

Informe de Investigación

TÍTULO: PARALELISMO ENTRE EL PROCESO PENAL Y EL ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

| | |
|--|--|
| Rama del Derecho: Derecho Administrativo | Descriptor: Proceso Administrativo |
| Palabras clave: Proceso Penal, Proceso Disciplinario, Prejudicialidad, Debido Proceso. | |
| Fuentes: Jurisprudencia | Fecha de elaboración: 29/03/2011 |

Índice de contenido de la Investigación

| | |
|--|----------|
| 1. RESUMEN..... | 1 |
| 2. JURISPRUDENCIA..... | 1 |
| a) Ejercicio simultáneo de causa penal y administrativa no lesiona derechos fundamentales..... | 1 |
| b) Independencia del proceso disciplinario administrativo respecto del proceso penal...2 | |
| c) Concurrencia de la responsabilidad penal y administrativo disciplinaria.....5 | |
| d) Independencia con respecto al juzgamiento de los mismos hechos en sede penal....7 | |
| e) Apertura de procedimiento administrativo por hechos investigados en sede penal...12 | |
| f) Procedencia del despido pese a existir proceso penal pendiente.....13 | |

1. RESUMEN

A lo largo del presente informe se aborda la procedencia de seguir una causa penal y administrativo disciplinaria simultáneamente. En este sentido, se incorporan distintos extractos jurisprudenciales que examinan su procedencia a la luz del artículo 42 constitucional, así como de la independencia existente entre ambas vías.



2. JURISPRUDENCIA

a) Ejercicio simultáneo de causa penal y administrativa no lesiona derechos fundamentales

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]¹

“III.-El actor apela la sentencia de primera instancia argumentando que la misma no analiza todos y cada uno de los hechos y elementos expuestos por su persona según consta en la demanda y su formalización. En primer lugar, aduce que no se resolvió el alegato relativo a que en sede penal se sigue una causa por los mismos hechos, en la cual rechazó los cargos y a la fecha no se ha podido determinar quién fue la persona que presentó el documento a los funcionarios municipales.- Este Tribunal opta por rechazar este agravio. Si bien la redacción de la Juzgadora de instancia no es la mejor ni la más abundante, del contenido del considerando sexto del fallo recurrido se desprende que la posición del actor fue rechazada, pues allí se indicó que el procedimiento administrativo no es compatible con el de la materia penal. En efecto, ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia que el instituto de la responsabilidad no tiene una naturaleza unívoca, y puede ser deslindada en tres grandes ámbitos: civil, penal y administrativa, reconociéndose que todas esas formas de responsabilidad son independientes entre sí, tanto desde el punto de vista material como en función de los procedimientos para determinar cada una de aquéllas. Desarrollando ese principio y en lo que interesa para este asunto, con toda claridad la Sala Constitucional ya ha expresado que no existe violación a los derechos fundamentales, cuando se tramita un procedimiento administrativo disciplinario en forma paralela a un proceso penal por los mismos hechos, tal y como lo indicó en la siguiente cita: “(...) Por otra parte, tampoco se han violado los derechos fundamentales del recurrente por el hecho de que en sede administrativa se tramite un proceso disciplinario en su contra paralelo al proceso penal, pues se trata de dos responsabilidades distintas y no necesariamente lo resuelto en vía penal tiene incidencia sobre lo que deba resolverse en vía administrativa. Así, aún cuando los hechos no fueran constitutivos de delito o no pudiera establecerse la responsabilidad penal del acusado, esos mismos hechos sí podrían constituir una falta disciplinaria la cual estaría facultada la Administración de perseguir independientemente de la tramitación y resultado del proceso penal. Por ello, el que se tramite contra el recurrente una causa penal en vía jurisdiccional y una causa administrativa simultáneamente por los mismos hechos, no implica violación alguna a sus derechos fundamentales, ni la causa penal impide a la Administración la prosecución del proceso administrativo disciplinario.” (Sentencia número 14589-2003, de las 12:13 horas del 12 de diciembre de 2003).

Siendo así no encuentra esta Cámara que se produzca el vicio apuntado, de toda suerte que el alegato es improcedente por las consideraciones anteriormente expuestas, rechazándose en consecuencia este agravio.-”

b) Independencia del proceso disciplinario administrativo respecto del proceso penal

[SALA CONSTITUCIONAL]²

“La cuestión fundamental se reduce al examen de la facultad prevista por el párrafo tercero del artículo 203 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por la cual, el inspector general que instruye el procedimiento disciplinario, cuando lo estime necesario, puede comisionar a otra autoridad judicial para la recepción de la prueba.

- En la consulta judicial facultativa evacuada por esta Sala mediante sentencia N° 2001-01738 -que en cuanto al tema, es un asunto similar a éste-, el Juez promovente solicitó que se revisara la constitucionalidad de la jurisprudencia o actividad procesal realizada por los jueces de alzada, consistente en delegarle a sus similares de primera instancia, la recepción de las pruebas ordenadas para mejor resolver, aseverando que se lesiona el principio de inmediación de la prueba, pues es necesario que el Juez esté en contacto directo con los medios probatorios ofrecidos por las partes para así percibir por sí mismo la información brindada, valorarla con apego al sistema de la sana crítica y dictar la sentencia correspondiente, lo que además, sostuvo el consultante, atenta contra la jurisprudencia constitucional que ha reiterado que los derechos al procedimiento son esenciales porque su violación equivale a una lesión de derechos fundamentales, y uno de los principios de regularidad del procedimiento que genera derechos para los sujetos inmersos en un proceso judicial es el de inmediación de la prueba. Ahora bien, sobre esos extremos la Sala resolvió:

"IV.-Principio de inmediación de la prueba. El juez consultante señala que es necesario que el juez civil esté en contacto directo con los medios probatorios ofrecidos por las partes y que la posibilidad de delegar en otro juez la obtención de pruebas viola el principio de inmediación de la prueba. No lleva razón el consultante. Este principio significa que todos los sujetos procesales deben recibir la prueba de manera directa, inmediata y simultánea. Al respecto, refiriéndose a la materia penal, en la sentencia número 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos, se dijo: "...Es necesario que las pruebas lleguen al ánimo del juez sin alteración alguna. A la hora de recibir la prueba el juez debe estar en comunicación directa con los demás sujetos del proceso. Se aplica la regla de la oralidad en la fase de juicio para hacer efectiva esa indicación..."



No obstante, en materia procesal civil no podemos afirmar que la inmediación de la prueba forme parte integral del debido proceso, pues no es un principio preceptuado por la legislación procesal civil ... el Código Procesal Civil, por tener como base un procedimiento escrito, se posibilita la sustitución del juez, la no inmediación, la delegación y otras actuaciones que atentan directamente contra el principio de inmediación; razón por la cual es posible, en esta clase de procedimiento, la existencia de normas como la consultada, según la cual el tribunal que solicita la prueba comisiona a otro juez para que la reciba ... V.-

Consideración final. El párrafo cuatro del artículo 575 del Código Procesal Civil lo que dice es que para recibir pruebas en segunda instancia se podrá comisionar al juez respectivo. Dicho artículo permite a las partes ofrecer prueba en segunda instancia y además otorga la posibilidad al Tribunal de ordenar prueba para mejor proveer. De ninguna forma la frase impugnada atenta contra el principio del debido proceso, pues por el contrario, lo que hace es facilitar el acceso a la prueba, pudiendo el juez de segunda instancia comisionar ... VI.-

Conclusión. La Sala estima que lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 575 del Código Procesal Civil es razonable".

Del anterior precedente es necesario destacar dos aspectos. El primero es que la Sala diferenció en relación con el proceso penal. De hecho, en el mismo voto 1739-92, que cita el aquí accionante, este Tribunal expresó que se concretaba a señalar las condiciones del debido proceso en materia penal (ver su Considerando III). El segundo se refiere a la naturaleza del procedimiento. Obsérvese que al examinar la norma en consulta, se tuvo presente la clase de procedimiento o sus condiciones particulares, es decir, se indicó que se trataba de un proceso escrito; distinto del penal en el que priva la oralidad, conforme se resolvió con detalle -entre otros- en el voto 1927-M-98.

Dado que el asunto base de esta acción es un procedimiento administrativo disciplinario y debido a que el accionante invoca en su fundamento elementos del orden penal, es preciso recordar que la jurisprudencia constitucional ha venido delimitando las diferencias entre los procedimientos de ambas materias:

"II.-Diversidad entre el procedimiento sancionatorio y el proceso penal:

El recurrente señala como una vulneración al debido proceso el hecho de que las declaraciones de los testigos en el procedimiento administrativo difieran de las declaraciones que ellos mismos han rendido en sede penal, y ello -en caso de ser cierto, lo que no consta a este Tribunal- de manera alguna puede considerarse una vulneración al debido proceso, en tanto ambos procesos buscan fines diversos; el procedimiento administrativo disciplinario se instaura para conocer la verdad real sobre una falta a las obligaciones del servidor público y puede culminar -en el más grave de los casos- con una sanción de despido, es decir, con

la pérdida del trabajo para el titular de la plaza. El sistema penal por su parte es represivo y la culminación de un proceso puede afectar, entre otros bienes jurídicos, la privación del bien jurídico libertad para el declarado culpable. Por estas razones no puede el recurrente equiparar ambos procesos que tienen fines diferentes y que son decididos por funcionarios diversos, de acuerdo a la función que a cada uno de ellos es encomendada. Este extremo del recurso es improcedente como se declara" (voto 10198-01).

Como conclusión hasta este punto, puede decirse que no es procedente tratar de asimilar en forma completa ambos tipos de procedimiento, porque queda claro que la Sala los ha diferenciado en cuanto a su naturaleza, efectos y finalidades, reconociendo asimismo, la facultad legislativa de estructurarlos, conforme se ha resuelto en otras ocasiones:

"III).-Tal y como se indicó, esta Sala ha reconocido en múltiples oportunidades, la potestad del legislador para regular discrecionalmente el trámite de los diversos procesos judiciales, en tanto dicha regulación se ajuste a los parámetros de constitucionalidad que regulan la actividad legislativa" (voto 2897-96).

"Se deduce con claridad que el legislador está facultado para diseñar procesos en forma diferente según la materia de que se trate, para cumplir con el principio de justicia pronta y cumplida, diseño que por supuesto, debe estar acorde con los demás derechos constitucionales" (voto 8745-00).

- En este caso no existen razones para decidir en forma distinta de como se resolvió en el antes indicado voto 01738-01. Al igual que en aquel caso, el procedimiento al que pertenece la norma aquí impugnada, no fue estructurado, como el penal, sobre la base de un sistema oral. En este sentido, las normas que lo regulan prevén la posibilidad de pedir un informe al denunciado, y contemplan otras actuaciones como dar audiencia a las partes para que formulen alegaciones, pasar el expediente a estudio de los restantes inspectores generales para dictar sentencia, y en particular, la Ley advierte expresamente que "en la calificación de las probanzas, el órgano disciplinario se atenderá a lo que se encuentre consignado en el expediente" (véanse los artículos 200, 204, 206 y 207). En conclusión, los elementos de juicio en este asunto no son distintos de los considerados en ese otro caso, motivo por el cual, procede resolver -como se adelantó- en el mismo sentido.

- Con base en lo anterior, los reproches formulados contra las normas que se cuestionaron, no constituyen vicio de inconstitucionalidad alguno. Por ello, la acción resulta improcedente y debe ser desestimada."

c) Concurrencia de la responsabilidad penal y administrativo disciplinaria[SALA CONSTITUCIONAL]³

“El recurrente estima que se ha violentado en su perjuicio la garantía básica al debido proceso, en el tanto que se le suspendió temporalmente del ejercicio de su cargo en virtud del proceso administrativo que se tramita en su contra, sin que previamente se dilucidasen los hechos acusados en la vía penal, lo que a su criterio resulta ilegítimo.

En primer lugar, cabe indicarle al recurrente que en nuestro ordenamiento jurídico no resulta ilegítimo, ni siquiera fuera de lo ordinario, que un mismo hecho genere diversos efectos jurídicos. En el caso del recurrente, el hecho denunciado puede generar responsabilidad penal si implica una conducta típica, antijurídica y culpable, así como responsabilidad disciplinaria si el mismo se constituye en una infracción a sus obligaciones como funcionario público, sin que dicha situación implique –en principio– violación a sus derechos fundamentales. En este sentido, la Sala ha estimado como válido que se tramite de manera independiente un proceso penal y un proceso administrativo respecto a los mismos hechos, a fin de que se resuelva sobre la respectiva responsabilidad en cada una de estas sedes, sin perjuicio claro esta, que de establecerse en la vía penal que los hechos no existieron ello debe prevalecer sobre lo resuelto en la vía administrativa. En consecuencia, el simple hecho que en contra del recurrente se tramite una investigación en la sede administrativa, a efectos de determinar si los hechos descritos implican responsabilidad disciplinaria, no puede interpretarse como una violación a sus derechos fundamentales, máxime que el respectivo proceso disciplinario deberá tramitarse con estricta observancia al debido proceso, en el que el recurrente podrá ejercer su derecho de defensa y velar por la tutela de sus intereses.

En este contexto, la suspensión ordenada en el caso del accionante no constituye -a diferencia de lo que él alega- una sanción en su contra, por el contrario, implica una medida de carácter meramente cautelar y temporal, con la que se pretende propiciar que la investigación iniciada en su contra se desarrolle de la manera más efectiva posible, con sustento en el artículo 33 de la Normativa de Relaciones Laborales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Se trata así, de una medida eminentemente preventiva, llamada a desaparecer una vez definida la situación que la motiva, cuya conveniencia puede ser revisada por el órgano competente cuando así lo solicite el recurrente, de allí que no observa esta Sala que con la misma se cause un menoscabo a sus derechos fundamentales, al menos de manera directa, máxime si se toma en cuenta que en la especie la suspensión acordada ha sido con goce de salario y durante un plazo determinado, según se desprende de la resolución de las catorce horas y veinte minutos del veinticinco de

enero del dos mil uno (visible a folio 4 del expediente), situación que como en repetidas ocasiones se ha manifestado no resulta contraria a derecho. Ahora bien, la disconformidad del recurrente con la procedencia y conveniencia de la medida cautelar deberá plantearse, discutirse y resolverse en la propia sede administrativa. En consecuencia, esta Sala no observa que con los hechos descritos se haya configurado la alegada violación a sus derechos fundamentales, por ende, de conformidad al artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción procede rechazar por el fondo el recurso, como en efecto se hace.”

d) Independencia con respecto al juzgamiento de los mismos hechos en sede penal

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁴

“V.-Sobre la validez de las conductas demandadas. De inicio, se deba hacer mención a que , derivado esencialmente de los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, la Sala Constitucional ha reiterado la existencia de varias formalidades básicas, que garantizan los derechos fundamentales de los sujetos que pueden resultar perjudicados por el dictado de un acto administrativo. Así, desde la sentencia No. 15-90 de las 16:45 horas del 5 de enero de 1990, se han definido esos elementos constitutivos del debido proceso en sede administrativa, cuando se indicó: "... 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...". Ahora bien, en el caso en estudio, se tiene que el señor Arias Soto fue autorizado desde el año de 1999 como vendedor de lotería nacional asignándole originalmente una cuota de cien enteros y que en varias oportunidades,



Inspectores de la Junta de Protección Social, realizaron seguimientos ante denuncias planteadas en contra del vendedor Arias, lográndose compras de “tiempos clandestinos o ilegales” al vendedor, lo que quedó plasmado en los informes que oportunamente se rindieron , en los que se determinaron las compras hechas en fechas 13 y 15 de abril, así como del 6 de mayo, todas del año 2005, numerados 1472005 y 1482005, elemento fáctico que sirvió de base para el inicio de un procedimiento sancionatorio en su contra, por lo que la Comisión de Comparecencias de la institución aquí demandada, en su condición de Órgano Director del Procedimiento Administrativo, emitió la resolución CC-001-2006 de las nueve horas del 12 de enero de 2006, indicándosele claramente, los hechos que fundamentaban el inicio de ese procedimiento, la posibilidad de hacerse asesorar por un abogado, de consultar y fotocopiar el expediente, de ofrecer las pruebas que estimara oportunas en su defensa; asimismo, se le citó a una comparecencia oral y privada, actuación a la cual se le indicó que podía asistir con su abogado y que en caso de no asistir, el procedimiento se resolvería con los elementos de juicio y pruebas existentes. Aunado a ello, al actor se le señalaron los recursos existentes en contra de esa resolución y los plazos para interponerlos . De todo lo cual, se infiere que la resolución bajo estudio cuenta con los elementos necesarios de una intimación inicial. Ahora bien, en la fecha señalada para la audiencia, sea el 8 de febrero de 2006, el actor se presentó acompañado de su abogado particular el profesional Carlos Fallas Corrales, y al momento ofrecido por el Órgano Director para presentar alegatos y prueba respecto de los hechos investigados, el representante legal del señor Arias intervino indicando que su cliente se abstenía de declarar, sin que ofreciera además prueba alguna a su favor. Así las cosas, la Comisión de Comparecencias dio por terminada la audiencia y sustentado en las manifestaciones de los Inspectores de la Institución, tenidos como testimonios de conformidad con lo establecido en el numeral 301 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública, así como el basamento normativo, sea el artículo 20 de la Ley de Loterías que obliga a los concesionarios de cuotas a ajustarse a las disposiciones de ley, el artículo 4 de la Ley de Rifas y Loterías, en el que se dispone el delito de estafa por la venta de loterías prohibidas, además del artículo 72 del Reglamento de la mencionado Ley de Loterías, el cual dispone la sanción de cancelación por la ventas ilegales, con todo lo cual, la Comisión de Comparecencias determinó como suficientes los elementos para recomendar la cancelación de la adjudicación del señor Arias en su condición de vendedor autorizado a través de la Cooperativa Coopelot R.L., sanción que fue avalada por la Gerencia General de la Junta de Protección Social mediante el oficio G 0535 del primero de marzo de 2006. Esta disposición le fue notificada al actor en nota L656 del 17 de marzo siguiente, siendo impugnada por el interesado quien interpuso los recursos de revocatoria y apelación en subsidio, siendo este último rechazado por la Junta Directiva de la institución demandada



mediante acuerdo JD-218 del 9 de mayo de 2006, resolución en la cual, el órgano colegiado tomó en cuenta los mismos hechos investigados, y además de la normativa ya mencionada por la Comisión de Comparecencias y la Gerencia General, adujo el artículo 65 del Reglamento a la Ley de Loterías, analizando la labor desplegada en el caso por los Inspectores, los que por esta normativa deben ejercer el control sobre los vendedores autorizados como se hizo en el caso bajo ex a men y además sustentó la sanción en la aplicación del numeral 72 del mismo Reglamento, el cual faculta a la administración para cancelar la adjudicación de las cuotas de lotería ante la venta ilegal de loterías. En esta resolución y como parte de su fundamento legal, citó dictámenes de la Procuraduría General de la República, mediante los cuales se analiza la naturaleza jurídica de la concesión otorgada a los vendedores de lotería, y la facultad de la institución de proceder a su cancelación. Además, como parte de la motivación necesaria, la Junta Directiva analizó que la venta ilegal de loterías incide negativamente en el interés público institucional, ya que al colocarse dichas loterías indebidamente en el mercado se desplazan a las legales, merman los ingresos y por ende la cobertura de los programas de bien social a los que está obligado cumplir la institución por ley. Finalmente, se determinó el que no se hubieran desvirtuado los cargos imputados al señor Arias. Estudiado de esa forma el procedimiento seguido contra el aquí actor, este Tribunal comparte el criterio de los órganos intervinientes en el procedimiento administrativo, pues quedó claro que sustentado en los informes de los inspectores y contando con el debido respaldo normativo, la administración acreditó las ventas de loterías ilegales por parte del señor Arias Soto en las fechas por las que se le siguió la investigación que se analizó líneas anteriores y que culminó con la sanción impuesta, siendo además que el investigado declinó en su oportunidad procesal desvirtuar los hechos, todo de conformidad con lo establecido en los numerales 297 y 298 de la Ley General de la Administración Pública. Además, verificado el cumplimiento de los elementos esenciales del acto administrativo, tanto los subjetivos, objetivos y formales, en el tanto el procedimiento cumplió con el requerimiento mínimo de un debido proceso sin que se observe indefensión alguna en el mismo y seguido de conformidad con los artículos 214 y 308 de la Ley General de la Administración Pública, se dio la debida motivación con lo cual se expresaron los aspectos de hecho y de derecho como motivo del acto, asimismo, se respetó el contenido y el fin perseguido, siendo la conducta emitida por los órganos competentes debidamente investidos y legitimados, con todo lo cual arriba este Tribunal a la conclusión que en la especie no existe invalidez alguna en lo impugnado. Además, merece hacerse mención a principal de los argumentos esgrimidos en la demanda por parte del actor, el que alegó que existía prejudicialidad entre lo resuelto en sede penal, en donde fue denunciados los hechos ilícitos y de lo cual, según alega, fue liberado de toda culpa, de conformidad con lo indicado en la sentencia aportada a los autos (folios



9 y siguientes del expediente principal) , respecto de lo resuelto en la sede administrativa. Sobre la independiencia o no de la sede administrativa sancionatoria y la vía penal, la Sala Constitucional ha indicado que : "...la posibilidad de investigar administrativamente las faltas que cometan los funcionarios... en el desempeño de sus funciones, no impide en modo alguno el que se remita a la jurisdicción penal correspondiente el conocimiento de los hechos, si éstos aparecen desde un inicio como constitutivos de delito, porque en todo caso es obligación de los funcionarios públicos denunciar los hechos delictivos de que conozcan en el ejercicio de sus cargos, según lo establecido por el artículo 156 del Código de Procedimientos Penales, además de que resultan ser procedimientos independientes, para establecer dos tipos de responsabilidades, y que no tienen, bajo ningún punto de vista, relación de prejudicialidad alguna..." (sentencia número 5967-95). Por otra parte, y en torno a otro tema ligado a la independiencia de las sedes, sea la aplicación del principio del non bis in idem, en sentencia número 2003-3726 de las 9:25 horas del 9 de mayo de 2003, esa misma Sala expresó: "Se alega también como argumento de inconstitucionalidad, que esta norma viola el principio constitucional de non bis in ídem. Si bien es cierto que existe independiencia entre el procedimiento administrativo sancionatorio y el juzgamiento de los hechos en la vía penal, no puede interpretarse, sin contrariar el derecho al debido proceso y el principio del non bis in ídem, que si se juzga un hecho en la vía penal y el imputado resulta absuelto, pueda ser disciplinariamente sancionado en vía administrativa por los mismos hechos. Se reconoce que uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración es su subordinación a la Autoridad Judicial. De haber colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa, se debe resolver en favor de la primera. De este mismo principio se deriva la necesidad de que se respete la cosa juzgada." (sentencia Número 3484-94 de las doce horas del ocho de julio de mil novecientos noventa y cuatro.) ... Dictada sentencia judicial firme en vía penal, el recurrente podrá acudir ante la jurisdicción laboral a reclamar cualquier inconformidad relativa a la sanción disciplinaria impuesta, si en dicha sentencia se hubiere establecido que él no cometió los hechos que se le imputan y que son los mismos por los que se le sancionó administrativamente. ..." En similar sentido, en resolución número 2001-8634 de las catorce horas treinta y seis minutos del veintinueve de agosto del dos mil uno reiteró: "(...) Cabe indicarle al recurrente que en nuestro ordenamiento jurídico no resulta ilegítimo, ni siquiera fuera de lo ordinario, que un mismo hecho genere diversos efectos jurídicos. En el caso del recurrente, el hecho que se le atribuye puede generar responsabilidad penal si implica una conducta típica, antijurídica y culpable, así como responsabilidad disciplinaria si el mismo se constituye en una infracción a sus obligaciones como servidor público, sin que dicha situación implique –en principio– violación a sus derechos fundamentales. De allí, que la Sala ha estimado como válido que se tramite de manera



independiente un proceso penal y un proceso disciplinario respecto a los mismos hechos, a fin de que se resuelva sobre la respectiva responsabilidad en cada una de estas sedes, sin perjuicio claro está, que de establecerse en la vía penal que los hechos no existieron ello debe prevalecer sobre lo resuelto en otras vías...". Por su parte, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia número 00735-F-2007 de las 14:50 horas del 8 de octubre de 2007, indicó: "...la transgresión de un deber no tiene siempre efectos unívocos, en razón de que puede consistir en el incumplimiento de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias, o puede configurar un ilícito penal, o bien, implicar el resarcimiento patrimonial del daño causado. Esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria, la penal, la civil o patrimonial por lo que para cada una debe seguirse el procedimiento respectivo y fiel observancia de los requisitos indispensables en cada una de sus etapas.... Debe agregarse que, el hecho de que haya sido desestimada una denuncia en la sede penal, no implica que no haya incurrido en falta laboral, o que deba aplicarse aquí, necesariamente, el principio del in dubio pro operario. Las vías para encausar la responsabilidad penal y disciplinaria son independientes una de la otra; por cuanto, en aquella, lo que pretende determinarse es si se incurrió en alguna conducta delictiva; es decir, tipificada, antijurídica y culpable. En esta otra, debe establecerse si el comportamiento puede enmarcarse como una falta a sus deberes como funcionario..." . Queda claro de lo transcrito que , existe una dimensión múltiple de responsabilidad, en lo que nos interesa para el caso , la posibilidad de seguir un procedimiento administrativo sancionador y por los ilícitos un proceso penal, tal y como ocurrió en el caso del señor Arias, en el que fue denunciado por autoridades de la Junta de Protección Social ante la Fiscalía penal por imperativo legal , siendo necesario indicar que en la jurisdicción penal se investigaron tanto los hechos acaecidos en fechas 13 y 15 de abril y 6 de mayo de 2005, sobre los cuales se siguió la causa penal número 05-3079-0305-PE, así como, por otras denuncias anteriores y por los cuales se tramitó la causa numerada 04-4681-0305-PE, procesos que finalmente fueron juzgados de forma acumulada en el más antiguo de los expedientes, y cuya sentencia es la que hace resaltar el aquí actor. Ahora bien, tal y como se desprende de la resolución penal número 100-2010 de las 11:32 horas del 4 de marzo de 2010 que corre a partir del folio nueve del expediente principal que nos ocupa, el sobreseimiento del señor Arias en sede penal no descartó completamente la existencia de los hechos, sino que se pronunció no solo respecto de la variación en la normativa tipificada, sino además, hizo énfasis en la forma en que se obtuvo la prueba, principalmente refiriéndose a un decomiso realizado y a la firma junto al contenido de actas levantadas por los Inspectores, que se refiere n a otras investigaciones realizadas al mismo señor Arias, también por venta ilegal de loterías y sobreprecio, de fechas distintas a las que motivaron



el procedimiento que culminó con la sanción alegada en autos, sin que se aprecie en dicha sentencia que efectivamente se hubiese indicado la inexistencia de los hechos, sino que la absolutoria emanó en carácter de duda razonable por la valoración realizada en sede penal, indicando los juzgadores de esa jurisdicción: "La prueba recabada en autos, es insuficiente para acreditar sin dubitación alguna que el acusado fuera el causante de esos periplos, por lo que en respeto al principio del In dubio Pro Reo, no existe otra posibilidad que absolverlo de toda pena y responsabilidad como así se ordena en lo que respecta al delito de venta de lotería ilegal." Así las cosas, se debe indicar que, bajo tal situación, y como se desprende de las citas realizadas de las sentencias de la Sala Constitucional y Primera mencionadas, ambas de la Corte Suprema de Justicia, en la especie se mantiene la independencia de la sede administrativa respecto de la penal, pues como se indicó no se llegó a concluir con grado de certeza la no participación del señor Arias Soto en la venta ilegal de loterías, y que, en la fundamentación de la sanción impuesta administrativamente no se utilizaron las actas o el decomiso reprochado penalmente al declararlas espúreas, sino que, en el procedimiento administrativo se utilizó como sustento los informes rendidos por los propios Inspectores de la Institución demandada en los que se hizo ver las compras de lotería ilegal realizadas al señor Arias, lo cual, como se indicó fue suficiente en el procedimiento para imponer la sanción de cancelación que ahora se impugna. Además, debe resaltarse que el aquí actor, esperó la resolución penal para plantear el proceso contencioso y que desde esa óptica también se analizará el asunto al resolverse sobre la caducidad alegada por la parte demandada."

e) Apertura de procedimiento administrativo por hechos investigados en sede penal

[SALA CONSTITUCIONAL]⁵

"...la recurrente acude a la vía de amparo para combatir la resolución de las 8:00 horas del 23 de noviembre de 2004 que es auto de apertura de procedimiento ordinario disciplinario incoado contra el amparado por el Instituto Costarricense de Electricidad; sin embargo, ello conlleva una desnaturalización del proceso sumario de amparo que no ha sido diseñado para debatir aspectos de mera legalidad que involucren lesiones indirectas a la Constitución Política. En este sentido, debe tener en cuenta la recurrente que el numeral 345 de la Ley General de la Administración Pública dispone que en el procedimiento administrativo cabrán los recursos ordinarios "contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final", recursos que, al tenor de lo establecido en el numeral 346 de la Ley General de la Administración Pública, deberán presentarse "dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos". En el caso bajo examen, la

recurrente combate por la vía del amparo –más de tres meses después de dictada aquella resolución- la imputación y la prueba incorporada al procedimiento administrativo y, el recurso de amparo no ha sido previsto para reabrir plazos fenecidos –artículo 30 inciso ch de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-, ni para debatir aspectos que tienen una vía concreta de sustanciación. En todo caso, téngase en cuenta que lo que se combate es el acto inicial de procedimiento dictado el 23 de noviembre de 2004 que tiene como finalidad más importante la búsqueda de la verdad real – artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública- y, a partir de ese momento se abrió para el investigado la posibilidad de un amplio ejercicio de su derecho de defensa material y técnica, el que la Sala estima no se encuentra restringido por el contenido de aquel acto, el que se ha tenido a la vista (folio 18) y que, como se indicó, puede ser combatido por el cause ordinario dispuesto al efecto.

En lo que atañe a la prueba documental incorporada al procedimiento administrativo, la Sala ha podido constatar –folio 18- que la misma fue puesta en conocimiento del investigado, que podrá, a partir de ese momento presentar los alegatos que a bien tenga en defensa de sus derechos e intereses y, finalmente, las pruebas incorporadas serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica racional –artículo 298 de la Ley General de la Administración Pública-, quedando aún al investigado, en el hipotético caso de que el resultado de la investigación le resulte desfavorable, la posibilidad de combatir en sede administrativa y posteriormente en la jurisdiccional, lo resuelto por el patrono.

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.

Finalmente, la Sala debe señalar que la apertura de un procedimiento administrativo por hechos que se investigan en sede penal, no constituye una vulneración a la disposición 42 de la Constitución Política, en tanto los bienes jurídicos involucrados y los efectos de uno y otro proceso son diversos. Corolario de lo expuesto, el recurso debe rechazarse de plano como se dispone."

f) Procedencia del despido pese a existir proceso penal pendiente

[SALA PRIMERA]⁶

"IX.-No obstante lo expuesto en el considerando anterior, resulta pertinente indicar lo que sigue. Sobre la procedencia de abrir un procedimiento administrativo disciplinario o sancionatorio, a pesar de existir otro penal pendiente, la Sala



Constitucional, en el voto número 3726 de las 9 horas 25 minutos del 9 de mayo del 2003, en lo conducente, indicó:

“II.-En cuanto a este tema, en sentencia número 2002-04035 de las nueve horas veintitrés minutos del tres de mayo del dos mil dos, esta Sala estimó: “I.-

Los recurrentes acusan que se les despidió al tenerse por probado –en la vía administrativa- la comisión de determinados hechos, los que podían constituir además ilícitos penales, por lo que, a su criterio, debió conocer los hechos primeramente en la sede penal, para en caso de determinarse su responsabilidad penal, iniciar entonces el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario.

II.-En cuanto a este tema en concreto, esta Sala en sentencia número 4395-96 de las doce horas cincuenta y un minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y seis estimó: “Unico.-

Esta Sala estableció en sentencias anteriores que, de conformidad con los términos en que la ley lo establezca, cada organismo o institución puede prever la existencia de un órgano que ejerza el régimen disciplinario y por ende, sirva de contralor del buen desempeño de las funciones encomendadas a los servidores de aquella entidad. También estableció que, existe independencia entre el procedimiento administrativo sancionatorio y el juzgamiento de los hechos en la vía penal. “Se alega también como argumento de inconstitucionalidad, que esta norma viola el principio constitucional de non bis in ídem. Si bien es cierto que existe independencia entre el procedimiento administrativo sancionatorio y el juzgamiento de los hechos en la vía penal, no puede interpretarse, sin contrariar el derecho al debido proceso y el principio del non bis in ídem, que si se juzga un hecho en la vía penal y el imputado resulta absuelto, pueda ser disciplinariamente sancionado en vía administrativa por los mismos hechos. Se reconoce que uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración es su subordinación a la Autoridad Judicial. De haber colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa, se debe resolver en favor de la primera. De este mismo principio se deriva la necesidad de que se respete la cosa juzgada.” (sentencia Número 3484-94 de las doce horas del ocho de julio de mil novecientos noventa y cuatro.) Resulta de tal afirmación que al trabajador se le puede sancionar en vía administrativa, imponiéndosele las sanciones de índole disciplinaria laboral que correspondan, aún cuando exista procedimiento penal en su contra, pendiente de resolución, en el que se juzguen los mismos hechos que se conocen en sede administrativa. Dictada sentencia judicial firme en vía penal, el recurrente podrá acudir ante la jurisdicción laboral a reclamar cualquier inconformidad relativa a la sanción disciplinaria impuesta, si en dicha sentencia se hubiere establecido que él no cometió los hechos que se le imputan y que son los mismos por los que se le



sancionó administrativamente. En consecuencia, lo procedente es rechazar por el fondo el recurso.” En similar sentido, en resolución número 2001-8634 de las catorce horas treinta y seis minutos del veintinueve de agosto del dos mil uno reiteró: “(...) Cabe indicarle al recurrente que en nuestro ordenamiento jurídico no resulta ilegítimo, ni siquiera fuera de lo ordinario, que un mismo hecho genere diversos efectos jurídicos. En el caso del recurrente, el hecho que se le atribuye puede generar responsabilidad penal si implica una conducta típica, antijurídica y culpable, así como responsabilidad disciplinaria si el mismo se constituye en una infracción a sus obligaciones como servidor público, sin que dicha situación implique –en principio– violación a sus derechos fundamentales. De allí, que la Sala ha estimado como válido que se tramite de manera independiente un proceso penal y un proceso disciplinario respecto a los mismos hechos, a fin de que se resuelva sobre la respectiva responsabilidad en cada una de estas sedes, sin perjuicio claro está, que de establecerse en la vía penal que los hechos no existieron ello debe prevalecer sobre lo resuelto en otras vías...” Consideraciones aplicables al caso en estudio, ante la evidente similitud fáctica existente y por no concurrir motivos que justifiquen variar el criterio vertido en las sentencias parcialmente transcritas. En consonancia con ello, no observa esta Sala que se hayan violentado los derechos fundamentales de los amparados con el hecho de que se haya tramitado procedimiento administrativo disciplinario en su contra, pese a que los hechos aún no hayan sido conocidos en sede penal, en el entendido, eso sí, que de establecerse con certeza en la vía penal que los hechos no existieron ello debe prevalecer sobre lo resuelto en otras vías.” Así las cosas, conforme lo dispuesto por esta Sala en su jurisprudencia, en principio, no existe obstáculo para que se tramite y resuelva proceso administrativo disciplinario en contra de un funcionario público, por el simple hecho de existir una investigación penal pendiente de resolución.

III.-... Esta Sala, en sentencia número 2000-07707 de las dieciséis horas con treinta y cinco minutos del veintinueve de agosto del dos mil, consideró: “ (...) Por lo demás, nada impedía a la administración recurrida tramitar y finalizar los procedimientos administrativos iniciados en contra de la recurrente y otros servidores, pues la existencia de una causa penal por los mismos hechos no implicaba obstáculo procesal alguno, habida cuenta que se trataba de responsabilidades de diferente naturaleza, que persiguen fines distintos...”. Precedente que es aplicable al caso en estudio, pues este Tribunal no encuentra razones para variar el criterio vertido en dicha sentencia, ni motivos que lo hagan valorar de manera distinta en la situación planteada. En razón de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, procede rechazar de plano el recurso, como al efecto se declare.”(Lo subrayado y resaltado no es del original). A tenor de lo dispuesto en los anteriores precedentes, esta Sala comparte lo afirmado por el Tribunal,

respecto a que el sobreseimiento dictado a favor del actor no incide en el cuadro fáctico contenido en el acto impugnado, donde se dispuso el despido del actor. El juzgador penal, siguiendo el criterio del Ministerio Público, le concedió dicho beneficio al doctor Willy Agustín Soto Acosta por existir duda en torno a su participación o no en los hechos investigados. Es decir, no hubo una declaratoria de certeza. En consecuencia, lo considerado por el señor Rector del ente demandado en vía administrativa se mantiene incólume.”

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 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Novena, Resolución No. 50-2008, de las quince horas con treinta minutos del diecinueve de diciembre de dos mil ocho.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 2527-2002, de las once horas con treinta y cinco minutos del ocho de marzo de dos mil dos.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 3153-2001, de las nueve horas con treinta y un minutos del veinticinco de abril de dos mil uno.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Sexta, Resolución No. 4544-2010, de las once horas con veinte minutos del tres de diciembre de dos mil diez.
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 3290-2005, de las dieciseis horas con treinta y cinco minutos del veintinueve de marzo de dos mil cinco.
- 6 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 270-2004, de las nueve horas con quince minutos del veintitrés de abril de dos mil cuatro.