepción del sujeto pasivo de la relación jurídica de hacer valer la prescripción (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2018).

La prescripción dentro del proceso administrativo disciplinario, presenta una importante característica, como lo es el hecho que la misma no puede ser decretada

de oficio sino ante solicitud de parte, pues es el administrado, en este caso como sujeto pasivo, el que se encuentra sometido a la potestad disciplinaria del patrono - Administración- por un plazo determinado, luego del cual puede solicitar la declaratoria de prescripción, comprendiendo que es el mismo jerarca en ejercicio de la potestad disciplinaria quien ha renunciado a ejercitar la misma.

Es preciso que para la declaratoria de prescripción por parte del órgano instructor del procedimiento se cumpla con los requisitos que se desprenden de lo señalado por el Tribunal Contencioso Administrativo, los cuales de no ser posible corroborar impediría la puesta en marcha de esta defensa, dichos elementos esenciales son: la inercia por parte del jerarca en ejercicio de la potestad disciplinaria de llevar a cabo la acción por la cual pretende iniciar el procedimiento que busca la eventual interposición de una sanción o la emisión del acto final respectivo una vez notificada la recomendación por parte del órgano director del procedimiento, el cómputo del plazo establecido normativamente en el cual se presenta la inercia de la Administración, mismo que puede variar, pero que en términos generales hace referencia al señalado en el artículo 414 del Código de Trabajo, mismo que contempla la Reforma Procesal Laboral de 2016 y finalmente la interposición por parte del sujeto pasivo -administrado- de la defensa de prescripción tal como ha sido señalado previamente.

Dentro del derecho administrativo disciplinario deben diferenciarse situaciones en las cuales la aplicación de la prescripción como defensa del administrado pueden variar, de forma que se cuenta con la prescripción del ejercicio de la potestad disciplinaria, la prescripción a la hora de adoptar la sanción y la prescripción en la ejecución de la sanción ya impuesta.

1- De la prescripción del ejercicio de la potestad disciplinaria

Con respecto a la prescripción propia del ejercicio de la potestad disciplinaria, esta hace referencia al plazo para que el jerarca en ejercicio exprese su decisión de sancionar, lo cual se da por medio de la apertura del procedimiento. En la actualidad

se presentan posiciones encontradas con respecto al acto por medio del cual se inicia el procedimiento administrativo disciplinario, de forma que existen órganos directores del proceso que cuentan con un carácter permanente como lo es la Comisión Instructora Institucional de la Universidad de Costa Rica y órganos que deben ser nombrados de manera *ad hoc*, ante esto el acto que da inicio a dicho procedimiento puede variar desde poner en conocimiento al órgano director permanente con la debida notificación a la parte denunciada, o hasta la designación en el caso de órganos nombrados al efecto para un caso en concreto.

Siendo que el inicio del procedimiento administrativo disciplinario viene a interrumpir la prescripción, cabe preguntarse ¿a partir de qué momento inicia el cómputo del plazo que permitiría el surgimiento de esta defensa procesal? De acuerdo con el artículo 414 del Código de Trabajo, este plazo inicia desde que se cometió la falta o desde que fueron conocidos los hechos causales, razón que ha sido adoptada en otros cuerpos normativos, como por ejemplo el Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico de la Universidad de Costa Rica que en su artículo 16 establece:

ARTÍCULO 16. De la prescripción.

La acción para iniciar un procedimiento disciplinario por la comisión de una falta, prescribirá en el plazo de un mes, que empezará a correr a partir del momento en que se dieron los hechos o, en su caso, del momento en que el órgano competente para iniciar el procedimiento tenga conocimiento de estos, sin perjuicio de las diligencias útiles que puedan suspender o interrumpir dicho plazo (Consejo Universitario, 2008, p. 5).

Por su parte el Tribunal Contencioso Administrativo ha desarrollado el supuesto del artículo 414 del Código de Trabajo, para lo cual además de señalar el momento a partir del cual corre el plazo de la prescripción, ha indicado en que supuestos dicho término se ve suspendido, destacándose:

En este sentido, el plazo mensual se computa desde el momento en que el titular de la potestad correctiva se encuentra en posibilidad objetiva de conocer la falta y por ende, emprender el ejercicio de su potestad. Por ende, cuando las particularidades del caso exijan la realización de una etapa previa de investigación preliminar, el plazo mensual aludido corre desde el momento en que se ponga en conocimiento del jerarca los resultados de ese ejercicio. Es el caso, por ejemplo, de faltas que sean evidenciadas en informes de Auditoría Interna, pero cuya prosecución para efectos de sancionar, deban ser sometidas al jerarca respectivo. En tal escenario, el plazo señalado se computa desde el momento de la recepción o comunicación efectiva al jerarca de dicho informe, pues es hasta ese momento que ese titular puede válidamente adoptar las decisiones respecto de la apertura o no de disposiciones disciplinarias. Con todo, debe discriminarse en cada caso la necesidad o no de esa fase (investigación preliminar), pues de otro modo, podría utilizarse como estrategia para evadir la prescripción, siendo que no en todos los escenarios, esa investigación sería necesaria, sino solo aquellos en que por las particularidades del caso, esa fase sea indispensable para determinar la pertinencia o no de la apertura del procedimiento sancionatorio, o bien, para recabar indicios que propendan a clarificar su necesidad o no (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2014b).

Se destacan posiciones de autores como Baca, los cuales no comparten que el cómputo del plazo de prescripción inicié a partir del momento en que la Administración tenga conocimiento de los hechos que son base de la causa disciplinaria, pues se podría conjeturar que la Administración ante su descuido dé cabida a una figura como la imprescriptibilidad, ya que en ocasiones donde no exista constancia de la fecha en que tuvo conocimiento el superior jerárquico de los hechos imputables, el administrado se encuentra imposibilitado para determinar cuánto

tiempo será perseguido por su conducta, por lo que se ha reiterado que “fijar como fecha inicial de la prescripción aquélla en la que la Administración tome conocimiento de la infracción administrativa, supone desnaturalizar el instituto y conduce a la práctica imprescriptibilidad de las infracciones” (Baca, 2011, p. 265).

Surgen a este punto las investigaciones previas que pueden ser empleadas en algunas ocasiones como herramientas dilatorias del procedimiento. Obsérvese que la fase de investigación preliminar puede presentarse de dos formas, la primera de ellas llevada a cabo por parte de instancias que han de remitir un informe al jerarca respectivo para que sea este quien dé inicio al procedimiento, es decir, en este supuesto la fase preliminar se desarrolla previo a que el jerarca en ejercicio de la potestad disciplinaria tenga conocimiento de los hechos que se pretenden sancionar, sin embargo esta fase previa también puede surgir como el resultado de la puesta en conocimiento al jerarca de los hechos denunciados, mismo que no contando con los elementos suficientes para dar inicio al procedimiento disciplinario lleva a cabo las investigaciones preliminares necesarias. Lo que, sí es claro, es que ambas situaciones suspenden el cómputo del plazo de la prescripción, siempre y cuando las investigaciones previas devengan en necesarias, puesto que no toda investigación preliminar es vital para dar inicio al procedimiento y puede constituirse en una estratagema para dilatar el mismo.

Sumado a lo anterior el mismo Tribunal Contencioso Administrativo ha indicado el momento en el cual el cómputo del plazo se ve interrumpido, señalando que es por medio de la notificación al administrado del inicio del procedimiento, acto el cual expresa más allá que la voluntad de sancionar, el verdadero ejercicio de la potestad disciplinaria, siendo necesario apuntalar:

Se refiere al plazo que fija el ordenamiento jurídico para que el titular de la potestad correctiva interna adopte las medidas procedimentales del caso que le permitan emitir la decisión final. En este plano, se trata del plazo máximo incoado por el ordenamiento

jurídico para que el jerarca administrativo disponga la apertura del procedimiento pertinente, direccionado a establecer la pertinencia o no de la imposición de una sanción. En este caso, es claro que la notificación de la apertura del procedimiento que busca el establecimiento de los hechos (verdad real) que sirven de base al motivo del acto, genera un efecto interruptor de ese margen de temporalidad, en la medida en que consiste un acto expreso y una medida que directamente propende al ejercicio de esa potestad. No podría considerarse que el citado plazo del ejercicio de la potestad se interrumpe con el dictado del acto final pues como derivación del principio del debido proceso, es menester que la Administración disponga la apertura de una causa administrativa (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2016).

De lo anterior se desprende la obligación de la Administración de velar por el fiel ejercicio de la potestad disciplinaria, por lo cual tal como lo ha señalado Zegarra (2017), corresponde a la misma Administración “observar los plazos establecidos por el legislador para que materialice eficazmente dicha actuación, ya que de no producirse la misma se extinguirá la posibilidad de que pueda determinarse la comisión de una infracción” (p. 4).

¿Qué ocurre en el caso que habiendo operado la prescripción el jerarca en ejercicio de la potestad disciplinaria da inicio al procedimiento administrativo disciplinario? Siendo que la prescripción no puede ser declarada de oficio, le corresponde al administrado oponer esta defensa ante el órgano director, el cual ha de resolver la misma en el informe que ha de remitir al superior jerárquico.

Es importante recalcar que esta defensa debe ser resuelta hasta el final del procedimiento, ya que el acto por el cual el jerarca da inicio a la instrucción no se constituye en un traslado de cargos, recordando que este último tiene como fin la imputación de faltas al servidor público, mientras que el acto por el cual se da inicio

el procedimiento administrativo disciplinario expresa la voluntad de la Administración de investigar y eventualmente sancionar las acciones del sujeto pasivo, por lo que una resolución apresurada podría devenir en violatoria al derecho de defensa y como consecuencia directa al debido proceso.

Una vez analizada la prescripción de la potestad disciplinaria para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario con sus diferentes ramificaciones como lo son los supuestos de suspensión e interrupción, es primordial analizar la prescripción de la potestad disciplinaria una vez que el jerarca en ejercicio ha sido notificado del informe emitido por el órgano instructor del procedimiento, para lo cual es el superior jerárquico el titular de adoptar la sanción o apartarse de la misma.

2- La prescripción de la potestad disciplinaria al adoptar la sanción

Con respecto al ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del superior jerárquico para adoptar el criterio recomendativo promulgado por el órgano instructor o apartarse del mismo, es decir, para la emisión del acto final que da por concluido el procedimiento administrativo disciplinario, la Procuraduría General de la República ha puntualizado “existe un deber de la Administración de resolver dentro de los plazos previstos en la ley, tratando de lograr un máximo de celeridad y eficiencia con respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado” (Procuraduría General de la República, 2006, p. 177). Se plantean en este caso diferentes interrogantes ¿Opera la prescripción a la hora de la emisión del acto final? ¿A partir de qué momento se contabiliza el plazo de prescripción? ¿Qué supuestos suspenden o interrumpen dicho plazo?

Para Zegarra (2017), la prescripción como figura jurídica sí puede surgir al computarse un plazo de tiempo determinado y encontrándose el jerarca en ejercicio de la potestad disciplinaria en capacidad para emitir el acto final, es decir, que “ésta se va producir una vez que ha quedado firme la resolución que impone la sanción, y cuando la misma no ha sido exigida por la Administración dentro del plazo establecido por el legislador” (p. 4). El Tribunal Contencioso Administrativo ha

indicado en reiteradas ocasiones el quantum para este supuesto, así como el momento a partir del cual inicia el plazo de prescripción, apuntillando en lo que interesa:

En esta hipótesis, el jerarca o titular cuenta con un plazo máximo de un mes para decidir la sanción aplicable, desde el momento en que el órgano director de la causa le ponga formalmente en conocimiento de su recomendación. En este caso, sin perjuicio de lo regulado por el numeral 319 de la LGAP, el titular de la potestad contaría con un plazo máximo (de prescripción) de un mes para adoptar ese acto final, vencido el cual, ocurriría indefectiblemente la prescripción de esa potestad y por ende, el acto final sería nulo por lesión al elemento competencial, condicionado en ese caso por factores de preclusión (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2019b).

Cabe destacar que no se trata de la continuación del plazo -mensual- que se encuentra estipulado para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, pues con el inicio de dicho procedimiento por medio de la notificación al administrado sea sobre el nombramiento y el traslado de los hechos al órgano instructor el plazo de prescripción se ve interrumpido, por lo que al sobrevenir la interrupción es imperioso que se vuelva a computar el plazo mensual para que pueda ser alegada esta defensa.

Deviene en necesario analizar las situaciones que acarrearían la suspensión o la interrupción de la prescripción a la hora del ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del superior jerárquico para adoptar el acto final. La suspensión en el cómputo del plazo de prescripción como ha sido señalado por el Tribunal Contencioso Administrativo (2019a), pretende inhibir o dejar sin efecto de manera momentánea el paso del tiempo, para que una vez resuelta la situación que originó la suspensión se reanude el cómputo en el mismo punto donde se detuvo, lo cual ha sido recalcado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia al indicar:

En primer término, precisa recordar que la prescripción está sujeta a causas de suspensión y de interrupción. Sobre el tema, esta Sala ha indicado que, en virtud de la primera, cuando se produce alguna de las que tengan este efecto, el plazo deja de correr y cuando cesa el motivo de su paralización, corre de nuevo desde el punto en que se suspendió (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 2007).

Una situación que traería a colación la figura de la suspensión de la prescripción, se presenta en el procedimiento administrativo disciplinario docente de la Universidad de Costa Rica, en el cual el jerarca en ejercicio una vez notificado del informe final recomendativo emitido por la Comisión Instructora Institucional y previo a la adopción del acto final, puede solicitar al órgano instructor del procedimiento aclaraciones o adiciones con respecto al informe, en aras de contar con los elementos necesarios para ratificar o apartarse del criterio esgrimido por este órgano colegiado, situación contemplada por el artículo 35 del Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico de la Universidad de Costa Rica, que a la letra indica:

ARTÍCULO 35. De la resolución final de la persona que ejerce la potestad disciplinaria.

Una vez recibido el informe de la Comisión Instructora Institucional, quien ejerce la potestad disciplinaria tendrá un plazo no mayor de tres días hábiles para solicitar a la Comisión cualquier aclaración o adición sobre el contenido y las recomendaciones del informe. La Comisión tendrá un plazo no mayor de cinco días hábiles para dictar la resolución que corresponda (Consejo Universitario, 2008, p. 11).

Bajo esta perspectiva el plazo se computa a partir del momento en que el jerarca se encuentra en capacidad de dictar el acto final, mismo que puede suspenderse hasta por cinco días hábiles, luego de los cuales se reanuda el conteo del plazo. Por otra parte, en lo relativo a la interrupción del plazo de prescripción

entendiendo la figura jurídica como la que inutiliza el tiempo transcurrido para poder alegar esta defensa, ha sido desarrollada por el Tribunal Contencioso Administrativo de la siguiente manera:

Se interrumpirá después de dictado el acto sancionatorio, en concreto, con su debida comunicación, toda vez que según los artículos 140, 142, 239 y 240 LGAP, la eficacia del acto -que incluye el efecto interruptor de la prescripción- surge con la notificación. Asimismo, dado que esa eficacia sólo puede ser de carácter prospectiva (ex nunc) en atención a la naturaleza sancionatoria del acto, no podría entonces sostenerse válidamente, que el efecto interruptor puede extenderse de manera retroactiva a la fecha de adopción de la conducta (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2019a).

El acto final adoptado por el superior jerárquico en ejercicio de la potestad disciplinaria con su debida notificación al administrado interrumpen la prescripción de esta potestad, lo cual no significa que el acto posea firmeza, término que deviene en importante en aquellos casos en los cuales se haya impuesto una sanción al sujeto pasivo, pues es a partir de la firmeza del acto final que se computa el plazo de prescripción para la ejecución de esta sanción, por lo cual se debe velar por el cumplimiento de la pena impuesta, responsabilidad que recae en el jerarca.

3- La prescripción a la hora de ejecutar la sanción impuesta

La prescripción en la ejecución de las sanciones como su nombre lo indica solo aplica para aquellos supuestos en los cuales el procedimiento administrativo disciplinario ha finalizado con la imposición de una sanción al administrado. En este caso el plazo de prescripción varía sustancialmente con respecto a los anteriores, para lo cual el Tribunal Contencioso Administrativo ha precisado:

Se refiere al plazo con que cuenta el jerarca administrativo para disponer la aplicación de la sanción dictada. Consiste por ende en la ejecución material del acto que dispone como contenido una sanción disciplinaria. Ante la falta de regulación expresa, esta Cámara había aplicado el plazo mensual previsto anteriormente en el ordinal 603 de la normativa laboral aludida. Empero, actualmente, a partir de la reforma de la Ley No. 9343, el ordinal 415 del Código de Trabajo impone que la fase de ejecución de la sanción disciplinaria dictada, caduca en un término de un año, aclarando en consecuencia la preclusión eventual de esa potestad acorde a esos nuevos parámetros (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2018).

Tal como ha sido aclarado por este Tribunal, anteriormente se establecía un plazo de prescripción en la ejecución de la sanción de un mes, sin embargo, con la entrada en vigor de la reforma procesal laboral este plazo varía, imperando lo estipulado por el artículo 415 del Código de Trabajo que a la letra indica:

Artículo 415.- *Cuando sea necesario seguir un procedimiento y consignar las sanciones disciplinarias en un acto escrito, la ejecución de las así impuestas caduca, para todo efecto, en un año desde la firmeza del acto (Asamblea Legislativa, 2016).*

Se origina de esta forma una interrogante ¿se trata en este caso de prescripción o caducidad? Y la respuesta más acertada sería: depende. Depende del punto de vista desde el que se observe la ejecución de la sanción, sea como una extensión del procedimiento administrativo disciplinario que recae en el jerarca en ejercicio de la potestad disciplinaria o como un nuevo proceso con un carácter meramente administrativo y que debe llevar a buen término el superior jerárquico. En el primero de los casos y por analogía de lo ocurrido en las otras formas de prescripción del procedimiento administrativo disciplinario en las cuales no es el órgano instructor el responsable sino el jerarca en ejercicio, de manera que este se

encuentra en capacidad de aplicar la sanción, cabría decir que se trata de la figura de la prescripción que se encuentra mal definida en la normativa supra citada.

Por el contrario, si se valora como un proceso separado del proceso administrativo disciplinario el cual ha finiquitado con la firmeza del acto final adoptado por el superior jerárquico, cabría aplicar la figura de la caducidad ya que el proceso de ejecución se constituye como un proceso administrativo que depende meramente del jerarca en ejercicio. Lo que, sí es claro, es que sin importar cuál de los dos supuestos se adopte el cómputo del plazo inicia a partir de la firmeza del acto final, por lo cual existe una relación entre ambos procesos, destacándose:

Así, una cosa es el plazo para disponer el acto final una vez emitido el informe final del órgano director y otro el plazo para materializar la sanción firme dispuesta. En este punto, el plazo ha de computarse desde la firmeza de ese acto, lo que puede originarse por la confirmación de la sanción luego del ejercicio y resolución de los recursos ordinarios que quepan contra el acto según corresponda o bien si, transcurrido el plazo establecido por el ordenamiento jurídico para formular esos recursos, no han sido planteados, en cuya eventualidad, la firmeza administrativa se produce por la inercia del destinatario de los efectos de la conducta (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2014a).

Además de lo señalado por el Tribunal Contencioso Administrativo, se comprende que el plazo se ve interrumpido por la ejecución de la sanción y su debida notificación al administrado, para que este asuma las consecuencias de su actuar, que ha sido investigado a través del proceso administrativo disciplinario.

4. Prescripción y leyes especiales

Existen supuestos regulados de forma específica por la legislación nacional en los cuales el plazo de prescripción varía con respecto al plazo mensual

promulgado por el artículo 414 del actual Código de Trabajo. Estos casos comúnmente conocidos como normas especiales buscan evitar la prescripción de acciones que rompen de manera evidente y manifiesta el régimen exigido a todo servidor público, especialmente por violación al deber de probidad, un claro ejemplo se desprende del artículo 44 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que a la letra señala:

Artículo 44.- Prescripción de la responsabilidad administrativa. *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.º 7428, de 7 de setiembre de 1994 (Asamblea Legislativa, 2004).*

Si se observa lo sentado por el artículo 43 de la Ley General de Control Interno, este hace referencia al plazo preceptuado por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por lo cual en términos de plazos especiales ha de imperar el ordenado por esta última, el cual señala:

Artículo 71.- Prescripción de la responsabilidad disciplinaria. *La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, prescribirá de acuerdo con las siguientes reglas:*

- a) *En los casos en que el hecho irregular sea notorio, la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir del acaecimiento del hecho.*
- b) *En los casos en que el hecho irregular no sea notorio -entendido este como aquel hecho que requiere una indagación o un estudio*

de auditoría para informar de su posible irregularidad- la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir de la fecha en que el informe sobre la indagación o la auditoría respectiva se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para dar inicio al procedimiento respectivo.

La prescripción se interrumpirá, con efectos continuados, por la notificación al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo.

Cuando el autor de la falta sea el jerarca, el plazo empezará a correr a partir de la fecha en que él termine su relación de servicio con el ente, la empresa o el órgano respectivo.

Se reputará como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento sancionatorio, el no darle inicio a este oportunamente o el dejar que la responsabilidad del infractor prescriba, sin causa justificada (Asamblea Legislativa, 1994).

A pesar de que en ambos casos el plazo establecido por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es el mismo (5 años), obsérvese que el inicio del cómputo del plazo varía dependiendo de la notoriedad del hecho que se imputa, mismos que en reiteradas ocasiones requieren de investigaciones o informes preliminares. Existen otros supuestos como el régimen policial en los cuales se impone el plazo especial sobre el general, tal como lo ha indicado el Tribunal Contencioso Administrativo:

Lo anterior sin perjuicio de las faltas que se encuentren reguladas por las normas especiales, tales como las expresadas por el régimen de control interno, probidad en la función pública y gestión de la hacienda pública, en los cuales, acorde a lo regulado por la Ley General de Control Interno, No. 8292 (art. 43), Ley contra la

Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la función pública, No. 8422 (art. 44) y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, opera un plazo especial de cinco años (según los supuestos y desde los momentos en que esas normas disponen). Lo mismo ocurre con el régimen policial, el cual, según lo establecido por la Ley General de Policía, No. 7410, el plazo de prescripción es de dos años, tratándose de faltas graves y de un mes, en el caso de las leves, según ordinal 83 de la Ley aludida. En tales casos, se impone el plazo especial y no el mensual estatuido por el Código de Trabajo, se insiste, al ser una normativa especial y posterior que prevalece sobre el régimen general laboral (Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, 2018).

Es de vital importancia que en casos o investigaciones donde exista duda sobre el plazo de prescripción de la potestad disciplinaria, la autoridad encargada de resolver la excepción realice un análisis previo de la misma, todo en aras de determinar la existencia o no de un plazo especial para con ello evitar violentar el derecho de defensa del administrado o la impunidad de este.

5. Conclusión

La prescripción en el procedimiento administrativo disciplinario no pretende constituirse en un portillo por el cual se alcance la impunidad, sino en brindar seguridad jurídica a los servidores públicos de manera que no sean perseguidos sin límite temporal por acciones en las cuales han incurrido y posterior a las que ha transcurrido un determinado plazo de tiempo. Se observan tres ocasiones relacionadas con el procedimiento administrativo disciplinario, en las cuales se puede presentar la figura de la prescripción como lo son: la prescripción en el ejercicio de la potestad disciplinaria, la prescripción a la hora de adoptar el acto final y la prescripción en la ejecución de la sanción.

Sin importar el supuesto que se trate, hay causales que dan origen a la interrupción, así como a la suspensión de la prescripción. Estas causales pueden variar producto de las particularidades del proceso, ejemplo de ello es la existencia permanente de un órgano de instrucción o la necesidad de llevar a cabo el nombramiento *ad hoc* del mismo, ante lo cual el inicio del procedimiento y por lo tanto la interrupción de la prescripción ha de variar.

Sin importar el caso que se trate, es necesario recordar que la prescripción no puede declararse de oficio, sino que debe ser alegada por el sujeto pasivo -administrado- el cual pretende con dicha defensa verse beneficiado eliminando la incertidumbre jurídica ante el transcurso de un determinado período de tiempo. Esta excepción debe ser resuelta al final del procedimiento disciplinario, de manera que no se viole el derecho de defensa de la parte denunciada a lo largo del proceso, para esto el órgano responsable de resolver la misma debe valorar las posibilidades de aplicación de las normas especiales que disponen un plazo de prescripción que diverge con respecto al común, todo ello debido al interés general que reviste la investigación y eventual sanción del tipo de faltas preceptuadas por la legislación especial.

6. Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2004). *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=53738

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1994). *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&strTipM=TC



- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Reforma Procesal Laboral*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80985&strTipM=TC#up
- Baca, V. (2011). *La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: Asociación Civil Derecho y Sociedad. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>
- CIJUL. (2009). *La prescripción y la caducidad en el procedimiento administrativo*. Recuperado de <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTU1>
- Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. (2008). *Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico*. Recuperado de http://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx_ucruniversitycouncildatabases/normative/regimen_disciplinario_docente.pdf
- Procuraduría General de la República. (2006). *Manual de Procedimiento Administrativo*. Recuperado de https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/06/Manual_de_Procedimiento_Adm.pdf
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI. (2014a). *Resolución N.º 00015 – 2014*. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-612868>
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI. (2014b). *Resolución N.º 00056 – 2014*. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-607388>
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI. (2016). *Resolución N.º 00138 – 2016*. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-679507>

- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI. (2018). *Resolución N.º 00135 – 2018*. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-861764>
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI. (2019a). *Resolución N.º 00095 – 2019*. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-930309>
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI. (2019b). *Resolución N.º 00108 – 2019*. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-944749>
- Zegarra Valdivia, D. (2017). *La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General*. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/6.-ZEGARRA-La-figura-de-la-prescripci%C3%B3n.pdf>