



Centro de Información Jurídica en Línea



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo

(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DEL SERVIDOR PÚBLICO:
ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 211, 212 Y 213 DE LA LEY GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

SUMARIO:

1. DOCTRINA

a. Responsabilidad del Funcionario Público

i. Responsabilidad Disciplinaria

1. Definición

2. Fundamento

3. Fin y Naturaleza

4. Elementos del Procedimiento Administrativo Disciplinario

5. Responsabilidad Disciplinaria y Administrativa

ii. Responsabilidad Administrativa

iii. Responsabilidad Civil

iv. Responsabilidad Penal

2. NORMATIVA APLICABLE

a. Ley General de la Administración Pública

3. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

a. Tipos de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos

b. Régimen de Responsabilidad "subjetiva" del funcionario público frente a la Administración

c. Responsabilidad por Delegación

4. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

5. JURISPRUDENCIA

a. Aplicación de la Ley General de la Administración Pública

b. Procedencia de abrir un procedimiento administrativo disciplinario aunque exista otro penal pendiente

c. De las distintas clases de Responsabilidades y su Interrelación



Centro de Información Jurídica en Línea



d. Esfera de Aplicación del Poder Disciplinario

Resumen: Se explica que es la responsabilidad de un funcionario público, lo que es responsabilidad administrativa, además se explican criterios relacionados con el tema, en la normativa se estipula todo lo relacionado con la responsabilidad disciplinaria a la que se enfrenta el servidor público, además de una serie de pronunciamientos de la Procuraduría.

DESARROLLO

1. DOCTRINA

a. Responsabilidad del Funcionario Público

"Obligación del funcionario de responder de los actos que ejecute. El servidor público tiene una serie de deberes que cumplir, ya sea, estipulados en el estatuto, en un reglamento, en la ley o la Constitución. Normativa que enmarca su actividad, incluso en su vida privada. Todo, para que la imagen de la actividad pública sea confiable y eficaz."¹

i. Responsabilidad Disciplinaria

1. Definición

"La responsabilidad administrativa o disciplinaria es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado.

Este régimen es una especie de la potestad "sancionadora" del Estado, de la que dimana, potestad que es inherente y propia de la Administración Pública."²

2. Fundamento

"... la responsabilidad disciplinaria tiene su fundamento en la



Centro de Información Jurídica en Línea



sujeción especial que obliga a los funcionarios con respecto a la Administración, de ahí que un mismo hecho pueda dar lugar a la aplicación de dos sanciones administrativas: una gubernativa derivada de la ejecución de las normas generales de policía establecidas para mantener el orden, la paz, seguridad jurídica, etc.; y otra disciplinaria a consecuencia del estado de supremacía especial ya referido.

(...)

El fundamento de la responsabilidad de los funcionarios se encuentra en el concepto mismo de función pública, existe implícita y como requisito esencial de la organización administrativa. Todo ello independientemente de la necesidad de que estén consagradas constitucionalmente y reglamentadas en su ejercicio por otras disposiciones normativas."³

3. Fin y Naturaleza

"Asegurar la observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función (necesidad de mantener la disciplina interna).

Presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica."⁴

"La responsabilidad disciplinaria difiere de la responsabilidad común tanto por su fin como por su especial naturaleza y efecto, pues el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observación de las normas de subordinación jerárquica y en general al exacto cumplimiento de todos los deberes de la función."⁵

"El régimen disciplinario en la función pública, implica una organización de personas dentro de un sistema jerárquico, regulado por un estatuto dirigido a la consecución de eficacia y continuidad de los servicios públicos; ejerciendo una agilidad doble: Por un lado intimidante, en cuanto a que hace saber que ante un acto que



Centro de Información Jurídica en Línea



implique responsabilidad disciplinaria, le es correlacionada un una determinada sanción. Por otro lado, una vez efectuado el acto que implique dicha responsabilidad y sea sancionado, tendrá un efecto ejemplarizante, previendo la reincidencia”⁶

4. Elementos del Procedimiento Administrativo Disciplinario

“En todo procedimiento administrativo disciplinario intervienen tres elementos básicos, a saber: el bien jurídico que se trata de tutelar, es decir, el buen funcionamiento del servicio en cuestión, el sujeto o funcionario sobre el cual recaen los efectos de la decisión final a consecuencia de su accionar (infracción y sanción), y la autoridad o Administración, que se ocupa de instruir el expediente, recabando las pruebas, etc. Con el fin de determinar si efectivamente ha existido falta.”⁷

5. Responsabilidad Disciplinaria y Administrativa

“Anteriormente, se trataba a la responsabilidad disciplinaria y la administrativa como sinónimos, por mantenerse ambas esferas dentro de la administración pública; analogía ya superada, por cuanto la responsabilidad administrativa se encuentra en otro ámbito y se refiere a cuestiones de orden patrimonial, mientras que la potestad disciplinaria, crea y establece la responsabilidad por falta de disciplina.

(...)

Por el contrario ambas responsabilidades tienen distintos bienes jurídicos, y se aplican por órganos y procedimientos completamente distintos.”⁸

“Debemos señalar que no obstante el hecho de que la gran mayoría de autores los consideran como conceptos sinónimos;(…) claramente se ha reconocido las responsabilidades disciplinaria y administrativa



Centro de Información Jurídica en Línea



no lo son, por el contrario la primera es una especie de la segunda y ésta última generalmente se refiere a cuestiones más amplias (de orden patrimonial, etc.)..."⁹

ii. Responsabilidad Administrativa

"Esta responsabilidad es inmediata frente a la Administración y su comprobación generalmente conduce a la sanción de suspensión o de destitución del funcionario. Sanciones ambas que son administrativas, es decir una consecuencia de la responsabilidad administrativa. Se le conoce como administrativa porque su ámbito se agota en el seno mismo de la Administración, mediante el expediente administrativo disciplinario en el que solamente intervienen la Administración representada por el jerarca con potestad disciplinaria, y el órgano director del procedimiento, y frente a ésta, el funcionario acusado de la falta y su abogado defensor."¹⁰

iii. Responsabilidad Civil

"Adicionalmente a la responsabilidad administrativa, puede darse la responsabilidad civil del funcionario público. Esta responsabilidad tiene como afectación la esfera patrimonial del servidor, quien estará obligado a indemnizar a la Administración o a un tercero, cuando su actuación haya producido daños o perjuicios.

(...)

Sobre la responsabilidad civil nos dice Gordillo: "La violación o el irregular cumplimiento de los deberes y facultades del administrador, hace al mismo responsable no sólo administrativa y penalmente, sino también civilmente."¹¹

"En síntesis, la responsabilidad civil se produce cuando el funcionario causa un daño al propio Estado, los administrados u otros funcionarios. Es una especie particular de la responsabilidad



Centro de Información Jurídica en Línea



general establecida en el Código Civil y referida a una cierta clase de personas y actividades.”¹²

iv. **Responsabilidad Penal**

“Todas las responsabilidades no son excluyentes, pueden ser afectadas en sus dominios con un solo acto, debido a que cada rama tiene sectores normativos diferentes, los que son compatibles entre sí, pero independientes.”¹³

“Los delitos en los que puede incurrir un servidor público, pueden denominarse propios o impropios. El primero se denominó así porque se efectúa en relación con la función que debe realizar el funcionario; el segundo se caracteriza porque pueden ser realizados por particulares; pero, que al ser realizados por un servidor público, aprovechándose éste de las ventajas y facilidades del puesto que ocupa, se convierte en un agravante del delito.”¹⁴

2. NORMATIVA APLICABLE

a. **Ley General de la Administración Pública**¹⁵

Artículo 211.-

1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes.

2. El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave.

3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.

Artículo 212.- Cuando el incumplimiento de la función se haya realizado en ejercicio de una facultad delegada, el delegante será responsable si ha incurrido en culpa grave en la vigilancia o en la elección del delegado.

Artículo 213.- A los efectos de determinar la existencia y el grado de la culpa o negligencia del funcionario, al apreciar el presunto vicio del acto al que se opone, o que dicta o ejecuta, deberá



Centro de Información Jurídica en Línea



tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente.

3. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

a. Tipos de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos

“Los funcionarios públicos que incumplan los deberes propios del cargo que ostentan pueden incurrir en responsabilidad civil, administrativa, disciplinaria y penal.

Los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública contienen las reglas con apego a las cuales debe evaluarse la responsabilidad de la Administración y del servidor público. Dichas normas parten de un principio general de responsabilidad objetiva, que obliga a la Administración a indemnizar los daños producidos por su funcionamiento, sea éste lícito o ilícito, normal o anormal.

La responsabilidad por conducta ilícita tiende a reparar cualquier tipo de daño o perjuicio sufrido por el administrado; mientras que la responsabilidad por conducta lícita sólo lleva consigo la obligación de indemnizar los daños producidos -no así los perjuicios- siempre que se trate de un daño especial, ya sea por la pequeña proporción de afectados, o por la intensidad excepcional de la lesión.

Específicamente, en lo que concierne a la responsabilidad del servidor público, la misma Ley General de la Administración Pública establece que será responsable ante terceros y ante la propia Administración el servidor que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes. En estos casos, la responsabilidad del servidor es solidaria con la propia Administración, pero esta última debe recobrar íntegramente lo pagado por los daños ocasionados por sus agentes.

También la Administración está facultada para cobrar al funcionario todos los daños y perjuicios que este último le hubiese producido con dolo o culpa grave. Lo anterior aun en el caso de que no se hubiese producido daño alguno a un tercero.



Centro de Información Jurídica en Línea



El artículo 198 de la Ley General citada, establece que el plazo con que cuenta la Administración para reclamar indemnizaciones contra servidores públicos prescribirá en cuatro años, contados "... desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso".

(...)

Por otra parte, el artículo 211 de la Ley General de la Administración Pública hace referencia a la responsabilidad disciplinaria en que podría incurrir el servidor público, cuando participe con dolo o culpa grave en acciones, actos, o contratos, opuestos al ordenamiento jurídico. En tal supuesto, el superior jerárquico del funcionario o, en ausencia de relación jerárquica, quien lo haya nombrado en el puesto, estaría facultado para hacer efectiva esa responsabilidad, responsabilidad que en el caso en estudio, podría comprender incluso la destitución de su puesto."¹⁶

b. Régimen de Responsabilidad "subjetiva" del funcionario público frente a la Administración.

"Como es sabido, cada organización administrativa y cada componente de ella ("órganos-personas", "órganos-individuos", "personas físicas") pueden ser efectivamente responsabilizados por el correcto o incorrecto cumplimiento de su misión y funciones.

Esa responsabilidad del Estado y del servidor público tiende a asegurar que la actividad de la Administración Pública, y en general toda la actividad del Estado, esté orientada al logro y satisfacción del interés público, y al mismo tiempo, salvaguardar la libertad, los derechos e intereses de los particulares (Véase al respecto ESCOLA, Héctor Jorge). "El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo". (Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, p.225).

En reiteradas ocasiones hemos indicado que a diferencia de la responsabilidad de la Administración, la responsabilidad del funcionario no es objetiva, sino subjetiva, de conformidad con la regulación que contiene la Ley General de la Administración Pública. Esto es así, porque el funcionario público responde personalmente, frente a terceros o ante la propia Administración, cuando haya actuado con culpa grave o dolo (La diferencia entre ambos conceptos radica, según la doctrina, en la voluntariedad o intencionalidad de la acción u omisión; en razón de lo cual habrá



Centro de Información Jurídica en Línea



dolo cuando exista deliberada voluntad de dañar, y culpa cuando medie negligencia o imprudencia), según lo disponen los artículos 199 y 210 de la citada Ley General (Véanse al respecto, entre otros, los dictámenes C-127-98 de 30 de junio de 1998 y C-052-99 de 6 de marzo de 1999, C-276-2000 de 13 de noviembre del 2000, C-055-2001 de 27 de febrero del 2001; así como las opiniones jurídicas O.J.-112-99 de 20 de setiembre de 1999, O.J.-135-2000 de 5 de diciembre del 2000 y O.J.-081-2001 de 25 de junio del 2001).

En el primero de los supuestos aludidos, sea, cuando se haya causado daño a terceros, el servidor público deberá responder personalmente cuando haya actuado con dolo o culpa grave (Artículos 199.1 y 210.1 de la Ley General). Sin embargo, no podemos obviar que la Administración es solidariamente responsable, desde el punto de vista civil, junto con el funcionario (Artículo 201 de la citada Ley General); lo que significa que el particular afectado podría optar libremente por dirigir su acción contra la Administración titular del servicio o contra el propio funcionario, pues la responsabilidad de aquélla y de éste se articulan técnicamente como solidarias, para mayor garantía de la víctima, pues así se evita el riesgo inherente a la insolvencia del autor material del daño.

En estos casos, la Administración está en la obligación de recobrar de manera plenaria lo pagado por ella para reparar los daños a terceros por dolo o culpa grave de su servidor, conforme a su participación en la producción de aquél daño. Y sobra decir, que la recuperación administrativa deberá incluir necesariamente los daños (pérdidas irrogadas al damnificado o "damnum emergens"), así como los perjuicios (ganancia o utilidad frustrada o dejada de percibir o "lucro cesans") causados por la erogación respectiva (Artículo 203 de la Ley General de la Administración Pública).

Por otro lado, si el servidor produce un daño que sólo afecta a la Administración, sin trascender a terceros, o bien actúa o emite actos manifiestamente ilegales o los obedece sin objeción (artículo 199, en relación con lo dispuesto en los artículos 107, 108, 109 y 110 de la Ley General de la Administración Pública), u ordena la ejecución de actos absolutamente nulos, o los ejecuta por obediencia y sin objeción (Artículos 146.3.4, en relación con el 170.1.2 Ibídem), podría derivar responsabilidades personales en el ámbito civil, administrativo-disciplinario y eventualmente penal; siempre y cuando haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes, y aunque sólo haya utilizado los medios y



Centro de Información Jurídica en Línea



oportunidades que le ofrece el cargo. Estos tres tipos de responsabilidad se pueden exigir conjunta o separadamente, y se podrían derivar de un mismo acto o hecho atribuible al funcionario.

En los supuestos anteriormente enunciados, a excepción de la posible comisión de un ilícito penal, la Administración se encuentra obligada a seguir un procedimiento administrativo, según sea el caso, conforme a lo que se establece en el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública; procedimiento que deberá ajustarse -según explicamos- a los principios y garantías del debido proceso, extraíbles de la Ley General y señalados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; y cuyo objeto, carácter y fin, será el determinar las responsabilidades consiguientes (Artículos 200, 211.3, en relación con el 308, siguientes y concordantes del cuerpo normativo aludido) en las que pudo haber incurrido el servidor.

Interesa indicar que en cuanto a la posible responsabilidad civil que puede igualmente imputarse a los funcionarios o exfuncionarios, ella sólo procederá en el tanto la Administración que corresponda logre determinar, mediante los respectivos procedimientos administrativos de rigor, si ha mediado contra ella algún tipo de daño efectivo que sea susceptible de ser evaluable e individualizable y, sobre todo imputable a la persona contra la que se enderezaría la acción de responsabilidad en materia civil. Para ello deberá determinarse y valorarse, previamente, si la persona contra la cual se pretende iniciar el procedimiento administrativo, se mantiene aún como funcionario público y si en cada caso particular no han mediado o acaecido términos de prescripción (téngase también en cuenta los plazos de prescripción que han sido establecidos mediante la Ley N° 7611 del 12 de julio de 1996, la cual reformó los numerales 198, 207 y 208 de la supracitada Ley General); todo lo cual deberá quedar bajo la absoluta responsabilidad de la Administración Activa el determinarlo.

Una vez finalizado el procedimiento administrativo y habiéndose determinado su responsabilidad frente a la Administración, se podrá proceder, en los términos que establecen los artículos 146 y siguientes de la Ley General, al cobro de la suma correspondiente, sirviendo como título ejecutivo la certificación expedida por el jerarca del ente respectivo.”¹⁷

c. Responsabilidad por Delegación



Centro de Información Jurídica en Línea



"Sobre el tema de la responsabilidad por delegación, en la opinión jurídica OJ-061-98 del 16 de julio de 1998, señalamos que el delegante tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado y podrá ser responsable con éste por culpa en la vigilancia.

Sólo habrá culpa en la elección cuando ésta haya sido discrecional (art. 91 LGAP). Lo anterior, debe relacionarse además, con lo dispuesto en el numeral 212 de ese mismo cuerpo normativo, que dispone que "Cuando el incumplimiento de la función se haya realizado en el ejercicio de una facultad delegada, el delegante será responsable si ha incurrido en culpa grave en la vigilancia o en la elección del delegado." En este mismo pronunciamiento indicamos que, es clara la diferencia en cuanto a las competencias entre un ministro con cartera y un ministro sin cartera como coordinador de una área, la cual se realiza en un determinado Decreto Ejecutivo. En ese sentido, no es técnicamente correcto hablar de la prevalencia de las facultades, atribuciones y responsabilidades de los coordinadores de "áreas" que fueron creadas versus las facultades, atribuciones y responsabilidades dadas por ley al ministro que ocupa una cartera debido a que unas y otras se encuentran previstas en planos distintos. El Ministro mantiene todas las competencias otorgadas constitucional o legalmente, y consecuentemente las facultades, atribuciones y responsabilidades que el ejercicio de esas competencias conlleva."

(...)

De conformidad con ese sistema, el funcionario es personalmente responsable, frente a terceros y a la Administración cuando haya actuado con dolo o culpa grave (arts. 199 y 210 de la Ley General de la Administración Pública). "Asimismo, no debe olvidarse la diversidad existente en la Ley General citada, en cuanto a la causa de responsabilidad frente a tercero: tratándose de la administración, responde por todos los daños causados por su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero (artículo 190.1); los funcionarios públicos, por el contrario, sólo deben responder cuando hayan actuado con dolo o culpa grave (artículo 199.1). De tal suerte, al disponerse la solidaridad en la responsabilidad frente a terceros (artículo 201), el administrado puede elegir si desea encauzar su demanda contra la Administración - conforme al numeral 190-, contra el funcionario responsable -amparándose en el artículo 199-, o contra ambos, en cuyo caso no tendría derecho a más de una indemnización plenaria (artículo 202 ibídem). Por ende, no se está en presencia de un caso de litis consorcio pasivo



Centro de Información Jurídica en Línea



necesario..." (Sentencia No. 29, de las 14:30 horas del 14 de mayo de 1993)." (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 112 de 14:25 horas del 25 de noviembre de 1994) (Lo resaltado no es del original) Existen algunos casos donde la Ley expresamente califica la gravedad de la infracción, como por ejemplo:

--- NOTA (7): De conformidad con el artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública "Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva."

NOTA (8): Sin perjuicio de lo dispuesto sobre el tema de responsabilidad civil del servidor en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, artículos 74 y siguientes.

* Emisión de actos manifiestamente ilegales (art. 199) * El que obedeciere actos manifiestamente ilegales (art. 199) * La orden de ejecutar un acto absolutamente nulo (art. 170) * El retardo grave e injustificado en la conclusión de un procedimiento administrativo (art. 225)

En lo demás supuestos, incluidos la omisión de actuar con una diligencia debida o la omisión de un deber funcional, es necesario analizar en cada caso concreto si el servidor actuó con culpa grave(9) o dolo(10) a efectos de determinar su responsabilidad civil.

--- NOTA (9): Sobre el concepto de culpa grave se ha señalado: "De las variadas clasificaciones de la culpa que la doctrina suele establecer, la más relevante a efectos civiles es la que distingue de la culpa leve u ordinaria la culpa grave o lata. La culpa grave o lata consiste en un apartamiento de gran entidad del modelo de diligencia exigible: No prever o no evitar lo que cualquier persona mínimamente cuidadosa hubiera previsto o evitado. Puede ser grave tanto la culpa consciente como la culpa inconsciente o sin previsión. En el primer caso, siempre que el agente no haya querido ni aceptado la producción de la falta de cumplimiento o del evento dañoso previsto, pues entonces habría dolo, siquiera eventual." (Enciclopedia Jurídica Básica, Volumen II, Editorial Civitas, España, 1995, pág. 1865)

NOTA (10): La diferencia entre los conceptos de dolo o culpa ha sido analizada de la siguiente forma: "La acción u omisión han de



Centro de Información Jurídica en Línea



ser culpables, esto es, producto de la deliberada voluntad de dañar (dolo) o de negligencia o imprudencia (culpa) del agente. La diferencia entre estas dos formas de culpabilidad radica en la voluntariedad o intencionalidad." (Enciclopedia Jurídica Básica, Volumen II, Editorial Civitas, España, 1995, pág. 2585) ---

Nótese que los criterios de la responsabilidad civil y de la disciplinaria son similares. El artículo 211 de la Ley General señala:

"1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento jurídico, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes. 2. El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave. 3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia."

El artículo 213 de ese mismo cuerpo normativo, también contiene un principio importante de tomar en cuenta a la hora de precisar responsabilidades:

"A los efectos de determinar la existencia y el grado de la culpa o negligencia del funcionario, al apreciar el presunto vicio del acto al que se opone, o que dicta o ejecuta, deberá tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente."

Así, a efectos de imponer una sanción disciplinaria también debe tomar en cuenta si la actuación es por culpa grave o por dolo, y que, para tal valoración, debe tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas. Tanto la responsabilidad civil como la disciplinaria, debe determinarse previo procedimiento administrativo ordinario regulado en los artículos 308 y siguientes de la Ley General, garantizándosele el debido proceso."¹⁸

4. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"El marco general de la responsabilidad civil y disciplinaria del servidor público se encuentra regulado en los artículos 210 y 211 de la Ley General de la Administración Pública, que a la letra disponen:



Centro de Información Jurídica en Línea



'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.'

'Artículo 211.

1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes.
2. El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave.
3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.'

Resulta también imprescindible citar aquí el numeral 308 del citado cuerpo normativo, en tanto indica específicamente el procedimiento administrativo a seguir en casos como los que interesa a esa Auditoría:

'Artículo 308.

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



Centro de Información Jurídica en Línea



procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.'

Por último, en lo que se refiere al principio general de la competencia para ejercitar la potestad disciplinaria, ésta se encuentra conferida al superior jerárquico del funcionario (artículo 102 inciso c de la Ley General).

La doctrina se ha ocupado de esta potestad disciplinaria en los siguientes términos:

'En definitiva, la potestad disciplinaria está íntimamente ligada a la potestad de mando en que consiste la jerarquía, pues corresponde al superior estimar si se ha producido un eventualmente hecho merecedor de una sanción. Este hecho puede ser de índole muy variada, afectando a la conducta irrespetuosa e inadecuada con el público, la demora injustificada en la resolución de los expedientes y asuntos y también la desobediencia a los superiores. La potestad disciplinaria es, por tanto, un mecanismo que asegura la efectividad de la jerarquía.

(...)

Sin embargo, el control ejercido mediante la potestad disciplinaria tropieza normalmente con graves obstáculos. La razón de ello es que, si bien resulta preciso sancionar a los funcionarios contraventores de las normas o que incurrir en mala conducta, también lo es que estos funcionarios deben estar protegidos por los procedimientos y mecanismos propios de un Estado de derecho. Ello implica que la imposición de una sanción disciplinaria por falta medianamente grave lleve consigo la necesidad de seguir un procedimiento cuidadosamente regulado. Sólo pueden imponerse sanciones por conductas que hayan sido declaradas faltas o infracciones por la misma legislación. Es preciso acordar la apertura de un expediente disciplinario, nombrar un juez instructor de categoría superior al inculcado y esperar a que éste realice unas actuaciones en las que se concreten, mediante un documento especial (pliego de cargos), los hechos y las acusaciones al funcionario, dando a éste oportunidad de defensa.' (BAENA DEL ALCAZAR, Mariano, Curso de la Ciencia de la Administración, Volumen I, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 351-352)

La diferencia conceptual entre el superior que decide la sanción a



Centro de Información Jurídica en Línea



imponer y la figura del órgano instructor del procedimiento administrativo que se realiza previa a la decisión de ese superior, ha sido establecida de la siguiente forma por la Sala Constitucional:

'Dentro de las garantías que integran el debido proceso, y que en la referida sentencia(1) se analizan en detalle, lo que pueda corresponder al presente asunto, es el cuestionamiento que se hace, sobre cuál debe ser el juez natural o legal de la causa, entendida esta garantía, como el derecho que tienen los recurrentes de ser oídos plenamente y dentro de un plazo razonable por el funcionario competente, independiente y objetivo, sea en la sustanciación del proceso disciplinario, como para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier naturaleza. Y el fundamento del amparo, radica, precisamente, en la imprecisión de la ley para decidir el cuestionamiento que se hace, a fin de establecer cuál es órgano competente. VII. GARANTIA DEL DEBIDO PROCESO. PARTICULARIDADES DEL CASO. Como primera premisa, debe entenderse que el concepto procesal de "Instrucción" no es sinónimo, ni tiene los mismos efectos de "juzgar", ni de "sentencia".'

Y puesto que de conformidad con el inciso 4) del artículo 147 de la Constitución Política y los artículos 20 y siguientes de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, el nombramiento, la juramentación al asumir el cargo, la suspensión o la destitución de los directivos de la Instrucción (sic) Bancaria, corresponde al Consejo de Gobierno, entonces, resulta más que evidente, que en el caso concreto será a este órgano de la Administración a quien corresponda, en su carácter de juez legal administrativo, dictar el acto final; es decir, juzgar los hechos -previa audiencia concedida a la defensa, evaluar la prueba, y fundamentar la resolución de fondo. Es por eso que el contenido del informe de la Auditoría General de Entidades Financieras, no puede ser otro que el de una simple noticia de actuaciones y resultados, que sin atribuir responsabilidades a nadie en particular, se comunica al jerarca respectivo. El objeto del informe no es sancionar, ni puede serlo; ninguna información levantada en el ejercicio de una función contralora tiene esa naturaleza, puesto que, constitucionalmente no existe relación de jerarquía entre el contralor y el controlado.

El trabajo de fiscalización y control, cual ocurre en este caso y se ha dicho repetidamente, no contiene más que un estado de resultados; no pasa de ser una simple denuncia de carácter administrativo, que para transformarse en proceso sancionatorio,



Centro de Información Jurídica en Línea



debe pasar por el tamiz del procedimiento ordinario, que la Ley General de la Administración Pública creó, como principio general del derecho procesal administrativo, y lógicamente constitucional, según resulta de la armónica conjunción de los artículos 39 y 41 constitucionales, y 211, 212, 213, 214, 216, 308, siguientes y concordantes de esa Ley General. En segundo término, la audiencia a que alude el párrafo 2º del artículo 27 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, no puede ser otra que el procedimiento ordinario a que alude el artículo 308 antes citado, puesto que el principio elemental, parámetro de constitucional (sic), de la razonabilidad y proporcionalidad de la norma procesal, no permitiría que se pueda imponer una sanción, por mínima que sea, sin observarse las reglas elementales del debido proceso; pero el procedimiento de sanción, no lo puede realizar, quien no tiene la posibilidad jurídica de imponer la sanción. Es decir, la competencia de la formación del procedimiento, corresponde al jerarca, que es quien debe tomar la decisión final."(Voto N° 7190-94 de las quince horas veinticuatro minutos del seis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.)

(NOTA 1: Se refiere al Voto N° 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos).

De lo anterior, se deriva que, en función nuevamente del principio de jerarquía, la designación del órgano encargado de tramitar el procedimiento administrativo descansa en cabeza del superior jerárquico con competencia para imponer la sanción disciplinaria o civil que eventualmente quepa contra el funcionario infractor. En este sentido, resulta ilustrativo lo indicado por este Órgano Asesor en dictamen C-173-95 de siete de agosto del año próximo pasado:

'I-B. Sobre el órgano director del procedimiento en particular:

Las partes dentro del procedimiento administrativo son el sujeto administrativo y el sujeto administrado. Respecto al primero, y siguiendo los lineamientos de la Ley General de la Administración Pública, debemos distinguir entre el órgano director del procedimiento y el órgano decisor.

Este último es el que reúne las condiciones necesarias, incluyendo por supuesto la competencia, para resolver por acto final el procedimiento.



Centro de Información Jurídica en Línea



Por su parte, el órgano director es el encargado de tramitar y excitar el desarrollo del mismo, dictando las providencias que estime necesarias. Este deberá ser nombrado por el competente para emitir el acto final, es decir por el órgano decisor. En ese sentido, la Procuraduría General de la República, mediante dictamen C- 166-85 de 22 de julio de 1985, y refiriéndose a los casos en que se inicia el procedimiento administrativo, con el fin de declarar la nulidad absoluta evidente y manifiesta de un acto administrativo, se refirió al órgano director del procedimiento indicando:

"Es criterio de este Despacho que el órgano director del procedimiento debe ser designado por el órgano competente para emitir el acto final. Igualmente hemos considerado que una vez instruido el procedimiento, el órgano director debe remitir el expediente respectivo al órgano con competencia para resolver sobre el fondo del asunto, para que este requiera los dictámenes que la ley exige."

En consecuencia, la regla general nos indica que tenemos por un lado el órgano competente para dictar el acto final y que este debe nombrar el órgano director del procedimiento, el que le remitirá el expediente una vez listo para ser resuelto. '

Por último, cabe indicar que no existe una regla específica contenida en la Ley General de la Administración Pública en el sentido de determinar, a priori, sobre que órgano específico recaerá la obligación de tramitar el procedimiento. Sobre éste postulado, cabe únicamente indicar la disposición expresa en el sentido de que los órganos colegiados deben delegar la tramitación de los asuntos propios de su competencia al Secretario de los mismos (artículo 90, inciso e) de la Ley General. En el caso del Consejo de Gobierno, ver artículo 33 inciso c), ibidem). De tal suerte que, en este aspecto, nos encontremos en el campo del ejercicio de una decisión discrecional a cargo del superior jerárquico de los funcionarios que serán investigados, de tal suerte que a aquél le corresponderá determinar cuál específico departamento o sección al interno del órgano deberá tramitar el procedimiento administrativo. Esta decisión, a su vez, tiene como marco de referencia los conceptos generales de eficiencia y razonabilidad de toda competencia discrecional (artículo 15 ibid), y tomando en cuenta la mejor satisfacción del interés público que le supone (artículo 10 ibid), que, en el caso que nos ocupa, puede entenderse como determinar el órgano que pueda garantizar la



Centro de Información Jurídica en Línea



tramitación de un procedimiento administrativo respetuoso de los derechos de los funcionarios investigados. Por ello, la decisión puede recaer tanto en la Asesoría Jurídica como en cualquier otro departamento o sección, ello a criterio del superior jerárquico encargado de imponer la sanción pertinente.

Por último, consideramos oportuno reiterar el contenido de nuestro pronunciamiento C-104-96 de fecha 27 de junio de 1996 (en tanto se establecen consideraciones que deberán ser valoradas por el órgano encargado de tomar las decisiones en los procedimientos disciplinarios a que se alude en la presente consulta); así como el oficio PGA-221 del día 26 de los corrientes (en el que se precisa nuestra imposibilidad de pronunciarnos concretamente sobre la situación detectada por ese Órgano Auditor y se insiste en cuanto a la competencia que deberá ejercer el órgano que decida dar inicio a los eventuales procedimientos disciplinarios)."¹⁹

5. JURISPRUDENCIA

a. Aplicación de la Ley General de la Administración Pública

“III.- El señor Procurador se muestra inconforme con la tesis del a quo, en cuanto acogió de oficio una caducidad y declaró sin lugar la demanda, argumentando, que es innecesario, para el reclamo de daños y perjuicios por incumplimiento contractual, seguir de previo un procedimiento administrativo, lo que para él significa, el agotamiento de la vía administrativa. Se está en presencia de una demanda civil de hacienda, dice, la que se debe ver a la luz del artículo 692 del Código Civil, bastando, expone “ (...) leerse el librito del maestro don Pablo Casafont qdDg, para entender que aquí no hay acto de por medio, ni se aplica para nada la Ley General de la Administración Pública (...)”. Con base en esa posición, rebate la necesidad de aquel procedimiento y más aún, cuando se tiene por cierto que todos los corresponsables eran agentes públicos, teniendo únicamente esa condición, el señor Hidalgo Rojas, ya que el resto, eran representantes de la empresa y el señor Rosales Gutiérrez, fue contratado por el Ministerio, únicamente como consultor. No entiende, expresa, que para plantear una demanda haya de seguirse el procedimiento administrativo, lo que a su entender, provoca que se esté “dando vuelta” a la misma ley, porque hasta donde tiene conocimiento, para exigir responsabilidades por incumplimiento contractual, hay dos caminos: a.- seguir el procedimiento que marcan los numerales 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, y una vez concluido expedir el título ejecutivo y presentar el proceso sumario. Si el Estado no sigue ese camino, ya



Centro de Información Jurídica en Línea



sea porque no lo estime pertinente por su complejidad o cualquier otro motivo, para eso están las leyes civiles, espíritu que contenía la citada Ley General "(...) antes inclusive de su promulgación, fue que si se trataba de reclamos por daños y perjuicios contra los funcionarios públicos, el Estado podía cobrarlo por la vía sumaria acudiendo al procedimiento administrativo (...)"; b.- si por alguna razón no se quería acudir a él, se puede ir a la vía ordinaria, sin necesidad de seguir, de previo, el debido proceso, precisamente lo que se hizo. Insiste que hablar de caducidad "deja mucho que desear", ya que a lo sumo lo que cabría es una prescripción de diez años, "(...) amén de que si el deudor, evade la responsabilidad de alguna forma, la verdad es que el término de la prescripción pasa a segundo plano conforme con la doctrina del artículo 880 inciso 7 del Código Civil (...)". No es cierto que para el reclamo de daños y perjuicios deba seguirse un procedimiento administrativo inclusive contra un agente público; si el acreedor lo desea, puede acceder a la vía ordinaria, sin necesidad de discusión previa, máxime que de los demandados, solo uno es empleado del Estado y por ello, refiere, devienen en aplicables los numerales 1045, 702, 704, 706 y 707 de la legislación civil y nunca el 207 de la Ley General. Por otra parte, también refuta la insuficiencia de prueba que invoca el Juzgador de instancia. No es cierto, dice, que solo se haya presentado el informe de la Contraloría, sino además, los carteles de la licitación e inclusive, la oposición de los accionados, la confirmación del informe y los convenios suscritos por las partes. Al haberse tenido a los llamados a juicio en estado de rebeldía "(...) nos viene a decir que los hechos tuvieron que haber sido tenidos como admitidos y sirvieran para el dictado de la sentencia diría yo sin oposición, bastando únicamente que el señor Juez armonizara las normas aplicables con los hechos de la acción (...) y no venir a declarar una caducidad que no es de aplicación en un proceso civil de hacienda en donde se cobra una suma de dinero por un incumplimiento de un contrato (...)", debiendo hacer frente a los daños y perjuicios por haber actuado ya con dolo o culpa, o en su caso, con negligencia a la hora de licitar. Las irregularidades, expresa, se comenzaron a descubrir desde que se inició la elaboración de los carteles de licitación, a cargo del ingeniero Gutiérrez Rosales, tales como variación de los costos, criterio desvirtuado por la Contraloría cuando determinó, que el rediseño no podía elevar esos precios. También tiene responsabilidad el señor Sergio Hidalgo Rojas, quien como encargado de la ejecución de las obras, no se preocupó que el dinero del Estado se estuviera gastando sin control. En lo que hace a la empresa, incurrió en gastos excesivos de materiales, algunos de los cuales no fueron utilizados en las construcciones así como se obvió la instalación del equipo requerido.-



Centro de Información Jurídica en Línea



IV.- Los argumentos del personero del Estado en cuanto a la no aplicación de la Ley General de la Administración Pública, son de suyo respetables, mas no compartidos por este órgano colegiado, al menos, en lo que al funcionario público se trata. Desde la vigencia de la citada legislación, como ha dicho la Sala Primera de la Corte, se ha prescindido de criterios civilistas tradicionales al tratar ésta la materia de responsabilidad de la Administración o sus funcionarios. En su sentencia número 5 de 16 horas del 15 de marzo de 1989, para lo que al caso interesa, expresó: *"...en otro tiempo, cuando no existía legislación especial que contemplara la responsabilidad de los entes públicos, era preciso acudir a las reglas del derecho común para resolver sobre esa responsabilidad, quizá porque no habían evolucionado las ideas que permiten atribuir culpa directa (conforme al artículo 1045 del Código Civil), a cualquier persona que se haya hecho responsable por medio de sus órganos, cuando el servicio que éstos prestan es defectuoso. Pero ahora, con lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública, la legislación civil cede el lugar a las normas establecidas en esa Ley, ..."* (lo resaltado no es del original).- "20

b. Procedencia de abrir un procedimiento administrativo disciplinario aunque exista otro penal pendiente

"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.



Centro de Información Jurídica en Línea



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



Centro de Información Jurídica en Línea



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 trascritas. 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."²¹

c. De las distintas clases de Responsabilidades y su Interrelación



Centro de Información Jurídica en Línea



“La responsabilidad disciplinaria presupone un poder disciplinario de la Administración. El vinculum iuris que se da entre la Administración Pública y el agente o servidor público implica necesariamente una serie de deberes y derechos, de manera que la transgresión a los primeros determina la responsabilidad del empleado, la cual es regulada o disciplinada distintamente por el Derecho objetivo según sea la naturaleza jurídica de la responsabilidad. La transgresión a un deber puede ser ocasionada por una acción u omisión, que producen efectos dañosos para la Administración (interna) o para los administrados o terceros extraños a la relación de empleo público (externa), hechos u omisiones que tienen relevancia en cuanto la infracción consiste en el incumplimiento de un deber de la función o del empleo, que en consecuencia causan responsabilidad y su correlativa sanción. La transgresión de un deber no tiene siempre efectos unívocos, ya que puede consistir en la violación de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias, o puede configurar un delito del derecho penal, o puede implicar el resarcimiento patrimonial del daño causado. Esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria o administrativa, la penal y la civil o patrimonial. Estas responsabilidades no son excluyentes, por lo que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del servidor puede generar los tres tipos de responsabilidad, y por lo tanto, tres tipos diferentes de sanciones. Aquí los principios de "non bis in ídem" o "noter in ídem" son inaplicables por cuanto se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio; las tres responsabilidades tienen finalidades específicas e inconfundibles, por lo que el clásico principio sería violado únicamente en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie. Así, por sentencia número 3484-94, de las doce horas del ocho de julio del año pasado, esta Sala consideró: "Ahora bien, 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 la vía administrativa por los mismo 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 de la administración, se debe resolver en favor de la primera. De este mismo principio se deriva la necesidad de que se respete la cosa juzgada. Al respecto dijo el Tribunal Constitucional Español, en sentencia número 77 del



Centro de Información Jurídica en Línea



tres de octubre de mil novecientos ochenta y tres: "El principio non bis in ídem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuanto actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquellos hayan realizado, ..." No obstante que los tres tipos de responsabilidades tienen estructuras diversas, las sanciones de las tres tienen un objetivo común, el de mantener y asegurar en forma preventiva y represiva el funcionamiento normal del servicio público, obligando directa o indirectamente a los funcionarios y empleados al cumplimiento de todos sus deberes funcionales. Así, los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, se aplica en virtud de la diversidad de las normas jurídicas que la regulan; la penal tiene su fuente principal en el Código de la materia represiva y en las leyes especiales, pudiendo afirmarse la unidad y sistematización de los hechos delictivos, así como el procedimiento para el enjuiciamiento de sus autores; la responsabilidad civil está disciplinada por las disposiciones pertinentes del Código Civil; en cambio, la responsabilidad administrativa está sujeta a una variedad de ordenamientos carentes de unidad y sistematización. De lo que se ha comentado, se puede concluir que, las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la administración, origina la responsabilidad disciplinaria, por cuanto la falta disciplinaria entraña un desajuste del empleado a su función, afectando la propia esencia de la ordenación administrativa: sin perjuicio de las responsabilidades penal y civil, todo con la salvedad que en relación a los hechos se señaló con anterioridad, materia en la que no puede hacerse pronunciamiento en vía administrativa, que contraría lo tenido como debidamente acreditado en la vía jurisdiccional.

Por ello, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la



Centro de Información Jurídica en Línea



observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función que se le tiene encomendada. Así, el derecho disciplinario presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica, más para castigar, para corregir, e incluso educar al infractor de la norma, de ahí el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias."²²

d. Esfera de Aplicación del Poder Disciplinario.

"La aplicación del régimen disciplinario se limita a las actividades del individuo en su carácter de agente o funcionario público, para compeler y asegurar, preventiva y represivamente, el cumplimiento de los deberes jurídicos del empleo, de la función o del cargo. Las faltas generadoras de esta responsabilidad son muchas y variadas, como por ejemplo, la desidia, apatía, descuido, inasistencia, incorrección con superiores, iguales o subordinados y con el público, conducta social irregular, falta de probidad, abandono del cargo, etc., que según su gravedad se clasifican de leves, graves o muy graves. Los deberes de los funcionarios derivan, como sus derechos, de la ley y de la naturaleza del cargo o función que desempeñan, es decir, tienen carácter objetivo. Los deberes de los funcionarios son de dos clases, los generales, que atañen a todo funcionario por el sólo hecho de serlo, y los especiales, impuestos en relación con la función administrativa específica desempeñada. Así por ejemplo, la obediencia es un deber para todo funcionario público, pero el deber de obediencia de un catedrático no resulta igual del deber de un policía. Algunos deberes generales son: el de obediencia, que consiste en el respeto y obediencia a las autoridades superiores jerárquicas; y la prestación del servicio, que consiste en el deber del funcionario de la realización de las prestaciones propias de su cargo, que viene dado por la naturaleza de la función, para el mejor servicio público, rendimiento o productividad en los servicios, quedando los funcionarios obligados al fiel cumplimiento de la función o cargo, cumpliendo la jornada de trabajo reglamentario, debiendo colaborar lealmente con sus jefes y compañeros de trabajo, para el mejoramiento de los servicios y consecución de los fines de la unidad administrativa en que se halle destinado. La prestación del servicio debe ser personal, en virtud de la presunción oficial en favor de la competencia del funcionario asignado.



Centro de Información Jurídica en Línea



También constituyen deberes generales el deber de reserva, que estriba en la obligación de proceder con la debida discreción en el desempeño del cargo, guardando el oportuno silencio en los casos en que la índole de la función lo exija -en el sector público el quebrantamiento del secreto puede generar severas sanciones disciplinarias, e inclusive de tipo penal, como es el caso del ámbito disciplinario diplomático y del Poder Judicial, en la revelación de los secretos afectan la seguridad del Estado, o los intereses de las partes, causando graves daños-; y el deber del decoro exige que el oficio público sea atendido por su titular con el debido respeto y corrección, tanto en lo profesional como en lo social, en razón de la institución que representa. El deber de consagrarse por entero y con todo celo y decoro al cargo asignado, veda al funcionario el ejercicio de otros cargos o funciones, por cuanto imposibilitaría el buen servicio de ambos. En ocasiones la índole del empleo excluye el ejercicio de determinadas profesiones, así el juez no puede desempeñar cargos de dirección a asesoramiento a empresas particulares. El funcionario público no podrá actuar al servicio de terceros en asuntos en que esté interviniendo por razón de su cargo, ni de los que se hallen en tramitación o pendientes de resolución en la oficina en que labore, ni tampoco podrá ser abogado, procurador o perito de tercero en cualquier clase de litigio contra el Estado. El incurrir en alguna de estas incompatibilidades se calificará como falta grave o muy grave, debiéndose además sancionar las faltas o ausencias, retrasos, descuidos, informalidades o negligencias que se originen en el ejercicio de actividades compatibles."

FUENTES CITADAS

- 1 ARCIA VILLALOBOS (Eduardo), El Procedimiento Ordinario Disciplinario para el Servidor Público en la Ley General de la Administración Pública. San José, Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1991, p. 85. (Localizada en la Biblioteca de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura Tesis 2209).
- 2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, [en línea], Régimen de Responsabilidad Administrativa y Civil. San José, Costa Rica. Recuperado el 3 de abril de 2006 de : www.pgr.go.cr/presentacion/seis.ppt
- 3 CAJINA CHAVARRÍA (Mario) y RETANA MADRÍZ (Geovanny), El Procedimiento Administrativo Disciplinario (Sancionatorio) en el Sector Descentralizado de Costa Rica. San José, Tesis para optar por el título de Licenciados en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1993, p. 122. (Localizada en la Biblioteca de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura Tesis 2520).
- 4 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Op. Cit.: www.pgr.go.cr/presentacion/seis.ppt
- 5 ALTAMIRA citado por WONG LI (Ronald), La Responsabilidad Disciplinaria de los Empleados Públicos. San José, Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1987, p. 38. (Localizada en la Biblioteca de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura Tesis 1811).
- 6 ARCIA VILLALOBOS (Eduardo), Op. Cit.P.86.
- 7 CAJINA CHAVARRÍA (Mario) y RETANA MADRÍZ (Geovanny), Op. Cit.p.187.
- 8 WONG LI (Ronald), Op. Cit. P. 39.
- 9 CAJINA CHAVARRÍA (Mario) y RETANA MADRÍZ (Geovanny), Op. Cit.p.107-108.
- 10 Ibídem, p. 87.
- 11 Ibídem, p. 91 y 92.
- 12 CAJINA CHAVARRÍA (Mario) y RETANA MADRÍZ (Geovanny), Op. Cit.p.118.
- 13 WONG LI (Ronald), Op. Cit. P.P. 38-39.
- 14 ARCIA VILLALOBOS (Eduardo), Op. Cit. p.89.
- 15 Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 de 5 de febrero de 1978. Arts. 211, 212 y 213.

- 16 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictámen N° C-053-2004 de 4 de febrero del 2004.
- 17 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Opinión Jurídica N° O.J.-118-2003 de 22 de julio del 2003.
- 18 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Opinión Jurídica O.J. 094-99 del 20 de agosto, 1999.
- 19 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Oficio N° C-140-96 de 26 de agosto de 1996.
- 20 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA. Resolución N° 352-2001 de las del quince horas del treinta y uno de octubre del dos mil uno.
- 21 Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 270-F-04 de las nueve horas quince minutos del veintitrés de abril del año dos mil cuatro.
- 22 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° . 6687-96 de las quince horas cuarenta y ocho minutos del diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis.