



Informe de Investigación

TÍTULO: IMPARCIALIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Funcionario Público
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Deber del funcionario público, incompatibilidad de funciones,, conflicto de intereses.
Fuentes: Doctrina Normativa Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 07/10

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN.....	1
2. DOCTRINA.....	2
La obligación de imparcialidad del funcionario público.....	2
3. NORMATIVA.....	3
a) Ley General de la Administración Pública.....	3
b) Estatuto del Servicio Civil.....	3
4. JURISPRUDENCIA.....	5
La imparcialidad en el procedimiento administrativo.....	5
5. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	7
Incompatibilidades de las funciones para evitar conflicto de intereses.....	7

1. RESUMEN

El presente informe de investigación contiene una recopilación de información sobre la aplicación e importancia del principio de imparcialidad en la función pública, se incluye la normativa de la Ley General de la Administración Pública y el Estatuto del Servicio Civil que regulan este principio como deberes del funcionario público, así como jurisprudencia y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República sobre la imparcialidad.



2. DOCTRINA

La obligación de imparcialidad del funcionario público

[FLORES SÁNCHEZ, SANDOVAL NÚÑEZ]¹

“Es esta una obligación íntimamente ligada a la honestidad e integridad del funcionario público y aunque no es ampliamente desarrollada en doctrina, podemos ensayar una definición en el sentido de que sería: aquella obligación del funcionario de evitar que interfiera con sus funciones el interés personal, familiar o político, que beneficiaría a ciertos administrados discriminando a otros. Otro aspecto de esta obligación es la negativa que el funcionario debe manifestar, cuando le sea ofrecida alguna dádiva, obsequio y/o soborno para que realice o no determinado acto.

Son varias las causas que provocan que un interés particular se sobreponga al interés público que debe primar en las actuaciones de la administración, una de ellas puede ser el monto de la remuneración que recibe el funcionario, el ejemplo que reciba de la forma en que actúan los altos jerarcas de las Instituciones y la propia formación humana del servidor. Esta última causa puede verse mermada en sus efectos, a través de los medios que utilice la administración para seleccionar a aquellos que prestarán sus servicios al Estado (...) Las otras posibles causas que citamos, son más difíciles de combatir pero no imposibles.

El Código Penal contiene las sanciones para los delitos contra los deberes de la Función Pública y expresamente en lo que se refiere a la obligación que analizamos, regula la corrupción de funcionarios, la concusión, la exacción, el prevaricato, el patrocínio infiel, el peculado y la malversación(...).



Asimismo, tanto en el Código de Trabajo como en los diversos Estatutos de la Administración, se exige a los funcionarios decoro, honestidad, integridad y en fin una vida privada acorde con el puesto de servidor público que ejercen.”

3. NORMATIVA

a) Ley General de la Administración Pública

ARTÍCULO 113.-

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.
3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

b) Estatuto del Servicio Civil

ARTÍCULO 39.- Son deberes de los servidores públicos:

- a) Acatar esta ley y sus reglamentos y cumplir las obligaciones inherentes a sus cargos.



- b) Guardar la discreción necesaria sobre los asuntos relacionados con su trabajo que por su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales lo requieran, aún después de haber cesado en el cargo, sin perjuicio de la obligación en que están de denunciar cualquier hecho delictuoso conforme al artículo 147, inciso 1), del Código de Procedimientos Penales.
- c) Rehusar dádivas, obsequios o recompensas que se les ofrezcan como retribución por actos inherentes a sus empleos.
- d) Observar dignidad en el desempeño de sus cargos y en su vida social; y
- e) Guardar al público, en sus relaciones con él, motivadas en el ejercicio del cargo o empleo, toda la consideración debida, de modo que no se origine queja justificada por mal servicio o atención.

ARTÍCULO 40.-Está prohibido a los servidores públicos:

- a) Durante los procesos electorales ejercer actividad política partidista en el desempeño de sus funciones, así como violar las normas de neutralidad que establece el Código Electoral.
- b) Recoger o solicitar, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos, salvo las excepciones muy calificadas que establezcan los Reglamentos Interiores de Trabajo.
- c) Penar a sus subordinados con el fin de tomar contra ellos alguna represalia de orden político electoral o que implique violación de cualquier otro derecho que concedan las leyes; y
- d) Solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Ministerio en donde trabajan o del cual dependan, sueldos o subvenciones adicionales de otras entidades oficiales.

4. JURISPRUDENCIA

La imparcialidad en el procedimiento administrativo

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]²

"SOBRE EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. En el procedimiento administrativo, la Administración no solo insta el procedimiento, sino que tiene la obligación de verificar la verdad real de los hechos y resolver el asunto planteado. De ahí que quienes integran los órganos instructores y decisores están obligados a actuar con la mayor objetividad e imparcialidad. Para evitar quebrantos al principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo, la Ley General de la Administración Pública, faculta a las partes para que planteen la abstención o recusación de quienes tienen a cargo la instrucción del asunto o su decisión final y se encuentran impedidos, por razones fundadas, de ejercer dicha labor (instructiva o decisiva) con plena independencia. La imparcialidad y objetividad suponen que el funcionario que integra el órgano al que le compete instruir o decidir el asunto, no tenga una posición preconcebida que pueda determinarlo a decidir en uno u otro sentido (imparcialidad subjetiva). De manera que no se satisface dicho principio cuando quien integra el órgano decisor ha participado activamente en la etapa instructiva o ha adelantado criterio sobre el caso que le corresponde conocer y resolver. Es importante señalar que, en la actualidad, se postula que el conocimiento de las etapas instructora y decisoria del procedimiento, debe estar a cargo de órganos distintos, sin poder coincidir dichas actividades como competencia de un mismo órgano. El procedimiento administrativo cuenta al menos una etapa encaminada a averiguar los hechos dejando constancia de la conducta presuntamente infractora; y, otra, destinada a enjuiciar formalmente esa conducta, aplicando la sanción correspondiente o absolviendo al investigado. No obstante, nuestro ordenamiento se caracteriza por la existencia de un vacío legal al respecto. En todo caso, en cuanto al principio de imparcialidad administrativa lo que resulta esencial es que la autoridad administrativa encargada de substanciar o resolver el objeto del procedimiento se mantenga en condiciones de absoluta objetividad, con especial atención de no formar una opinión parcializada a favor o en contra de la parte investigada, para proteger el indicado principio administrativo y el principio de inocencia,



aplicable también en esa sede.

SOBRE LA ALEGADA FALTA DE IMPARCIALIDAD DEL CONTRALOR. De la relación de hechos que antecede y del informe rendido bajo juramento, se desprende –con claridad- que el procedimiento administrativo en cuestión fue decidido, en primera instancia, por la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General de la República, bajo plena responsabilidad y absoluta independencia. De ahí que no pueda alegarse que el Contralor General de la República haya participado en la etapa instructiva y decisoria del procedimiento. Al Contralor le corresponderá intervenir, únicamente, si se plantea un recurso de apelación contra el acto final del procedimiento. Por esta razón, se observa que el Despacho del Contralor no tiene conocimiento alguno ni manejo previo del expediente, antes de dicha oportunidad procedimental, mismo que es eventual. Por otra parte, en cuanto a las manifestaciones hechas por el Contralor General de la República ante la aludida Comisión Legislativa, este Tribunal Constitucional tampoco observa quebranto alguno al principio de imparcialidad administrativa, toda vez que no prejuzgan sobre hechos concretos, ni mucho menos constituyen una atribución de responsabilidad a los amparados. En todo caso, atendiendo a las manifestaciones hechas por el Contralor recurrido ante la Comisión Legislativa de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, la Sala observa que lo que expuso fue su criterio acerca del Programa de Reconversión Productiva, sin haber hecho especial referencia a ninguna persona en particular, incluidos los amparados. A mayor abundamiento, se debe tener presente el contexto donde el Contralor emitió sus manifestaciones, toda vez que comparecer ante las Comisiones Legislativas para informar sobre asuntos objeto de investigación, es parte de las funciones que le competen como jerarca del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública. En todo caso, se observa que en su contra los amparados ejercieron los mecanismos de que disponen para impedir su intervención el cualquier etapa del procedimiento, planteado su recusación (artículos 230 y siguientes de la Ley General de Administración Pública). De ahí que hayan ejercido el derecho que tienen de solicitar que se aparte del caso a un funcionario cuando en él concurren circunstancias que ponen en entredicho su imparcialidad. De la relación de hechos que antecede se encuentra acreditado que la solicitud de recusación planteada por los amparados fue atendida y resuelta oportunamente, examinándose los motivos que invocaron como causal de recusación, sin que el hecho que se haya declarado sin lugar, pueda estimarse infractor del principio de imparcialidad administrativa."

5. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Incompatibilidades de las funciones para evitar conflicto de intereses

[OPINIÓN JURÍDICA OJ-170-2003]³

*"Las incompatibilidades, por su parte, inhiben al servidor - por razones éticas- para prestar servicios profesionales privados en aquellos asuntos específicos en los cuales sí existe ese conflicto de intereses. La prohibición para el ejercicio liberal de la profesión lleva consigo, por lo general, el pago de una compensación económica que tiende a indemnizar el perjuicio que tal restricción causa al servidor. **Las incompatibilidades en cambio, se fundamentan en un deber moral de objetividad e imparcialidad que debe ser respetado por todo funcionario público, sin que ello justifique el pago de indemnización económica alguna.***

*La Sala Constitucional se ha referido a estos temas en los siguientes términos: "Las incompatibilidades se basan en razones de moralidad y tienden a evitar la acumulación de facultades en una sola persona, así como que los funcionarios aparezcan en oposición con el organismo público del cual dependen, en contiendas judiciales o reclamos administrativos, a causa de la designación profesional por parte de particulares; es decir tienden a evitar la colisión de intereses - interés público e interés privado- . (...) el artículo 11 de la Constitución Política establece el principio de legalidad, así como también sienta las bases constitucionales del deber de objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, al señalar que éstos están sometidos a la Constitución y a las leyes; **aquí nace el fundamento de las incompatibilidades, el funcionario público no puede estar en una situación donde haya colisión entre interés público e interés privado.** (Sala Constitucional, sentencia N° 3932-95 de las 15:33 horas del 18 de julio de 1995)."*



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 FLORES SÁNCHEZ Mayela, SANDOVAL NÚÑEZ Victoria. Los principios de derecho público y privado aplicables al derecho de la función pública. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 1991. Pp 93-95.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas con veintisiete minutos del diecisiete de febrero del dos mil seis.- Res: 2006-01992.
- 3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica OJ-170-2003 del 12 de setiembre del 2003.