



Informe de Investigación

TÍTULO: RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO RESPECTO A LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Responsabilidad del Funcionario Público
Tipo de investigación:	Palabras clave: Responsabilidad, Funcionario, Bienes Públicos
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 05/01/2011

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN	1
2. NORMATIVA	2
a) Ley General de la Administración Pública.....	2
3. JURISPRUDENCIA	2
a) Responsabilidad del servidor por utilización del vehículo oficial fuera del horario de trabajo.....	2
b) Despido legal de funcionario público.....	3
c) Responsabilidad con motivo de colisión con vehículo oficial.....	5
d) Análisis normativo sobre el deber de obediencia.....	6

1. RESUMEN

A lo largo del presente informe, se incorpora una breve recopilación normativa y jurisprudencial sobre la responsabilidad civil de los servidores públicos. Con ocasión de un mal uso por parte de los bienes surge responsabilidad de los mismos tal y como se consigna en el artículo 210 de la LGAP y lo confirma la jurisprudencia.



2. NORMATIVA

a) Ley General de la Administración Pública¹

Artículo 210.-

1. El servidor público será responsable ante la Administración por todos los daños que cause a ésta por dolo o culpa grave, aunque no se haya producido un daño a tercero.
2. Para hacer efectiva esta responsabilidad se aplicarán los artículos anteriores con las salvedades que procedan.
3. La acción de recuperación será ejecutiva y el título será la certificación sobre el monto del daño expedida por el jerarca del ente respectivo.

3. JURISPRUDENCIA

a) Responsabilidad del servidor por utilización del vehículo oficial fuera del horario de trabajo

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]²

"I.-Por corresponder a los elementos de convicción que se citan, el Tribunal hace suyo el elenco de hechos probados que contiene la sentencia apelada, aunque se indica que el número 2) tiene como elemento probatorio los folios 85 y 61 del expediente administrativo, Tomo II; y los números 4) y 5) el folio 8 del expediente administrativo, Tomo II. Igualmente, se comparte el hecho tenido por indemostrado. II.- La parte actora no expresó agravios en esta instancia. Del expediente se concluye que el día 20 de noviembre de 1995, a las 5:30 de la tarde, el actor estacionó en el Centro Comercial del Sur, el vehículo marca Suzuki, placas 161772 asignado a la Comisión Nacional de Estudios de Impacto Ambiental. Mientras el señor Arce Mora estaba en el restaurante "Pizza Nápoli", el vehículo fue robado del lugar por desconocidos. Tal y como lo señala la sentencia apelada, en el hecho medió culpa grave del actor, por las siguientes razones: 1.-

El vehículo no fue asignado al señor Arce Mora en su carácter personal, sino a la Comisión Nacional de Estudios de Impacto Ambiental, de la cual en el momento de los hechos era su Director.

2.-No se trataba de un vehículo de uso discrecional, sino administrativo, por estar

destinado a los servicios regulares de transporte, para el desarrollo normal de las instituciones o ministerios, según la regulación establecida en los artículos 224, 225 y 226 de la Ley de Tránsito.

3.-Para que los vehículos de uso administrativo (como lo era el placa 161772) puedan circular en horas y días fuera del horario normal, debe mediar autorización de la autoridad superior, salvo fuerza mayor, para desarrollar una función específica del ministerio o de la institución (artículo 232 de la Ley citada). 4.- El actor, obvió los requisitos establecidos por la ley para circular con un vehículo administrativo en horas no laborables, estuviera cumpliendo o no con sus funciones. El hecho de ser el Director de la Comisión a la que se asignó el automotor, no significa que pudiera usarlo fuera de horas de oficina a la libre, sin siquiera documentar la necesidad para ello, y lo que es más grave, sabiendo que a esa fecha no contaba con placas oficiales ni póliza de seguro. Siendo así, la sanción disciplinaria y responsabilidad civil a favor de la Administración por los daños causados, se ajustan plenamente a lo dispuesto en los artículos 210, 211 y 213 de la Ley General de la Administración Pública, por lo que debe confirmarse la sentencia apelada."

b) Despido legal de funcionario público

[SALA CONSTITUCIONAL]³

"En el presente asunto el recurrente aduce que, durante la tramitación del procedimiento disciplinario laboral que ordenó su despido, se dieron una serie de irregularidades que vulneran la garantía constitucional del debido proceso. 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 hrs. del 5 de enero de 1990 y en repetidos pronunciamientos subsecuentes, se ha dicho que:

"... 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 ibídem, 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...".

Después de analizar los elementos de prueba aportados, esta Sala Constitucional considera que las autoridades recurridas en ningún momento violentaron el derecho fundamental al debido proceso del amparado. En este sentido debe señalarse que no lleva razón el recurrente al afirmar que no se le permitió recurrir la resolución de su despido, ya que, de la documentación que consta en el expediente se colige con meridiana claridad que el oficio No. 6460-2002 DRL del 16 de diciembre de 2002, notificado al recurrente el día 19 de ese mismo mes, le indicó la posibilidad de presentar el recurso de apelación contra la resolución que le afectaba (visible a folios 13 y 33). Asimismo, el amparado presentó el día 20 de diciembre de 2002 ante el Ministerio de Seguridad Pública un recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la resolución de su despido, el cual se encuentra actualmente en estudio por parte de las autoridades respectivas. De lo dicho se deriva que la actuación de la Administración en el citado procedimiento ha cumplido a cabalidad con los requerimientos prescritos por la garantía constitucional del debido proceso, respetando en todo momento el derecho que tiene el amparado de impugnar la resolución que le perjudica.

Por otra parte, el recurrente considera como contrario al ordenamiento constitucional el hecho que la Administración lo haya obligado a pagar los daños ocasionados, y al mismo tiempo lo haya despedido de su empleo. Sobre el particular, es importante señalar que la responsabilidad de los funcionarios públicos derivada del ejercicio de sus funciones puede ser disciplinaria, civil y penal. Bajo esa inteligencia, es posible admitir que a los servidores públicos se les exija concomitantemente la responsabilidad disciplinaria, para compeler y asegurar, preventiva y represivamente, el cumplimiento de los deberes jurídicos del empleo, la responsabilidad civil para reparar las lesiones a los distintos intereses jurídicamente relevantes ocasionadas por los funcionarios, y la responsabilidad penal con el fin de sancionar la comisión de los hechos punibles establecidos por el legislador. En este sentido el artículo 210 de la Ley General de la Administración Pública señala que "el servidor público será responsable ante la Administración por todos los daños que cause a esta por dolo o culpa grave, aunque no se haya producido daño a tercero (...)" Por consiguiente, la indemnización exigida por la Administración en razón del extravío del arma de fuego no excluía la aplicación de una sanción disciplinaria con ocasión a los mismos hechos, por lo que esta Sala Constitucional considera que no se han lesionado los derechos fundamentales del

amparado. Ahora bien, si el accionante estima que no es responsable de los hechos atribuidos o que la indemnización exigida por la Administración resulta desproporcionada, deberá acudir a la vía ordinaria que corresponda para dilucidar ahí su grado de responsabilidad civil y disciplinaria, dado que dicho asunto excede el objeto del amparo en razón del carácter sumario del proceso constitucional.”

c) Responsabilidad con motivo de colisión con vehículo oficial

[SALA CONSTITUCIONAL]⁴

“... El recurrente acude a esta Sala en amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, toda vez, que las autoridades recurridas mediante artículo VII, acuerdo vigésimo octavo, de la sesión ordinaria número 350 del cuatro de octubre del dos mil cuatro del Consejo de Personal y resolución número 3136-09 DM suscrita por el Ministro de Seguridad, le impuso una sanción de suspensión de quince días sin goce de salario, por una supuesta falta que no logró ser demostrada, por lo que estima que las referidas resoluciones carecen de fundamentación. En reiteradas ocasiones esta Sala ha indicado que no cualquier violación a una norma de procedimiento es violación al debido proceso. En el caso particular, el recurrente reclama la violación al debido proceso por la falta de fundamentación de las resoluciones adoptadas mediante artículo VII del acuerdo vigésimo octavo, de la sesión ordinaria número 350 del cuatro de octubre del dos mil cuatro del Consejo de Personal y de la resolución número 3136-09 DM suscrita por el Ministro de Seguridad, mediante la cual se le impuso una sanción de suspensión de quince días sin goce de salario y la responsabilidad civil por los daños causados a un vehículo oficial producto de una colisión, por estimar que no se logró comprobar su culpabilidad. Sin embargo, del elenco de hechos probados se desprende que no lleva razón el recurrente al alegar violación al debido proceso, toda vez, que se constata que durante el procedimiento disciplinario seguido en su contra, se dio traslado de cargos, el cual le fue oportunamente notificado, se celebró una audiencia oral y privada, en la que el recurrente tuvo oportunidad de ejercer su derecho de defensa y aportar la prueba que consideró pertinente, se citaron a los testigos solicitados por el amparado, e incluso pudo hacer uso de los recursos pertinentes para impugnar lo resuelto, motivo por el cual, este Tribunal no observa violaciones relevantes de alcance constitucional al principio del debido proceso. Por otro lado, en lo relativo a la fundamentación de las resoluciones, de la lectura de todas las resoluciones, incluida la recomendación que realizó el Departamento Disciplinario Legal, Sección de Colisiones del Ministerio recurrido, se colige que las mismas se encuentran debidamente fundamentadas con los motivos de hecho y de derecho que dieron mérito a la decisión adoptada por los recurridos. En ese sentido, las citadas resoluciones guardan estrecha relación con los hechos imputados en el traslado de cargos

notificado al recurrente, de tal manera, que las autoridades con base en las pruebas que constan en autos y la propia declaración del amparado, acreditó la falta cometida. Así las cosas, los recurridos tuvieron por probado que según el informe rendido por el recurrente y su superior, el amparado colisionó un vehículo oficial con otro estacionado en la delegación en la que trabajaba lo cual produjo daños a uno de los automotores. Asimismo, se acreditó que el recurrente no contaba con licencia de conducir al día en el momento en que ocurrieron los hechos, lo cual constituye una falta de acuerdo con el Reglamento de la Institución. Aunado a ello, los recurridos tuvieron por cierto, que tal y como lo manifestó el recurrente, éste no cumplió con su deber de informar a las autoridades competentes sobre el accidente de tránsito. En virtud de todo lo anterior, el Ministerio recurrido concluyó que el recurrente había incurrido en las faltas imputadas por lo que procedió a sancionarlo. Por otra parte, el recurrente aduce que se le sancionó sin que se probaran los daños a los vehículos, sin embargo, la valoración de la prueba, es un aspecto de mera legalidad que excede las competencias de este Tribunal Constitucional, pues en el fondo lo que el recurrente plantea es su disconformidad con lo resuelto por la autoridad recurrida, por lo que deberá el recurrente si a bien lo tiene, plantear su reclamo en la vía administrativa o judicial correspondiente. Bajo tales circunstancias, en el particular no se acredita violación alguna a los derechos fundamentales del amparado, por lo que resulta procedente desestimar el recurso planteado, como en efecto se impone....”

d) Análisis normativo sobre el deber de obediencia

[SALA PRIMERA]⁵

"IV.-El recuento de medios probatorios y argumentaciones, procura acreditar que bajo ningún concepto, el demandado era el funcionario competente para fijar el porcentaje con base en el cual se definía el monto de la póliza de riesgos del trabajo, a cubrir por Compañía Estiba S.A. y que desde 1988 se venía cobrando a la asegurada sumas en exceso. Sobre el primer punto, además de ser un hecho no debatido en este proceso, es inocuo para desvirtuar la responsabilidad del demandado. Debe recordarse que las pretensiones incoadas contra el señor Artavia Morales, no se cimientan en haber realizado erróneamente el cálculo de las tarifas aplicables a la póliza, sino en que autorizó el reintegro de primas a una asegurada “basándose en cálculos erróneos y mala interpretación del informe N° RT-0282-96 ... emanado del Departamento de Riesgos del Trabajo”. En efecto, el informe RT-0282-96 rendido por el Director del Departamento de Riesgos del Trabajo el 19 de febrero de 1996 (folios 27 a 33 del expediente administrativo), en lo medular, señala:

“3.-En el año de 1988, se comete un error por parte de la Agencia en Limón al



separar la actividad administrativa y la de Carga y Descarga ya que partiendo de una tarifa básica de 7.95 en la póliza 52457, la disminuyen hasta llegar a una tarifa de 6.61 desconociendo las regulaciones y disposiciones en materia de asesoramiento... 4.- A partir de lo señalado en el punto anterior, se concluye que a la empresa Estiba S.A. se le aplicó tarifas menores a las reales durante cinco períodos consecutivos, es decir, durante los períodos 87-88, 88-89, 89-90, 90-91, 91-92"... Sin embargo, el Director de Seguros Solidarios, Luis Gerardo Cordero Loaiza el 20 de febrero de ese mismo año, remite el oficio DSS-140-96 al Director de Agencias, aquí demandado, donde, a pesar de ponerle en conocimiento el reporte descrito, extrañamente le indica: "Sobre esta póliza la Jefatura de Riesgos del Trabajo informó a esta Dirección ... que ... injustificadamente se venía cobrando sumas de más, atribuible a una tarifa improcedente." y le añade que con base en esos elementos, corresponde a su despacho tomar la decisión correcta. (folio 34) A partir del equívoco y ante gestiones de la asegurada, el 16 de agosto de 1996, en el oficio DAG-1281-96, el demandado informa a la Jefa de la Sucursal de Limón "Es nuestro criterio que, desde el momento de haberse hecho la separación de labores aseguradas (año 1988) la tarifa aplicable debió haber sido 4.34% y no 5.98% y mucho menos 7.16%. Por lo tanto el Instituto en Limón ha estado cobrando a la Compañía de Estiba S.A. primas en exceso, por lo que es nuestro criterio que deben devolver las sumas de dinero recibidas de más" (folio 62 y 63 del expediente administrativo). Fue el mismo señor Artavia Morales quien se encargó de poner en conocimiento del Presidente Ejecutivo estas valoraciones (oficio DAG-1282-96 de esa misma fecha). A partir de ahí, se procedió a ejecutar tales indicaciones, con los resultados ya conocidos. Así las cosas, no tendría incidencia alguna definir quién tenía la competencia para establecer el monto de la prima del seguro, pues es un tema fuera de cuestión y está claro que el criterio técnico correspondía a personas distintas al demandado. Así lo advirtió sin errores el Ad Quem, quien en los fundamentos del fallo le endilga responsabilidad: "por cuanto no interpretó correctamente, casi se puede decir que no leyó el Informe de Riesgos de Trabajo N° RT-0282-96 del 19 de febrero de 1996, remitido para su conocimiento por la División de Seguros Solidarios, sino que aceptó, sin cuestionarse, la versión dada en la que se afirmada (sic) que a la Sociedad de Estiba Sociedad Anónima (sic) se le habían cobrado sumas de más, atribuibles a una tarifa improcedente, cuando en realidad lo que Riesgos de Trabajo había expresado era lo contrario: que a aquella empresa se le habían aplicado tarifas menores" (el destacado es suplido). A ello debe añadirse que el Tribunal reconoció la existencia de "hechos relevadores de al menos, descuido inexcusable y descoordinación de una serie de funcionarios". Las anteriores referencias son muestra patente de que la responsabilidad del demandado se fundó en el descuido con que interpretó un extracto –absolutamente incorrecto- de una misiva, al existir un detallado informe en sentido contrario, todo lo cual coadyuvó a que por



la negligencia de diversos funcionarios, se llegara a reembolsar dinero a la compañía en cuestión, sin ningún sustento jurídico. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el deber de obediencia contemplado en la Ley General de la Administración Pública, no es absoluto ni irrestricto, pues obliga a desobedecer cuando las órdenes, instrucciones o circulares tengan por objeto realizar actos extraños a su competencia, sean arbitrarios o constituyan delito, de otro modo, aún actuando bajo la dirección del superior, el funcionario incurrirá en responsabilidad (ordinal 108 ibídem). De igual modo, tampoco deberá obedecer cuando el acto tenga como emisor a un órgano diferente al superior jerárquico. En defecto de estos presupuestos excepcionales, de encontrar motivos fundados para oponerse, verbigracia, que lo dispuesto sea contrario al Ordenamiento, al tenor de lo ordenado por el canon 109 del cuerpo normativo citado, deberá acatar las disposiciones, sin embargo habrá de consignar y enviar por escrito sus objeciones al jerarca. El objeto de estas normas es asegurar que todos los funcionarios públicos, y no sólo los superiores, resguarden el interés público y aseguren que los actos de la Administración encuentren estricto apego al Ordenamiento Jurídico tal y como lo ordena el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública. Así las cosas, no eliminaría la responsabilidad aquí acreditada el recurso al deber de obediencia o subordinación jerárquica, pues existiendo motivos para estar en desacuerdo, el inferior debe expresarlos. Finalmente, no es ajustado a la realidad afirmar con base en el informe RT-0282-96, que desde 1988 se cobraba una tarifa superior a la debida, porque la correcta lectura de lo contenido en él, habla en sentido diametralmente opuesto, pues señala: "4. A partir de lo señalado en el punto anterior, se concluye que a la empresa Estiba S.A. se le aplicó tarifas (sic) menores a las reales durante 5 períodos consecutivos, es decir, durante los períodos 87-88, 88-89, 89-90, 90-91, 91-92 y posiblemente en períodos más antiguos...." y finalmente concluye: "A partir de la renovación de la póliza el 01-11-95... se podría establecer una tarifa básica para el período 95-96 de 4.34% (no de 4.32% como está actualmente)..." (El destacado no proviene del original). Ergo, la recomendación es aplicable a futuro, pero no sugiere nada en forma retroactiva, por lo cual, aún cuando sus conclusiones son absolutamente claras, si el demandado tenía dudas sobre su contenido, debió acudir a los causes normales para dilucidarlas, y no obrar con negligencia, como en efecto procedió. En suma, ninguno de los medios probatorios respecto de los cuales alega violadas las reglas de la sana crítica, conducen a modificar los presupuestos de hecho incontestables sobre los que construye su fallo el Ad Quem, por lo cual, sus reclamos deben rechazarse."



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 Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978.
- 2 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Primera, Resolución No. 251-2002, de las diez horas con diez minutos del nueve de agosto de dos mil dos.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 1183-2003, de las nueve horas y treinta y ocho minutos del catorce de febrero de dos mil tres.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 3360-2007, de las trece horas con cuarenta y dos minutos del nueve de marzo de dos mil siete.
- 5 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 290-2005, de las trece horas con treinta minutos del doce de mayo de dos mil cinco.