



Informe de Investigación

Título: Imputación de Cargos

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Proceso Disciplinario
Tipo de investigación: Simple	Palabras clave: Imputación de Cargos, Traslado de Cargos
Fuentes: Doctrina	Fecha de elaboración: 08-2009

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen	1
2 Doctrina	2
a) Objeto del procedimiento disciplinario e imputación de cargos. Crítica al Voto 4457-99 de la Sala Constitucional.....	2
b) Imputación de cargos en la vía administrativa y responsabilidad civil.....	4
1. Introducción.....	4
2. La necesaria imputación de cargos.....	5
3. La concreción de los daños y perjuicios.....	5
4. Conclusión.....	6

1 Resumen

En el presente informe se recopilan dos textos del Doctor Mauro Murillo, conocido jurista costarricense, en los cuales el autor explica la imputación de cargos en los procesos disciplinarios, entendiendo esta etapa del proceso como necesaria para que se dé el debido proceso, en el cual quien es juzgado, por la razón que sea, debe conocer el porqué del cual se le acusa en el proceso.

2 Doctrina

a) Objeto del procedimiento disciplinario e imputación de cargos. Crítica al Voto 4457-99 de la Sala Constitucional

[MURILLO ARIAS]¹

Especialista en Derecho Público

1. Según el artículo 214 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), el "objeto más importante" del procedimiento administrativo "es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final".

La Ley habla de los procedimientos administrativos en general e intenta dar un concepto, doctrinario por cierto -cosa que no debió de haber hecho- válido para todos los procedimientos, incluidos los disciplinarios. Por supuesto que habla del "más importante", de donde no excluye otros.

"Objeto", en todo caso, es el fin o la función, sin que sea lícito extraviarnos por las sendas de la mera semántica. Es el "que" se busca. Siendo instrucción, ciertamente se busca "comprobar", normalmente hechos. Solo que los hechos no se someten a comprobación por nada en concreto, por su mera comprobación. De allí que la Administración esté elementalmente obligada a advertir en función de qué necesita comprobar determinados hechos.

Por virtud de un elemental derecho a la paz, al sosiego, a la tranquilidad, a la no perturbación injustificada, que es un verdadero derecho natural, fundable en la Constitución además, no es posible admitir que la Administración tenga la potestad de llamar libremente a procedimientos a los administrados, para averiguar hechos, lisa y llanamente, sin advertir el para qué.

Podría señalarse, con ánimo de introducir seriedad y rigor en el tema, que la verificación de la verdad real es apenas el objeto inmediato del

procedimiento, jamás su objeto único y ni siquiera, nunca, el final. Si se quiere, y para no ser muy crítico frente al 214.2 citado, la alusión a "los hechos que sirven -o mejor, que eventualmente servirían- de motivo al acto final", que allí se hace, por virtud de principios elementales de transparencia, de no arbitrariedad y de buen funcionamiento, obliga a explicar el posible acto final.

De todo lo anterior una cosa cae redonda como indiscutible: no es teorizando sobre el objeto del procedimiento que podemos llegar a excusarnos de cosas elementales que abordaremos más adelante.



2. Un procedimiento es disciplinario cuando persigue comprobaciones tendientes -de resultar positivas y de constituir efectivamente causa de sanción- a imponer sanciones. O sea, cuando busca comprobar faltas para poder sancionar.

Se presenta así, como requisito sine qua non, la exigencia de que quede claro que se trata de un procedimiento disciplinario.

Por otra parte, esto supone que hay un solo procedimiento formal. Sería aberrante seguir dos procedimientos formales: uno para comprobar "hechos" y otro para averiguar si esos hechos constituyen falta sancionable y cómo. O peor, seguir un procedimiento formal solo para lo primero y entender que lo segundo no requiere ningún procedimiento formal. Por supuesto que hablamos de procedimiento formal entendiendo que no solo es el regulado por la ley sino que en particular lo es solo el que constituya "debido proceso" y, por ende, garantice el principio de defensa.

Es elemental que no puede bastar que se advierta que se está ante un procedimiento disciplinario. Por razones de lógica y justicia y con base en el principio de aplicación analógica de las reglas básicas del proceso penal, congruentes con la función administrativa, se requiere el cumplimiento de formalidades precisas, que es lo realmente relevante en este caso.

Para empezar, no puede haber procedimiento disciplinario sin imputación de cargos, o sea, sin advertir cuáles son las supuestas faltas sobre las que versará el procedimiento disciplinario. Como ha ilustrado la jurisprudencia colombiana, respecto de procedimientos contra funcionarios públicos, "... el pliego de cargos cumple una función vital dentro del proceso disciplinario, pues con base en él, la Administración, de una parte circunscribe la imputación específica de los hechos constitutivos de la falta disciplinaria, y de otra parte, el inculpado puede ejercer adecuadamente su derecho de defensa, respecto de cargos específicos y concretos ..." (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2, 15-2-71, cit. por PARRA GUTIÉRREZ, Derecho Administrativo Disciplinario. Bogotá, 1997, p.58)

La imputación de cargos debe entonces además ser concreta, precisa. Nuestra Sala Constitucional tiene dicho que toda sanción disciplinaria debe imponerse solo previo el debido proceso y que éste supone una serie de principios, entre otros: "... Principio de intimación: consiste en el acto procesal por medio del cual se pone en conocimiento del funcionario la acusación formal. La instrucción de los cargos tiene que hacerse mediante una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le imputan y sus consecuencias jurídicas. B) Principio de imputación: es el derecho a una acusación formal; debe el juzgador individualizar al acusado, describir en detalle, en forma precisa y de manera clara el hecho que se le imputa. Debe también realizarse una clara calificación legal del hecho, estableciendo las bases jurídicas de la acusación y la concreta pretensión punitiva" (Voto 632-99); principios todos del proceso penal, extendibles a la vía administrativa sancionadora.

3. La Sala Constitucional ahora admite que se pueda realizar un procedimiento (ordinario,



o sea formal) solo para averiguar la verdad real de los hechos. Dice que " ... no es posible que desde la etapa inicial de un procedimiento ... la administración proceda a priori a imputar responsabilidades ..." (Voto 4457-99).

Esto contradice todo lo antes expuesto. No se percata la Sala de que en un procedimiento (ordinario) disciplinario no solo es posible (sin la menor duda) formular cargos sino que es además esencial, vital, elemental.

Propiamente, el procedimiento disciplinario arranca con la formulación de cargos. Si no la hay,

no hay jurídicamente procedimiento disciplinario. La Sala, sencillamente, confunde la investigación preliminar, informal, que a menudo precede al procedimiento formal disciplinario.

Agrega el mismo voto que " ... lo procedente es la imputación de cargos o hechos -que no es lo mismo, dicho sea de paso-, sobre los que se tendrá oportunidad de defensa ...". Esto, leído sin más, lo que indica -o parece indicar- es que necesariamente habrá otro procedimiento formal, que -aparentemente- será el verdadero disciplinario. Lo que nos lleva a dos procedimientos formales, posibilidad irracional y contraria a la eficiencia.

Esto, suponiendo que hemos hecho una lectura correcta del voto, pues de lo contrario se entendería que la sanción puede ser impuesta sin previo procedimiento formal disciplinario, lo cual es absolutamente inadmisibles.

Por de pronto, una cosa sí es indiscutible, a juicio de la Sala: puede abrirse un procedimiento formal contra un administrado, solo para averiguar la verdad real de los supuestos hechos y sin que constituya un procedimiento disciplinario, allí donde un órgano solo tenga potestades sobre ese administrado.

La tesis es inaceptable, porque violenta el principio de economía procesal, porque autoriza exponer al administrado a una molestia (y gastos) innecesaria, porque podría entenderse que obliga a la Administración a realizar una investigación formal (allí donde en toda la historia solo hizo investigaciones informales) para determinar si hay mérito para ir al procedimiento formal disciplinario y porque es irracional que los dos procedimientos versen sobre la comprobación de los mismos hechos (el segundo tendrá necesariamente que dar oportunidad plena a los descargos).

En cuanto a la investigación previa informal, en nuestro criterio jamás podría entenderse (del Voto 4457 citado) que desapareció y que en adelante deberá seguirse un procedimiento formal, siempre, porque ello es totalmente inaceptable y tampoco lo dijo así claramente la Sala.

b) Imputación de cargos en la vía administrativa y responsabilidad civil

[MURILLO ARIAS]²

Magistrado Suplente de la Sala Constitucional

1. Introducción

No ofrece dudas que en vía administrativa puede definirse la responsabilidad civil del administrado frente a la Administración, tratándose de un funcionario público o de cualquier otro administrado. Listo encuentra respaldo en el 149.1, inc. a), LGAP, referido a la ejecución de actos "constitutivos de créditos", y en los artículos 200.2, 203.1, 204.1, 205.2 y 210. misma Ley, respecto del servidor público.

Tampoco origina dudas el procedimiento a seguir para sentar la responsabilidad pecuniaria. El número 308. 1, inciso a) de la ley citada es nítido: se seguirá el procedimiento ordinario "Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones..."

El problema es que la LGAP diseñó un procedimiento ordinario que debe servir para múltiples propósitos, sin contemplar las particularidades propias de las diversas especies de actos finales posibles. Por otro lado, sigue ausente la reglamentación de esta materia. Los procedimientos tendientes a sentar responsabilidades, sancionatorias, tienen rasgos marcadamente diferencia-dores, que obligan a reconocer requisitos de principio, en aras de garantizar el debido proceso. Es en el ámbito concreto de los procedimientos disciplinarios contra los servidores públicos que la doctrina y la jurisprudencia han avanzado más.

Es menester dirimir hasta donde deben trasladarse algunas exigencias de esas a los tendientes a definir responsabilidades civiles; también debe analizarse si de todos modos estos últimos tienen exigencias propias y exclusivas.

2. La necesaria imputación de cargos

La responsabilidad, como sanción, es una simple reacción del ordenamiento frente a una causa, que podemos denominar "cargo" y que, como todo cargo, supone una conducta, activa u omisiva, con una connotación del ilícito. Hay hechos y hay una valoración, aunque todo sea "supuesto", sujeto a comprobación y a discusión, lo que es precisamente el objeto inmediato del procedimiento. Jurídicamente, la definición de los cargos marca la



frontera del procedimiento, del actuar del órgano instructor y es tope para el acto final. Solo una formulación clara, concreta y suficiente de los cargos, permite una adecuada defensa.

En realidad puede decirse que todo lo que se ha avanzado en los procedimientos disciplinarios sobre este tema de la imputación de cargos, es válido para los procedimientos de responsabilidad civil, que por cierto de hecho pueden fundirse en uno solo, cuando al servidor se le pretenda sentar ambas responsabilidades, en cuyo caso los cargos podrían ser los mismos.

3. La concreción de los daños y perjuicios

Pero estos procedimientos que nos ocupan tienen una particularidad. La relación causa efecto que está en juego tiene dos extremos: la causa, o sea el ilícito supuesto, y los efectos, o sea los daños y perjuicios, que a estas alturas (en el momento de la apertura del procedimiento) son igualmente "supuestos".

Se usa lisa y llanamente llamar a responder civilmente frente a supuestos hechos-cargos, sin más. La cuestión es: ¿deben concretarse también los daños y perjuicios irrogados? Y saltan más dudas: ¿deben cuantificarse? ¿Podría incluso sentarse una responsabilidad civil sin que se hayan producido aun los daños y perjuicios?

El principio general que informa la materia es el de que hay derecho a obtener una "reparación" por daños y perjuicios "recibidos" (art. 41 de la Constitución). "Recibido" es producido, materializado. Si es tal, son entonces concretables. El CPC obliga a que en la demanda (del proceso ordinario), cuando se pretenda indemnización por daños y perjuicios, se concreten: las causas de estos, en qué consisten y la estimación (o cuantía) de cada uno. Ciertamente no es ajeno al ordenamiento una condena en abstracto a indemnizar daños y perjuicios, pero en casos en donde ni siquiera hay certeza de que se produjeron y en procesos sumarios en donde no tiene sentido discutir el tema de los daños y perjuicios (v. LJC, en cuanto a hábeas corpus y amparo), aspecto que queda para conocerse en otro proceso, ante otra jurisdicción.

El procedimiento sancionatorio está regido por el principio del debido proceso, cuya arista principal es la obligación de permitir una adecuada defensa al accionado. Si este solo puede defenderse si sabe ante qué exactamente está, no queda más que admitir que ineludiblemente también deben concretarse los daños y perjuicios, los que tendrán que comprobarse como efectivamente producidos. No tiene sentido accionar respecto de probables daños y perjuicios, que puedan producirse, pues una pretensión indemnizatoria solo cabe si hay daños y perjuicios reales. Además, si son cuantificables o en cuanto lo sean, ello debe hacerse desde el auto de apertura del procedimiento, siguiendo por analogía la normativa procesal citada; de lo contrario, la cuantificación podría quedar para una etapa de "ejecución" en donde se liquiden, con participación del interesado.



4. Conclusión

Así, los principios generales solo quedan a salvo si en el auto de apertura, en donde se sientan las bases del procedimiento, se precisan las supuestas causas concretas imputadas al accionado y se precisan los daños y perjuicios concretos supuestamente irrogados, en relación de causa-efecto con los ilícitos imputados, efectivamente producidos, y cuantificados cuando ello sea posible.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 MURILLO ARIAS Mauro. Objeto del procedimiento disciplinario e imputación de cargos. Crítica al Voto 4457-99 de la Sala Constitucional. Revista IVSTITITA, Año 13, Número 151-152. Julio – Agosto 1999. PP. 20-21.
- 2 MURILLO ARIAS Mauro. Imputación de cargos en la vía administrativa y responsabilidad civil. Revista IVSTITIA, Año 17, Número 201-202. Setiembre-Octubre 2003. PP 37-38