

Informe de Investigación

Título: PROCEDIMIENTO SUMARIO ADMINISTRATIVO

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Procedimiento Administrativo
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Procedimiento administrativo Sumario. LGAP
Fuentes: Doctrina, Normativa, Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 10/2009

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen	1
2 Doctrina	2
a)El procedimiento sumario en la Ley General de Administración Pública.....	2
3 Normativa	4
a)Ley General de la Administración Pública.....	4
4 Jurisprudencia	8
a)Quebranto al debido proceso del despedido por impedírsele participar de etapa de evacuación de pruebas en procedimiento disciplinario previo.....	8
b)Falta de debido proceso en procedimiento disciplinario que culminó en despido sin responsabilidad patronal	13

1 Resumen

En el presente informe de investigación se recopila la información que se refiere al tema del proceso sumario administrativo, de esta manera se desarrollan varios aspectos por medio de la doctrina, normativa y jurisprudencia que tienen como fin principal la diferenciación de este procedimiento, con respecto del procedimiento ordinario



2 Doctrina

a) El procedimiento sumario en la Ley General de Administración Pública

[JIMÉNEZ]¹

“Es procedimiento sumario aquel distinto del procedimiento ordinario en función del sustrato material como de su brevedad, sin que por tal brevedad se transforme en un procedimiento abrupto o arbitrario, ni su satisfacción y presencia posibilite la violación de derechos ciudadanos, aún siendo distinto a otros procedimientos administrativos que en todo caso deben ser en conjunto garantes de tales derechos.

Nuestra LGAP identifica tal procedimiento sumario como un procedimiento en el cual no existen perjuicios o lesiones a los derechos subjetivos ni a los intereses legítimos, sin que por esto el sujeto inmerso en ese procedimiento sea huérfano del derecho al debido proceso en el marco de ese procedimiento sumario.

Una cosa es el derecho o interés legítimo que pudiera resultar afectado por un acto o disposición administrativa para la procedencia del procedimiento ordinario y otra, es el derecho que se ostenta para el procedimiento mismo y para su debido cumplimiento, aún no siendo el procedimiento ordinario o el extraordinario de revisión. Así, paradójicamente, por la no afectación parcial o total de algún derecho o interés legítimo se tiene, en principio, el derecho objetivo al procedimiento sumario recubierto de los derechos procedimentales en su propia esfera de especialidad rectora.

Dos dimensiones complementarias saltan a la vista en el procedimiento sumario: de una parte la no ostentación de un derecho subjetivo o interés legítimo, por lo que en caso de surgimiento de tales derechos o intereses durante el procedimiento, podría convertirse en un procedimiento ordinario y, de otra parte, el derecho que se tiene para que se cumplan con las disposiciones reguladoras del procedimiento incorporadas al bloque de la legalidad.

Este procedimiento sumario queda fuera de los supuestos comprendidos en el numeral 308 de LGAP, es decir, frente a situaciones donde no existan intereses legítimos o derechos subjetivos; o cuando no se este en la contradicción o concurso interesados frente a la Administración; ni tampoco en situaciones que generen el uso de las potestades disciplinarias o sancionatorias administrativas con eventuales sanciones graves contra el potencial afectado. Esto, al menos en perspectiva, pues es necesario respetar el principio constitucional de la presunción de inocencia, salvo demostración en contrario que compruebe fehacientemente la no - inocencia.

Con independencia del desarrollo del procedimiento sumario donde la Administración tiene un

amplio margen de aplicación discrecional, con su plazo del mes y su etapa reducida y previa de conclusiones para el interesado, hemos de preguntar, seguidamente: ¿cuáles serían los supuestos prácticos para la procedencia de este procedimiento distinto del ordinario ?

Sin duda alguna, el panorama queda reducido ya no sólo en función de la carencia de afectación en la dimensión de intereses legítimos y derechos subjetivos ciudadanos, sino por su inoperancia para cualquier tipo de procedimiento sancionatorio, con independencia de su resultado, sea grave o menos grave, en la esfera de determinados intereses o derechos, o aun por la imposibilidad de concurso o pluralidad participativa frente a la Administración.

El procedimiento sumario queda reducido entonces a situaciones objetivas o en todo caso subjetivas pero no subjetivizadas por el Ordenamiento jurídico, donde existan pálidos derechos o débiles intereses con disminuida intensidad relacional con el Ordenamiento jurídico. Un claro ejemplo de lo dicho podría quedar representado en la figura de los permisionarios, los cuales en razón de reiterada jurisprudencia, 'incluso constitucional, no ostentan derechos subjetivos a diferencia de los concesionarios o adjudicatarios, cuyo acto administrativo de singularización hace que tal concesionario o adjudicatario seas ciudadanos cualificados en la coparticipación activa para la satisfacción de los intereses públicos, sin que por i pase a ser un funcionario público en razón de su categoría jurídica subjetivizada.

O cualquier interesado que ostente un derecho título precario otorgado por alguna Administración Pública (art.154 LGAP), para cuyo caso iría revocarse tal permiso o derecho precario por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, sin que la revocación pueda ser abrupta e intempestiva.

Y así como no puede ser sorpresiva la revocación, hay la necesidad de presencia de algún tipo de procedimiento que no sería el ordinario, sino el sumario, por obvias razones de afectación a situaciones jurídicas que son meros espejismos de derechos consolidados o adquiridos.

Ni siquiera son derechos en sentido estricto, sino simples expectativas de derechos que no dejan de ser meras posibilidades, lejanas o inalcanzables jurídicamente, por la precariedad misma del "derecho" sobre bienes con un régimen reforzado de protección jurídica (tal cual sucede con los bienes demaniales) salvo disposición legal en contrario, o bajo cumplimiento de las técnicas procedimentales (concursos para contrataciones administrativas) que hagan nacer los derechos subjetivos en relación con determinados bienes o derechos públicos, tal cual sucede, por ejemplo, en la concesión de obra y servicio públicos.

Y así llegamos a un interesante encuentro con una hipotética situación que podría generar resquemores e inquietudes administrativas, incluso con algún ánimo revolucionario.

Ciertamente, si nos atenemos a los artículos 291 y 292 de LGAP encontramos la posibilidad de que un sujeto sin interés legítimo ni derecho subjetivo pueda no sólo peticionar sino reclamar ante alguna Administración, quedando ésta en la entera discrecionalidad de aceptar o no su procedencia. De esa forma el término "petición" en la LGAP es amplio, distinguiéndolo de la pretensión que estaría contenida en la petición misma, por lo que la petición constituye la manifestación de un derecho de acción o reacción en el procedimiento ordinario.

Por esto podríamos pensar en la existencia de alguna petición formulada por algún sujeto sin derecho ni interés legítimo frente a algún acto administrativo, o aún incluso frente a disposiciones o actos de efectos autónomos y objetivamente compartidos. Así, para esta suposición, la

Administración puede actuar como lo tenga a bien, rechazando o no su procedencia (art. 291 LGAP), debiendo pronunciarse expresamente cuando declara su inadmisibilidad frente a peticiones mal interpuestas (art.292 ibid), como sucede, claro está, cuando un sujeto sin derecho subjetivo ni interés legítimo sea quien formule la petición o reclamación contra un determinado acto administrativo.

De esa forma podríamos suponer, con un cierto masoquismo jurídico de la Administración creadora del acto y con una cierta complicidad suya, la posible entrada de una tímida configuración procedimental de acción popular por medio del procedimiento sumario, cuando la Administración o algún órgano de entrada al conocimiento y resolución a alguna petición fundada en intereses adjetivos o no estrictamente subjetivizados, cual si se tratase de intereses difusos o colectivos a tenor con la propia dinámica del numeral 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Podríamos suponer, así, mediante el procedimiento sumario, el derecho del pétente o reclamante de ser oído en fase de conclusiones en el plazo mensual asignado por la. LGAP, para la defensa de intereses supra personales y de efectos expansivos, con la característica de una sustancia jurídica afincada en valores universales. Ello sería sin duda una importante mecánica de procedimiento que pondría en evidencia la necesaria aceptación de la acción popular administrativa con el ánimo de apertura de brecha en el caminar de los derechos impugnados, no ya en su perspectiva subjetiva sino objetiva, mediante el uso de potestades discrecionales y en el entendido de que no exista supuesto alguno para la debida aplicación del procedimiento ordinario. De esa forma, no sólo se confirmaría por el procedimiento sumario la existencia de intereses objetivos, dándose paso a la dimensión jurídica de la legitimación objetiva, sino la posible confirmación de un rudimentario procedimiento incardinado en el núcleo sustancial de la acción popular.”

3 Normativa

a) Ley General de la Administración Pública

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]²

TITULO SEXTO

De la Diversas Clases de Procedimientos

CAPITULO PRIMERO

Del Procedimiento Ordinario

Artículo 308.-

1. El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera

de los siguientes casos:

- a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y
 - b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente.
2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.

Artículo 309.-

1. El procedimiento ordinario se tramitará mediante una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que fueren pertinentes.
2. Podrán realizarse antes de la comparecencia las inspecciones oculares y periciales.
3. Se convocará a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran.

Artículo 310.-

Sólo las partes y sus representantes y abogados podrán comparecer al acto, fuera de la Administración, pero ésta podrá permitir la presencia de estudiantes, profesores o científicos, quienes asistirán obligados por el secreto profesional.

Artículo 311.-

La citación a la comparecencia oral deberá hacerse con quince días de anticipación.

Artículo 312.-

1. La Administración preparará la comparecencia en forma que sea útil, para lo cual con la citación deberá enumerar brevemente toda la documentación pertinente que obre en su poder, indicar la oficina en la que podrá ser consultada y ponerla a disposición de los citados y de las partes.
2. Igualmente la citación prevendrá a las partes que deben presentar toda la prueba antes o en el momento de la comparecencia, si todavía no lo han hecho.
3. Toda presentación previa deberá hacerse por escrito.

Artículo 313.-

1. Las comparecencias, en lo posible, serán grabadas.
2. Cuando lo fueren, el acta respectiva podrá ser levantado posteriormente con la sola firma del funcionario director, pero en todo caso deberá serlo antes de la decisión final. Se conservará la grabación hasta la conclusión del expediente.



Artículo 314.-

1. El órgano que dirige el procedimiento será el encargado de dirigir la comparecencia.
2. Si el órgano es colegiado, será dirigido por el Presidente o por el miembro designado al efecto.

Artículo 315.-

1. La ausencia injustificada de la parte no impedirá que la comparecencia se lleve a cabo, pero no valdrá como aceptación por ella de los hechos, pretensiones ni pruebas de la Administración o de la contraparte.
2. El órgano director evacuará la prueba previamente ofrecida por la parte ausente, si ello es posible.

Artículo 316.-

El órgano director podrá posponer la comparecencia si encuentra defectos graves en su convocatoria o por cualquier otra razón que la haga imposible.

Artículo 317.-

1. La parte tendrá el derecho y la carga en la comparecencia de:
 - a) Ofrecer su prueba;
 - b) Obtener su admisión y trámite cuando sea pertinente y relevante;
 - c) Pedir confesión a la contraparte o testimonio a la Administración, preguntar y repreguntar a testigos y peritos, suyos o de la contraparte;
 - d) Aclarar, ampliar o reformar su petición o defensa inicial;
 - e) Proponer alternativas y sus pruebas; y
 - f) Formular conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia.
2. Lo anterior deberá hacerse verbalmente y bajo la sanción de caducidad del derecho para hacerlo si se omite en la comparecencia.
3. Los alegatos podrán presentarse por escrito después de la comparecencia únicamente cuando no hubiere sido posible hacerlo en la misma.

Artículo 318.-

1. La comparecencia deberá tener lugar normalmente en la sede del órgano director, pero si hay que hacer inspección ocular o pericial se podrá desarrollar en el lugar de ésta.
2. Podrá también llevarse a cabo en otra sede para obtener economía de gastos o cualesquiera otras ventajas administrativas evidentes, si ello es posible sin pérdida de tiempo ni perjuicio grave



para las partes.

Artículo 319.-

1. Terminada la comparecencia el asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contado a partir de la fecha de la comparecencia, salvo que quiera introducir nuevos hechos o completar la prueba en cuyo caso deberá consultar al superior.
2. Este decidirá en cuarenta y ocho horas y si aprueba fijará un plazo máximo de quince días más para otra comparecencia.
3. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de los plazos máximos fijados en los artículos 261 y 263.
4. Será prohibido celebrar más de dos comparecencias.

CAPITULO SEGUNDO

Del Procedimiento Sumario

Artículo 320.-

Cuando no se esté en los casos previstos por el artículo 308, la Administración seguirá un procedimiento sumario.

Artículo 321.-

1. En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, pero la Administración deberá comprobar exhaustivamente de oficio la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso.
2. Las pruebas deberán tramitarse sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de las partes.

Artículo 322.-

Se citará únicamente a quien haya de comparecer y se notificará sólo la audiencia sobre la conclusión del trámite para decisión final, y ésta misma.

Artículo 323.-

En el procedimiento sumario el órgano director ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos, sujeto únicamente a las limitaciones que señala esta ley.

Artículo 324.-

Instruido el expediente se pondrá en conocimiento de los interesados, con el objeto de que en un plazo máximo de tres días formulen conclusiones sucintas sobre los hechos alegados, la prueba producida y los fundamentos jurídicos en que apoyen sus pretensiones.

Artículo 325.-

El procedimiento sumario deberá ser concluido por acto final en el plazo de un mes, a partir de su iniciación, de oficio o a instancia de parte.

Artículo 326.-

1. El órgano director podrá optar inicialmente por convertir en ordinario el procedimiento, por razones de complejidad e importancia de la materia a tratar.
2. A este efecto deberá dar audiencia a las partes y obtener aprobación del superior.
3. El trámite de conversión no podrá durar más de seis días.

4 Jurisprudencia

a) Quebranto al debido proceso del despido por impedírsele participar de etapa de evacuación de pruebas en procedimiento disciplinario previo.

[SALA SEGUNDA]³

Resolución: 2006-00 662

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas cincuenta minutos del veintiocho de julio del año dos mil seis.

Proceso ordinario establecido ante el Juzgado de Trabajo de Heredia, por EDWIN VILLALOBOS CÉSPEDES, casado, chofer, vecino de Heredia, contra MUNICIPALIDAD DE SANTA BARBARA DE HEREDIA, representada por su alcaldesa Karina Retana Moreira, soltera, administradora. Figura como apoderado de la demandada, el licenciado Carlos Luis Mejías Arguedas, abogado. Todos mayores.

RESULTANDO:



Redacta la Magistrada Varela Araya; y,

CONSIDERANDO:

I.-El actor presentó recurso de apelación ante el Alcalde de la Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia, solicitando que el mismo fuese remitido a la autoridad judicial competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 inciso d) del Código Municipal. Señala en su libelo que trabajó para esa institución por un período de 11 meses comprendido entre enero y diciembre del 2002, y que se le siguió un proceso disciplinario aduciendo: agresión a un superior, pérdida de un bien municipal, abandono del trabajo el día 25 de octubre, violación del artículo 148 inciso a) del Código Municipal y del artículo 72 inciso a) del Código de Trabajo, según se detalla en el Oficio OAMSB 370-2002 (visible a folio 27). De conformidad con el procedimiento, se le concedió el plazo de cinco días para oponerse a la intención de despido y para aportar pruebas, lo que hizo mediante escrito que presentó el 3 de diciembre del 2002 (folios 47 y 48). Agrega que el Alcalde Municipal lo despidió sin responsabilidad patronal, quebrantando los principios de debido proceso, y las reglas de apreciación de la prueba, sin que se hubiese demostrado la existencia de motivos para el despido, por lo que se le debió aplicar el principio in dubio pro operario, además de que las faltas que se le imputaron ya estaban prescritas. Con fundamento en esos hechos solicitó que se declare que el despido ordenado por el Alcalde es injustificado, se ordene su reinstalación al puesto de chofer, se condene a la accionada al pago de los siguientes rubros: salarios caídos desde el 22 de diciembre del 2002 hasta el momento de su efectiva reinstalación, intereses legales a título de daños y perjuicios desde el momento de finalización de la relación laboral hasta su efectivo pago y reinstalación. Subsidiariamente solicitó que se declare injustificado el despido y se condene a la Municipalidad a cancelarle: preaviso, auxilio de cesantía, aguinaldo y vacaciones proporcionales, salarios caídos a título de daños y perjuicios, calculados a partir de la fecha de despido y hasta su efectivo pago, los intereses legales sobre esas sumas y ambas costas, (folios 49 a 59). El Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía de Heredia declaró con lugar la demanda ordenando la reinstalación, el pago de salarios caídos e intereses, (folios 184 y 194). Dejó la liquidación para la etapa de ejecución de sentencia y expresamente omitió pronunciarse sobre la pretensión subsidiaria. No resolvió sobre la prescripción de la potestad disciplinaria que alegó el actor en la demanda – apelación de lo resuelto por la Municipalidad- (folios 169 a 181). El actor apeló la sentencia únicamente por costas y solicitó se incrementara el monto fijado por ese concepto en el máximo, sea un 25 % de la condenatoria (folios 194 a 196 y 202 a 204). El apoderado de la Municipalidad también apeló la resolución del Juzgado (folios 185 a 187), y el Tribunal Superior de Trabajo de Heredia confirmó la sentencia del a quo, excepto en cuanto a la fijación de costas, las que modificó fijándolas en un veinticinco por ciento de la condenatoria (folios 208 a 212)

II.-El apoderado de la accionada interpone recurso de casación alegando razones de forma por cuanto la resolución del Tribunal no se pronunció sobre la causal de despido señalada por la demandada. En cuanto a las razones de fondo, dice que no se resolvió el problema fundamental en que se basó la apelación ante el Tribunal, error que estima se cometió por ese órgano al no resolver sobre las faltas imputadas al petente, lo que le causó indefensión. Reprocha que el Ad-quem sustentara su fallo en el mismo argumento del Juzgado, sea sobre la violación del debido proceso; lo que rechaza porque considera el recurrente que de los autos se desprende que al actor se le dio oportunidad de ejercer su defensa según lo dispuesto en los artículos 320, 321 y

siguientes de la Ley General de la Administración Pública, por lo que no existió violación al debido proceso al realizarse un proceso administrativo sumario. Apoya su defensa y agravio en el voto No. 31 de las 14:25 horas del 27 de marzo de 1996, dictado por la Sala Primera. Señala que la resolución del ad quem, sin fundamentar debidamente la sentencia, obliga a su representada a reinstalar un trabajador que ha cometido faltas graves, que dieron lugar al despido con justa causa, por haber quebrantado lo dispuesto en los artículos 71 y siguientes del Código de Trabajo.

III.-La recurrente se muestra inconforme porque el Tribunal no se pronunció sobre la causal de despido invocada por la Municipalidad. Este agravio no es atendible. El Tribunal concluyó que se había vulnerado el debido proceso en perjuicio del trabajador, lesionando un derecho fundamental como es el de defensa, por lo que estimó procedente la reinstalación con el pago de salarios caídos, decretada por el Juzgado. El Tribunal no entró a conocer sobre las faltas atribuidas al actor, por no haber sido motivo de agravio (folios 185 a 187), por lo tanto no existe calificación de éstas ni valoración de prueba sobre ese tema que puedan ser revisadas en su legalidad por esta Sala, quedando imposibilitada para hacer pronunciamiento al respecto, por impedírselo los artículos 598 y 608 del Código Procesal Civil, aplicables en la materia por la remisión que hace el artículo 452 del Código de trabajo (en este sentido véanse los votos de esta Sala números: 419, de las 10:10 horas del 22 de agosto; 431, de las 9:30 horas del 29 de agosto; 432, de las 9:40 horas del 29 de agosto; 444, de las 9:30 horas del 6 de setiembre; todos del 2002; 685 de las 9:40 horas del 20 de agosto y 1030 de las 9:55 horas del 1 de diciembre ambas del 2004, 70, de las 10:20 horas del 11 de febrero; 325, de las 9:09 horas del 11 de mayo; y, 411, de las 14:10 horas del 25 de mayo, todas del 2005 y 08 de las 9:30 horas del 20 de enero del 2006).

IV.-Por ser el tema central a dilucidar si se violó o no el debido proceso, se requiere determinar si el procedimiento que concluyó con el despido de don Edwin Villalobos se realizó respetando el principio constitucional de debido proceso. De previo a determinar si lo resuelto por el Tribunal sobre el debido proceso es o no correcto en este caso concreto, debemos referirnos al objetivo del procedimiento previo a sancionar con despido, el tipo de procedimiento aplicable y a los contenidos formales del mismo para que se cumpla realmente con el debido proceso. El objetivo fundamental del procedimiento disciplinario, como el del procedimiento administrativo en general, es “la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final” (artículo 214.2), según lo dispone ese numeral en el inciso 1 de la Ley general de la Administración Pública, “El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.” Con el propósito de salvaguardar los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, cuando estamos ante un proceso disciplinario que pueda dar lugar a un despido, el tipo de procedimiento debe ser el ordinario para garantizar fielmente el derecho de defensa, tutelado por el artículo 39 de la Constitución Política; derecho que se concreta mediante el debido proceso previsto a nivel constitucional (art. 41) y desarrollado legalmente (artículos 211. 3), 223, 308 a 319 de la L. G. A. P.), el cual, según lo señaló la Sala Constitucional en el voto número 15-90, de las 16:45 horas del 5 de enero de 1990, y ha reiterado, entre otros, en los votos números 1739-92 (citado por el Tribunal de Heredia) y 13140 de las 14:07 horas del 12 de noviembre del 2003, incluye, como componentes de las etapas, la notificación personal de la intimación clara sobre los hechos imputados (con la puesta a disposición de las pruebas que respaldan la apertura del procedimiento disciplinario, con indicación del derecho a ofrecer todo tipo de pruebas pertinentes, hacerse asesorar y defender por abogados, etc.), derecho a ser convocado y recibido en una comparecencia oral y privada (donde pueda ejercer ampliamente la defensa, y se



apliquen los principios del contradictorio concentración de la prueba), derecho a recurrir del acto final, entre otras garantías. En el caso concreto vemos que la demandada reconoce, tácitamente, cuando afirma que se realizó el procedimiento sumario, que no garantizó el debido proceso para determinar si el actor incurrió o no en las faltas que le atribuyó para justificar el despido sin responsabilidad patronal. Esto es así, porque en el mismo recurso dice que se aplicó el proceso administrativo sumario previsto en los numerales 320, 321 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública (folio 223). De los autos se colige que el actor no fue convocado a la comparecencia donde se evacuó la prueba testimonial, por lo que estuvo ausente y por lo tanto sin poder ejercer debidamente el derecho de defensa, mediante las repreguntas pertinentes a todos los testigos. También se observa que se fijó para esos efectos dos fechas, el 13 de diciembre del 2002 para recibir a los testigos del actor (folios 14 a 16 y 24 a 26) y el 16 de ese mes y año para los de la demandada (folios 7 a 13 y 17 a 23). Nótese que en el encabezado de las actas se consignó que se trató de un procedimiento “ordinario” administrativo, aunque no se tramitó como tal, amén de haberse reconocido (en el recurso que conoce la Sala, folio 223) que se tramitó como “procedimiento sumario”. En este tipo de procedimientos, a diferencia de las exigencias para el ordinario, no hay debates, ni defensas, y las pruebas ofrecidas por las partes se reciben sin señalamiento, ni comparecencia ni audiencia de las partes (artículo 321 de la L. G. A. P). Ese procedimiento, como se desprende de los numerales 308 y 320 del citado cuerpo normativo, fue incorrecto. El primero de esos artículos establece “1. El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos: a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; (...) 2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando estos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución o cualesquiera otras de similar gravedad.” Por su parte el 320 ídem establece el procedimiento sumario como excepción taxativamente señalada al procedimiento ordinario, indicando su posible aplicación: “Cuando no se esté en los casos previstos por el artículo 308 (...)”; es obvio, que en el caso concreto estamos ante uno de los supuestos regulados por el numeral 308 inciso 2, por lo que debió aplicarse el procedimiento ordinario para garantizar el derecho de defensa, que se concreta mediante el debido proceso, lo que se echa de menos en este caso. Revisando la actuación del Tribunal vemos que éste confirmó lo resuelto por el Juzgado, básicamente por estimar que sí ocurrió violación al debido proceso, porque no se dio intervención al actor en la recepción de pruebas en el proceso disciplinario, lo que quedó debidamente acreditado. Contrastando los componentes legales del debido proceso, reforzados por la jurisprudencia constitucional antes citada, con lo ocurrido en el caso de estudio, la Sala concluye, sin ninguna dubitación que sí hubo violación del debido proceso, porque, además de no haberse ordenado un órgano instructor para que instruyera un procedimiento ordinario, que era el que correspondía, el actor quedó en total indefensión, porque no fue convocado a la recepción de prueba testimonial, impidiéndole el pleno ejercicio de su derecho de defensa (en forma arbitraria), quedando imposibilitado para repreguntar no solo a los testigos de cargo, sino a los ofrecidos por él como descargo de la imputación por la que se propuso el despido; tampoco se le dio oportunidad de enterarse de la fecha en que sus testigos serían recibidos, pues no se le notificó sobre ese evento en el lugar señalado para notificaciones, procediendo la demandada por el sistema de citación directa de los testigos, concretando de esa forma el ejercicio abusivo del derecho disciplinario. Por lo expuesto la Sala no encuentra motivo para separarse de lo resuelto por el Tribunal y por el contrario, lo encuentra ajustado a derecho (artículos 128 y 129, 158, incisos 2) y 3), 215 a 218, 221, 223, 225 y 308 de la Ley General de la Administración Pública). Como corolario de lo expuesto se impone confirmar la sentencia recurrida.



POR TANTO:

Se confirma la sentencia recurrida.

b) Falta de debido proceso en procedimiento disciplinario que culminó en despido sin responsabilidad patronal

[SALA CONSTITUCIONAL]⁴

Extracto de la sentencia:

Resolución. N° 2007-15110

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas doce minutos del diecinueve de octubre del dos mil siete.

"I.- OBJETO DEL RECURSO. El punto medular de este proceso de amparo consiste en determinar si en perjuicio del amparado, se ha lesionado su derecho al debido proceso y defensa, al principio de juez natural y de irretroactividad de la ley con motivo del procedimiento disciplinario incoado en su contra y que concluyó con el dictado de su despido sin responsabilidad laboral. En este sentido, su alegato radica en tres aspectos esenciales a saber: en primer término, aduce que se conformó un Órgano Director del Procedimiento ad hoc para que instruyera la investigación iniciada en su contra pese a que en la institución existe una autoridad designada para ese efecto, actuación que en su criterio, violenta el principio constitucional de juez natural. En segundo término, alega que la sanción de despido que le fue impuesta no era la que correspondía aplicar de acuerdo al hecho que se tuvo por demostrado, sea, el incumplimiento del contrato de dedicación exclusiva. Finalmente, arguye que en su caso se aplicó en forma retroactiva, la Ley de Control Interno No.8292 cuya vigencia empezó el 4 de septiembre de 2002, mientras que los hechos que se le imputaron, sucedieron, presuntamente, en fechas 29 de junio y el 17 de agosto, ambas de 2002."

"... III .- DEL DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL EN SEDE ADMINISTRATIVA. Existen varias formalidades esenciales, reconocidas constitucionalmente, tendientes a garantizar los derechos fundamentales de los sujetos que pueden resultar perjudicados por el dictado de un acto administrativo. Este Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha examinado los elementos básicos constitutivos del debido proceso constitucional en sede administrativa. Fundamentalmente, a partir de la sentencia No. 15-90 de las 16:45 horas del 5 de enero de 1990 y en repetidos pronunciamientos subsecuentes, se ha dicho lo siguiente:

"... el derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de 'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' (...) se ha sintetizado así: a) Notificación al

interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del 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 los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada." "... el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 *ibidem* , no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa..."

IV .- DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Toda potestad administrativa requiere, para su regularidad y validez, de un procedimiento administrativo previo, sobre todo si el acto final que resulta de su ejercicio resulta aflictivo o gravoso para el administrado destinatario de ésta, sea que se encuentre sometido a una relación de sujeción general o especial. Ese iter procedimental está concebido para garantizarle al administrado una resolución administrativa que respete el debido proceso, el derecho de defensa, el contradictorio o la bilateralidad de la audiencia y, por consiguiente, tiene una profunda raigambre constitucional en los ordinales 39 y 41 de la Constitución Política. El procedimiento administrativo es un requisito o elemento constitutivo de carácter formal del acto administrativo final, cuya ausencia o inobservancia determina, ineluctablemente, la invalidez o nulidad más grave al contrariar el bloque de constitucionalidad (derechos al debido proceso y la defensa), sobre el particular, el ordinal 216 de la Ley General de la Administración Pública estipula, con meridiana claridad, que "La Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento...". En tratándose del Derecho Administrativo Disciplinario, la Ley General de la Administración Pública manda a los órganos y entes administrativos a observar, indefectiblemente, el procedimiento ordinario cuando este conduzca "...a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualquiera otra de similar gravedad". Es inherente al procedimiento ordinario la realización de una comparecencia oral y privada en la que el administrado que es parte interesada tenga la oportunidad de formular alegaciones, ofrecer prueba y emitir conclusiones (artículos 309 y 317 de la Ley General de la Administración Pública), sobre todo cuando "...la decisión final pueda causar daños graves" a alguna o a todas las partes interesadas (artículo 218 *ibidem*). Incluso, en los supuestos de faltas de "mera constatación" es preciso que el órgano o ente administrativo competente observe y sustancie un procedimiento administrativo que, en tal caso, debe ser el sumario previsto y normado en los ordinales 320 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, el cual se caracteriza por su naturaleza concentrada y temporalmente reducida, al no haber una comparecencia oral y privada, extremo que no exime a la respectiva administración pública de comprobar exhaustiva, fiel y completamente la verdad real de la falta o hecho imputado y de otorgar una audiencia para conclusiones (artículos 321, 322 y 324 *ibidem*). Evidentemente, por lo estatuido en el numeral 308, párrafo 2°, cuando la sanción disciplinaria proporcional y correspondiente a la falta atribuida consiste en una suspensión o una destitución la administración debe observar el procedimiento ordinario, de tal forma que el sumario queda reservado para las hipótesis de fácil constatación o de faltas levísimas o leves que ameritan una amonestación verbal o escrita.

V.- VALORACION DEL CASO CONCRETO: PRIMER AGRAVIO. El recurrente adujo que en su



perjuicio, se violentó el principio constitucional de juez natural, por cuanto se conformó un Órgano Director del Procedimiento ad hoc para que instruyera la investigación iniciada en su contra pese a que en la institución existe una autoridad establecida para ese efecto. En su descargo, las autoridades recurridas alegaron que no existe lesión alguna al principio de comentario, toda vez que el Órgano Director del Procedimiento no es la autoridad competente para imponer la sanción al investigado sino que su función es la de instruir el procedimiento para que el Órgano Decisor sea el que adopte la decisión final, con lo cual, el hecho que se haya conformado una autoridad para que dirigiese la investigación en los casos denunciados por un medio de telecomunicación nacional, no implica una trasgresión en los términos expuestos por el recurrente. En primer lugar, se observa que este punto había sido valorado y resuelto por este Tribunal mediante Voto No. 2005-03290 de 16:35 horas del 29 de marzo del 2005, con ocasión del amparo interpuesto por el aquí recurrente en contra del procedimiento de comentario. En aquella oportunidad se estableció lo siguiente:

“ III .- la conformación del órgano director de procedimiento también puede ser cuestionada en sede administrativa a través del procedimiento de la recusación y la Sala no advierte que, en la conformación de un órgano director de procedimiento con funcionarios de diversos departamentos de la institución accionada y cuya conformación ad hoc no acreditó la recurrente, violente el principio de juez legal y natural que garantiza el orden constitucional.”

Por lo anterior, debe el recurrente estarse a lo dispuesto por esta Sala en el voto supracitado . En todo caso y a mayor abundamiento, tal y como lo ha sostenido esta Sala, el principio de juez natural "(...)" es referido única y exclusivamente al ejercicio de la función jurisdiccional y no a procesos de índole administrativa, donde evidentemente la Administración actúa como juez y parte "(...)" (Sentencia número 2001-07496), razón por la cual resulta innecesario ahondar en este alegato.

VI. SEGUNDO AGRAVIO. En segundo término, el actor alegó que la sanción de despido que le fue impuesta no era la que correspondía aplicar de acuerdo al hecho que se tuvo por demostrado, sea, el incumplimiento del contrato de dedicación exclusiva, falta a la que, según adujo, debía aplicársele la rescisión de ese contrato y no su despido sin responsabilidad patronal. En cuanto a este extremo, es preciso aclarar que a este Tribunal no le corresponde valorar si la sanción impuesta al recurrente era la aplicable al tipo de falta que se tuvo por acreditada, ya que ese análisis por tratarse de un aspecto de mera legalidad, es propio de ser conocido y resuelto en la vía administrativa o judicial pertinente. En este sentido, debe tenerse presente que esta Sala no es una instancia más dentro del procedimiento administrativo, por lo que no le corresponde entrar a analizar la procedencia de la sanción impuesta a un investigado en el marco de un procedimiento administrativo. Como consecuencia de lo expuesto, el amparo debe desestimarse sin que esto agote la posibilidad del recurrente de plantear su disconformidad en las vías correspondientes.

VII . TERCER AGRAVIO. Finalmente, el tutelado arguye que, en su caso, se aplicó en forma retroactiva la Ley de Control Interno No.8292 cuya vigencia empezó a regir el cuatro de septiembre de 2002, mientras que los hechos que se le imputaron, sucedieron aparentemente, en fechas 29 de junio y el 17 de agosto, ambas de 2002. De la lectura resolución No. SGT -2660-2005 de las 9:00 horas del 30 de junio de 2005 de la Subgerencia Sector de Telecomunicaciones del I.C.E ., por la cual se ordenó el despido sin responsabilidad patronal del recurrente (folios 35-59 expediente amparo, folios 1331-1356 tomo III , expediente administrativo) se observa que conforme al hecho demostrado No.24, el recurrente brindó dos asesorías profesionales a la Empresa Codicel Limitada



entre los meses de abril y octubre de 2002, lo anterior, de acuerdo con la prueba que consta a folios 651-653, 646-649, 663-664, 681-683 1247 -1257 del expediente administrativo. Ahora bien, la Ley No.8292 de Control Interno fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 169 del 4 de septiembre de 2002 y entró en vigencia diez días después de esa publicación. De este modo, no encuentra la Sala que en el sub análisis se haya verificado una aplicación retroactiva de la ley toda vez que los hechos se acreditaron sucedieron en un periodo de tiempo (abril y octubre de 2002) dentro del cual, precisamente, entró en vigencia la normativa de comentario. Bajo esta perspectiva, lo procedente es desestimar el amparo también en cuanto a este extremo.

VIII .- COROLARIO. En mérito de las consideraciones esgrimidas, al no haberse constatado la violación a los derechos fundamentales del actor, debe desestimarse el presente proceso de amparo como en efecto se dispone.”

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.

FUENTES CITADAS

- 1 JIMENEZ M. Manrique. Problemas y augurios en la aplicación de distintos procedimientos administrativos. Artículo de revista publicado en IVSTITIA No. 126-127. Junio-julio 1997. pp 52-54.
- 2 Asamblea Legislativa. Ley General de la Administración Pública. Ley : 6227 del 02/05/1978.
- 3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 2006-00 662. San José, a las nueve horas cincuenta minutos del veintiocho de julio del año dos mil seis.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución. N° 2007-15110. San José, a las diez horas doce minutos del diecinueve de octubre del dos mil siete.