

## **PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

*Karen Vargas López<sup>1</sup>*

### **RESUMEN**

El presente artículo pretende ser una herramienta útil para todos aquellos que en el ejercicio de su función, se les encarga instruir un procedimiento administrativo, de cuyos resultados dependa la imposición de una sanción disciplinaria para algún funcionario. Es bien conocido que en muchas ocasiones, las personas que conforman el Órgano Director nombrado al efecto, no cuentan con los conocimientos necesarios para ejecutar dicha tarea, lo cual les genera inconvenientes que podrían afectar el correcto trámite de la investigación. Conocer y sobretodo comprender los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador, es fundamental para garantizar el respeto de los derechos del investigado, convirtiéndolo en un sujeto de derecho, en vez de ser un mero objeto del poder estatal.

### **INTRODUCCIÓN**

Desde sus orígenes el Derecho Administrativo Sancionador formó parte del Derecho Penal, por lo cual no se lograba distinguir un procedimiento administrativo por sí mismo. Sin embargo, gracias al grado de desarrollo alcanzado por el Derecho Administrativo, especialmente a través de la interpretación jurisprudencial, en la actualidad resulta posible hablar de un procedimiento administrativo sancionador, el cual, tal y como se expone, se rige por principios y preceptos que le son propios.

Es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración. Por ello, se debe velar porque todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva, teniendo como finalidad determinar la verdad real de los hechos investigados.

Comprender el verdadero significado de los principios que a continuación se describirán, es fundamental para garantizar el desarrollo de un procedimiento ajustado a Derecho.

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la Administración como aquel en virtud del cual *“pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso”*<sup>2</sup>.

El Derecho Administrativo Sancionador es, ante todo, de índole administrativa, siendo lo sancionador una rama la misma, por lo que la aplicación de principios básicos del Derecho Penal debe estar orientado a garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe

---

<sup>1</sup> Abogada. Área de Asesoría de la Subgerencia Jurídica de la Caja Costarricense de Seguro Social.

<sup>2</sup> ESCOLA, Héctor. *Compendio de Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Desalma. 1984, p. 207

entenderse que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, siendo su única diferencia el grado de desarrollo alcanzado en materia sancionadora por el segundo.

El procedimiento administrativo sancionador es por completo escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la Administración como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.

Es necesario señalar que, para efectos del presente trabajo, se entenderá por procedimiento el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración Pública cuando desarrolla las actividades a ella encomendadas, todo en relación a la emisión de un acto final.

## **PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Si bien es cierto, los principios generales del procedimiento administrativo se establecen a partir del artículo 214 de la LGAP, de la lectura del numeral 229 de dicho cuerpo normativo, se desprende la posibilidad de aplicar de forma supletoria otros principios no establecidos en la LGAP, incluso los que rigen el Derecho Penal.

### **1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Dentro de la ideología de un Estado Democrático de Derecho, el principio de legalidad constituye uno de sus fundamentos y, para el caso de la Administración, supone que esta se encuentra sometida plenamente a la Ley y al Derecho. Para la nuestra jurisprudencia<sup>3</sup> el principio de legalidad “*implica que la acción administrativa debe necesariamente, adecuarse a la totalidad del sistema normativo escrito o no escrito, o sea a lo que solemos llamar bloque de legalidad (...) en todo momento requiere de una habilitación normativa que a un propio tiempo justifique y autorice la conducta desplegada para que esta pueda considerarse lícita, y más que lícita, no prohibida*”. El principio de legalidad está contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la LGAP. De igual forma, el artículo 49 constitucional busca garantizar la legalidad de la función administrativa; sin embargo, dicho precepto debe ser analizado con detalle, toda vez en que este tiene un régimen de control revisor, al cual un sector doctrinal ha denominado como mixto, donde además de contemplar el aspecto objetivo de verificación de legalidad de la conducta administrativa –activa o inactiva-, se orienta a garantizar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, todo lo cual permite proteger tanto al individuo como a la legalidad. Para el profesor GONZÁLEZ CAMACHO<sup>4</sup>, se trata de un nuevo modelo a seguir en lo contencioso-administrativo, lo cual resulta de total aplicación cuando de procedimientos administrativos se habla, toda vez que permite observar ya no solo la potestad sancionadora que tiene el ente estatal, sino que además se pueden visualizar las actuaciones que dentro de la misma se generen, bajo una óptica garantista, donde el procedimiento administrativo sancionador se constituya en una verdadera garantía a favor de la persona, evitando actuaciones arbitrarias y la consecuente imposición de sanciones cuyo único fin sea mostrar el poder estatal. Como manifestaciones del principio en estudio, encontramos la

---

<sup>3</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto No. 40-95. Por su parte, la Sala Constitucional de forma clara y precisa ha señalado que el principio de legalidad constituye un principio rector del procedimiento administrativo. En tal sentido, sólo si el acto es conforme al ordenamiento jurídico se tendrá como válido. Voto No. 1731-93.

<sup>4</sup> GONZALEZ CAMACHO, Oscar. *La Justicia Administrativa*. Tomo I. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. Primera Edición. 2001, pp. 215-245.

reserva legal y la tipicidad, la primera en el orden formal, mientras que la segunda está referida a un plano material.

### **1.1. RESERVA LEGAL**

Esta es vista desde dos ámbitos, por una parte, solo por Ley se regula toda la materia a ella reservada por el legislador –reserva de Ley-; y, por otro lado en materia reglamentaria, donde se desarrolla y complementa la Ley. Respecto a este punto, NIETO GARCÍA<sup>5</sup> considera que la reserva legal podría articularse dentro del Derecho punitivo del Estado “*a lo ancho de círculos concéntricos en los que se iría diluyendo el rigor de su exigencia desde el interior a la periferia. El círculo central sería el Derecho Penal; luego vendría del Derecho Administrativo Sancionador de protección del orden general y un tercero para las relaciones especiales de sujeción. A los que aún podría añadirse un cuarto círculo para el Derecho disciplinario*”.

### **1.2. TIPICIDAD**

Por su parte, la tipicidad se refiere a la exigencia hecha a la Administración para que de manera previa a la conducta reprochada, se establezcan las infracciones en las que puede incurrir un sujeto, así como las correspondientes sanciones que le podrían ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, todo lo cual viene a garantizar el principio de seguridad jurídica que necesariamente debe impregnar los diferentes ámbitos de la materia sancionadora.

Para la Sala Constitucional<sup>6</sup>, “*en el derecho disciplinario, en razón del fin que persigue, cual es la protección del orden social general, y de la materia que regula, --la disciplina-, la determinación de la infracción disciplinaria es menos exigente que la sanción penal, ya que comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes del funcionamiento, que en algunas legislaciones no están especificados, y, en otras, sí. De manera que, el ejercicio de este poder es discrecional, de allí que proceda aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales, sin necesidad de que estén detalladas concretamente como hecho sancionatorio, por lo cual, la enumeración que de los hechos punibles se haga vía reglamentaria no tiene carácter limitativo.*”.

## **2. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD**

Este principio, importado del Derecho Penal, es aplicado en el ámbito del Derecho Administrativo, con matices propios. A nivel penal, el principio de culpabilidad se entiende

---

<sup>5</sup>NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, España: Editorial TECNOS S.A., Segunda Edición ampliada. 1994, p. 250

<sup>6</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto No. 5092-98

bajo el precepto “*no hay pena si la conducta no le es reprochable al autor*” y se fundamenta en la necesaria aceptación de que el hombre es un ente capaz de autodeterminarse.

El artículo 199 de la LGAP establece como requisito para atribuir responsabilidad a un funcionario público ante terceros, que este haya actuado con dolo o culpa grave en el cumplimiento de sus funciones. En este punto, es necesario recordar que tanto el dolo –actuar intencional- como la culpa –falta al deber de cuidado- constituyen elementos esenciales de la culpabilidad, sin los cuales no cabe atribución de responsabilidad alguna para el funcionario que haya cometido una falta.

Según NIETO GARCÍA<sup>7</sup>, “*la culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas, pero no en los mismos términos que en el Derecho Penal y a los juristas corresponde determinar cuáles son sus peculiaridades*”, por lo que propone que la solución a dicha cuestión debe buscarse en dos ideas fundamentales: la diligencia exigible y la buena fe. Respecto de la primera, la responsabilidad el sujeto le será exigida no por los conocimientos reales que tenga, sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida, la cual puede variar de acuerdo al entorno en que se desarrolla la persona. Como complemento de esto, se encuentra la buena fe, que es de gran relevancia para el Derecho Administrativo Sancionador; está referida a las relaciones entre el autor y la Administración. Como excluyente de culpabilidad deberá comprobarse la buena fe con que ha actuado el infractor al momento de cometer la falta.

### **3. PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD**

Se refiere a la facultad dada a la Administración para ordenar y efectuar actos dentro de un procedimiento, aunque éstos no hayan sido expresamente solicitados por alguna de las partes. Para DROMI,<sup>8</sup> por medio del principio en comentario “*incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El principio de oficialidad es el que domina el procedimiento administrativo*”. El artículo 222.1 de la LGAP, viene a establecer dicho principio cuando indica: “*El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes*”.

En relación con el inicio del procedimiento, nuestro ordenamiento jurídico establece que el mismo podrá darse de oficio (art. 284 LGAP) y, en el caso específico de las actuaciones que competen al Órgano Director, se tiene que este deberá diligenciar el procedimiento administrativo con la clara intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, evitando cualquier retardo grave e injustificado que pueda eventualmente derechos e intereses del administrado (art. 225.2 LGAP).

### **4. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD**

Con este principio se procura garantizar que en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. No obstante, es conocido que este precepto resulta cuestionable cuando es la propia Administración la que, en la resolución de un determinado asunto, actúa como juez y parte.

---

<sup>7</sup> NIETO GARCÍA. Op.cit. pp. 347-348

<sup>8</sup> DROMI, José. *Instituciones del Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea. 1983, p. 509

Como muestra de lo anterior, encontramos que en muchas ocasiones los integrantes del Órgano Director encargado de realizar la fase de instrucción dentro de un determinado procedimiento disciplinario, se encuentran supeditados al jerarca de la misma institución donde laboran, lo cual podría afectar la forma en que éstos ejecuten la función asignada, al no existir una verdadera independencia respecto a tarea encomendada. En tal sentido, resulta obvio suponer que el superior podría ejercer algún tipo de influencia sobre las personas encargadas de realizar la investigación, lo cual lesionaría el principio en estudio.

No cabe duda de que, si bien es cierto el Órgano Director puede en determinado momento puede sentirse intimidado por alguna actuación que provenga de su superior jerárquico, en definitiva, la forma en que desarrolle su función dependerá en gran medida de la posición objetiva e imparcial que sus integrantes asuman, para lo cual es necesario que sean conscientes de la delicada labor que les ha sido encomendada y de la necesaria observancia de todos los principios que enmarcan su actuar. A ese efecto deben recordar que, el procedimiento lo que debe buscar es la verdad real de los hechos, con absoluto respecto a los derechos del sujeto, lo cual convierte al procedimiento en una garantía a favor del investigado y no sólo en un mecanismo puesto a disposición de la Administración para ejercer la potestad sancionadora.

Con el fin de garantizar la imparcialidad con la que debe actuar la Administración, surgen las figuras jurídicas de la recusación y abstención, reguladas a partir del artículo 232 de la LGAP, junto con los numerales 49 y 53 del Código Procesal Civil.

## **5. PRINCIPIO DE INFORMALISMO**

El informalismo protege la idea "*pro-actione*" por el fondo, según la cual se deben eliminar los obstáculos puestos innecesariamente en el desarrollo de un procedimiento propio de la Administración, a fin de que éste se realice de forma ágil, procurando que el asunto sea definido con la mayor celeridad. En consecuencia, el procedimiento administrativo debe orientarse a evitar lo complicado y excesivamente burocrático, prefiriendo un moderado formalismo, sencillez y flexibilidad.

El principio en cuestión se establece en nuestro ordenamiento jurídico positivo a través del artículo 224 de la LGAP. Sin embargo, el mismo no debe constituir un excusa por parte de la Administración para dejar de cumplir los requisitos básicos que la ley demanda. En tal sentido, según lo manifestado por el profesor OSCAR GONZALEZ<sup>9</sup> lo que se debe combatir es el informalismo riguroso. En consecuencia, debe entenderse que el informalismo que se evidencie durante la tramitación de un procedimiento administrativo de tipo sancionador, deberá necesariamente ser interpretado a favor del sujeto investigado.

---

<sup>9</sup> Clase magistral impartida el día 10 de noviembre del 2004. Curso de Derecho Administrativo III. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.

## **6. PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO**

En el caso de nuestro país, ha sido la jurisprudencia constitucional la encargada de definir y desarrollar los elementos o subprincipios que integran el Debido Proceso, además de señalar sus alcances.

En el ya conocido Voto No. 1739-92, la Sala Constitucional, en forma amplia, se refirió a este principio e indicó que el mismo abarca no solo cuestiones penales sino también otras más allá de sus límites. A través del Debido Proceso se generan una serie de requisitos que deben seguirse en todo proceso o procedimiento que tenga por finalidad la imposición de algún tipo de sanción. Esto habilita su aplicación en asuntos donde la Administración haga uso de sus potestades de imperio para ejercer el derecho sancionatorio. En la resolución de marras se establecieron una serie de subprincipios derivados del Debido Proceso Constitucional, entre los cuales destacan:

### **6.1. Derecho general a la justicia**

Se refiere a la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia; es decir, del acceso universal a la justicia para toda persona, sin distinción de su sexo, edad, color, nacionalidad, origen o antecedentes, o cualquier otra condición social.

### **6.2. Derecho al juez regular**

De forma concreta, este derecho, también conocido como "derecho al juez natural", pretende garantizar que la persona encargada de juzgar al investigado, sea imparcial e independiente. En nuestra Constitución este principio se consagra a través del artículo 35, según el cual "*Nadie puede ser juzgado por comisión tribunal o juez especialmente nombrado para el caso, sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo con esta Constitución*". Sin embargo, cuando es la Administración la que debe ejercer su potestad sancionadora, dicho principio puede resultar lesionado. Por ejemplo, la selección que generalmente se hace de los miembros del Órgano Director puede, eventualmente, obedecer a una decisión premeditada de un jerarca, quien con el fin de garantizar una sanción, delega la instrucción del procedimiento en personas sobre las cuales eventualmente podría ejercer algún tipo de influencia. Contar con una planilla fija de personas que asuman dicha función, a quienes se les asignen los casos según un rol de trabajo, debe ser uno de los objetivos de la Administración, para garantizar el principio del juez natural.

### **6.3. Derechos de audiencia y defensa**

Estos derechos están consagrados en el artículo 39 de la Constitución y se desarrollan, de forma amplia en los artículos del 309 al 319 de la Ley General de la Administración Pública; además en el Código Procesal Penal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho general de defensa implica otros, particularmente el de audiencia y los principios de imputación e intimación, así como el derecho a la motivación o fundamentación debida de toda resolución procesal. De conformidad con lo expuesto, comprende:

**6.3.1. El principio de intimación:** Toda persona tiene derecho a que se le instruya (informe) sobre los hechos que se le atribuyen, incluso a manera de presunción. Equivale al conocimiento de la acusación, desde el primer momento, incluso antes de la iniciación del proceso en su contra.

**6.3.2. El principio de imputación:** Es el derecho a una acusación formal, descriptiva, precisa y detallada del hecho, incluyendo además, una clara calificación legal, señalando los fundamentos de derecho de la acusación. Se relaciona con la individualización del sujeto investigado, para lo cual se requiere una descripción detallada, precisa y clara del hecho de que se le acusa y hacer una clara calificación legal del mismo, señalando los fundamentos de derecho de la acusación<sup>10</sup>.

**6.3.4. El derecho de audiencia:** Se entiende por tal, el derecho del investigado y su defensor de intervenir en el procedimiento, de hacerse oír por quienes dirigen el mismo, de traer toda prueba que consideren oportuna para respaldar su defensa, de controlar la actividad de las partes y de combatir sus argumentos y las pruebas de cargo.

**6.3.5. El derecho de defensa en sí:** Se refiere al derecho que sin restricciones tiene la parte para comunicarse privadamente con su defensor, así como a la concesión del tiempo y los medios necesarios para que se prepare adecuadamente la defensa, el acceso irrestricto a las pruebas de cargo y la posibilidad de combatirlas, particularmente repreguntando y tachando o recusando a testigos y peritos y el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni contra sus parientes inmediatos, ni a confesarse culpable.

#### **6.4. Principio de inocencia**

Este también se desprende del artículo 39 de la Constitución, en cuanto a que se requiere la necesaria demostración de culpabilidad para sancionar al funcionario. Ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable en tanto no exista en su contra una resolución en firme, dictada en un proceso regular y legal que lo declare como tal. Es así como a la persona se le presumirá inocente mientras la autoridad respectiva no demuestre su culpabilidad y sin que exista duda alguna sobre ella.

#### **6.5. Principio de "in dubio pro homine"**

Implica que el convencimiento del órgano decidor respecto de la culpabilidad de la persona investigada, debe superar cualquier duda razonable, de manera que cualquiera que exista obliga a fallar a su favor, de lo cual se tiene que en caso de duda sobre la comisión de un hecho, se debe favorecer a la persona a quien se le viene atribuyendo el mismo.

---

<sup>10</sup> Para el doctor MAURO MURILLO, especialista en Derecho Público “ *no puede haber procedimiento disciplinario sin imputación de cargos, o sea, sin advertir cuales son las supuestas faltas sobre las que versará el procedimiento disciplinario.*”. MURILLO, Mauro. *Objeto del procedimiento disciplinario e imputación de cargos. Crítica al voto 4457-99 de la Sala Constitucional.* San José, Costa Rica: Revista IVSTITIA. Año 13. No. 151-152. 1999, pp. 20-21

## **6.6. Los derechos al procedimiento:**

Entre estos principios se encuentran:

**6.6.1 Libertad de acceso al expediente:** Según este principio, las partes tendrán derecho a conocer el expediente con las limitaciones que establezca la ley, según lo dispuesto en el artículo 217 LGAP. Aunado a ello, el numeral 272 del mismo cuerpo normativo, establece que las partes, sus representantes tienen derecho a examinar, leer, copiar y pedir certificación de las mismas, cubriendo el costo de las copias y certificaciones.

**6.6.2 Confidencialidad:** Este principio consiste en una protección jurídica en relación a una determinada información documentada, que impide su acceso a terceros por un tiempo determinado legalmente. El artículo 273 LGAP establece los motivos por los que puede negarse el acceso al expediente: secretos de Estado, información confidencial por conferir privilegio indebido, proyectos resolución, informes de órganos consultivos y dictámenes

**6.6.3 Amplitud de la prueba:** Dado que la finalidad del procedimiento es la averiguación real de los hechos, se deberá investigar esa verdad objetiva y diligentemente, sin desatender ningún medio legítimo de prueba, sobre todo si ofrecida por la defensa no resulta manifiestamente impertinente o repetitiva. También se deberá ordenar la prueba para mejor proveer que resulte necesaria.

**6.6.4 Libertad de prueba:** Se refiere a la posibilidad dada a las partes de recurrir a cualquier medio de prueba legítima que se quiera incorporar al procedimiento. Este principio se encuentra regulado a través del artículo 297 de la LGAP, el cual establece: *“La Administración ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto de trámite, de oficio o a petición de parte”*. Por su parte, el artículo 298, inciso 1), viene a reafirmar el carácter de libertad de la prueba, al establecer que: *“Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el derecho público, aunque no sean admisibles por el derecho común.”* Como excepción a este principio, el artículo 307 de la LGAP, indica: *“1. La Administración podrá prescindir de toda prueba cuando haya que decidir únicamente con base en los hechos alegados por las partes, si los tiene por ciertos”*.

**6.6.5. Legitimidad de la prueba:** Significa que toda la prueba recabada durante el procedimiento deberá ser legal; es decir, que deberá estar autorizada por el Ordenamiento Jurídico; de lo contrario la prueba sería espuria. En relación con este tipo de prueba, es importante hacer mención de la conocida teoría *“del fruto del árbol envenenado”*, cuyo origen se encuentra en la jurisprudencia norteamericana. Según ésta teoría, toda prueba obtenida directa o indirectamente, violentando derechos o libertades fundamentales de una persona, es ilegal y por ende inválida, así como todas las actuaciones que de dicha prueban se deriven.

**6.6.5. Inmediación de la prueba:** Es necesario que todos los sujetos procesales reciban la prueba de una manera directa, inmediata y simultánea.

**6.6.6. Identidad física del juzgador:** La persona investigada debe conocer quien es el sujeto llamado a resolver sobre su caso, pero de igual forma, deberá tener conocimiento de las personas que integran el Órgano Director.

**6.6.7. Comunidad de la prueba:** Todos los elementos probatorios una vez introducidos al procedimiento son comunes a todas las partes.

**6.6.8. Valoración razonable de la prueba:** Toda la prueba recabada debe ser valorada según las reglas de la sana crítica racional, siguiendo los preceptos de la lógica, la ciencia y la experiencia. Además, por medio del inciso 2) del artículo 298 de la LGAP se establece la forma en que se debe valorar la prueba dentro de un procedimiento administrativo. En ese sentido, se requerirá que la apreciación hecha por el órgano decidor, es decir por la jefatura, sea debidamente razonada y fundamentada. Es importante recordar que el Órgano Director encargado de la fase de instrucción no debe resolver ni recomendar la resolución del asunto.

## **6.7 El derecho a una resolución justa - congruencia de la resolución-**

Para darse por concluido el Debido Proceso, se requiere que la resolución adoptada respete al menos ciertos principios constitucionales, siendo uno de ellos la congruencia de la resolución; es decir, la correlación entre acusación, prueba y resolución, en virtud de que ésta tiene que fundamentarse en los hechos discutidos y pruebas recibidas en el procedimiento.

## **6.8. Doble instancia**

Definido tradicionalmente como el "derecho a los recursos", implica la posibilidad de que el acto sea recurrido y que el administrado pueda ejercer recursos contra lo resuelto por el órgano decidor. Se expresa como una garantía constitucional que faculta a los sujetos para someter a conocimiento de una instancia superior, el pronunciamiento administrativo que les resulte desfavorable, con el propósito de que se modifique parcial o totalmente e incluso se anule.

En síntesis, el principio de la doble instancia consagra a favor de los sujetos, la posibilidad de defenderse contra un dictamen que les sea adverso. Se encuentra regulado en el artículo 350 de la LGAP.

De forma específica, algunas instituciones cuentan con regulaciones internas que garantizan dicho principio. Tal es el caso de la Caja, donde a través de los artículos 29, 31 y 35 de la Normativa de Relaciones Laborales vigente a partir de octubre de 1998, se dispone de un trámite especial para garantizar el principio de doble instancia. Así, en el supuesto de que el funcionario investigado se oponga a la gestión disciplinaria, la normativa interna de la Caja establece la posibilidad de que su oposición sea conocida, primero, en dos diferentes órganos bipartitos y paritarios, a saber, la Comisión Local de Relaciones Laborales y la Junta Nacional de Relaciones Laborales, cuyos pronunciamientos son de naturaleza recomendativa; siendo que una vez conocida la recomendación de estos, el recurso de oposición pasa a conocimiento del órgano superior jerárquico de aquel que dictó el acto impugnado, para su definitiva resolución. Así las cosas es preciso aclarar que, aún y cuando en un determinado caso el funcionario interponga recurso de revocatoria y apelación contra la sanción dispuesta en primera instancia, es lo cierto que, al existir un procedimiento especial regulado a nivel de la Caja para el trámite de tal impugnación, deberá cumplirse con lo dispuesto en el numeral 29 de la Normativa de Relaciones Laborales, por tratarse de una norma especial –respecto de lo que al efecto regulan los artículos

343 y siguientes de la LGAP<sup>11</sup>-, mediante la cual se procura garantizar el principio de doble instancia.

## 7. PRINCIPIO DE NON BIS IN IDEM

Este principio general del Derecho se refiere a la prohibición de condenar dos veces por el mismo hecho. Se encuentra consagrado en el artículo 42 de la Constitución Política. La infracción a una norma administrativa será objeto de la respectiva sanción administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente, cuando ambas sean compatibles. De acuerdo con la jurisprudencia de nuestra Sala Constitucional, el principio *non bis in idem* no es aplicable cuando se están frente a ámbitos diferentes de responsabilidad –ya sea administrativo o penal, por ejemplo-, esto como resultado de la declarada independencia del Derecho Administrativo en materia sancionatoria<sup>12</sup>.

Al respecto la Sala Constitucional ha indicado: *“ya esta Sala ha establecido (...) que el patrono no puede quedar sujeto, para sancionar disciplinariamente, al resultado previo de una causa penal, pues estamos ante dos tipos de consecuencias distintas, para el acto de un trabajador”*<sup>13</sup>. En el mismo sentido, ha indicado que *“un mismo hecho puede encuadrar en normas de distintas ramas del derecho y puede causar efectos diferentes e independientes en diversas vías, toda vez que -como ocurriría en la especie- se trata de sanciones correspondientes a dos esferas de responsabilidad totalmente diferentes e independientes dentro de nuestro ordenamiento jurídico-la administrativa y la penal. En todo caso, advierte la Sala que lo resuelto por las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, habida cuenta de las resultas del proceso penal respecto al cuadro fáctico que se interesa, podría verse afectado -con las consecuencias que ello implica- con arreglo a la jurisprudencia de esta Sala acerca de la controversia que se puede producir cuando dos órganos del Estado -uno jurisdiccional y otro administrativo- conocen de iguales hechos, puesto que si recae una absolutoria en vía penal, podría imponérsele a la amparada una sanción administrativa por esa misma situación fáctica (...). Si en vía penal se determina que el hecho no se cometió o no lo fue por la persona a la que se le atribuye, no podría ser sancionada administrativamente por los mismos hechos. Si en vía penal se determina que el hecho irregular existió, pero no constituye delito, por ejemplo, por no haber sido cometido en forma dolosa, el asunto si podría ser examinado en vía administrativa. Se debe aclarar, sin embargo, que lo contrario no es inconstitucional. Es decir, es posible imponer una sanción disciplinaria cuando el hecho si fue penalizado en la jurisdicción común”*<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Ello resulta de la aplicación del principio general del Derecho según el cual, la norma especial priva sobre la norma de carácter general.

<sup>12</sup> Al respecto es importante recordar que la responsabilidad del funcionario público puede ser penal, civil y/o disciplinaria, las cuales son excluyentes al estar cada una en ámbitos diferentes de responsabilidad.

<sup>13</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto No. 380-90. En igual sentido ver votos 1569-93, 6211-93, 1264-95.

<sup>14</sup> Voto No. 2007-98

## **8. PRINCIPIO DE VERDAD REAL O MATERIAL**

Significa que debe establecerse de forma certera la realidad histórica de los hechos investigados, siendo necesaria su reconstrucción por medio de la prueba recopilada. La verdad real consiste en determinar las verdaderas razones sobre las cuales se dieron esos hechos, es decir, cuál fue el cuadro fáctico que propició la actuación desplegada. La verificación de esta verdad real debe ser el fundamento sobre la cual se imponga una sanción administrativa. Por ello, el Órgano Director que lleve a cabo una investigación disciplinaria, no debe preestablecer ninguna situación fáctica como cierta, hasta tanto no se tengan por demostrados los hechos investigados.

El artículo 214.2 de la LGAP regula dicho principio y se complementa con el artículo 221 del mismo cuerpo normativo. Para el profesor MILANO SANCHEZ<sup>15</sup> el procedimiento administrativo surge como “*el medio técnico jurídico más adecuado para determinar la verdad real de los hechos que servirá de motivo al acto final*”.

Para la Sala Constitucional “*el principio del Debido Proceso marca los motivos, las condiciones y las circunstancias en que un proceso –aún en materia de investigación administrativa- debe empezar e ir hasta la resolución final para obtener la verdad real*”<sup>16</sup>.

## **CONCLUSIONES**

Del *ius puniendi* del Estado, deriva la potestad sancionadora de la Administración, la cual debe estar autorizada por el Ordenamiento Jurídico. Garantizar un procedimiento acorde con los principios y disposiciones normativas existentes, debe ser un objetivo básico dentro de las políticas de toda institución, en especial cuando de materia sancionadora se trata, toda vez que en presencia de esta pueden resultar lesionados derechos subjetivos de una persona.

Los principios incluidos dentro del Debido Proceso no constituyen una lista taxativa, sino que a estos pueden incorporarse algunos otros principios que favorezcan el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, con absoluto respeto de los derechos del investigado.

Para que dicho precepto logre materializarse, es fundamental fortalecer la “*visión garantista*” que debe orientar todo procedimiento administrativo sancionador, de forma tal que se respete la esfera jurídica del sujeto a quien se le atribuye la comisión de alguna falta.

En el caso particular de la Caja, los principios a los que se ha hecho referencia son de obligatorio acatamiento; por ende, deben ser respetados por aquellos funcionarios que, en el ejercicio de su función, se les encomiende la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, dado que dichos principios se integran a nuestro ordenamiento jurídico, el cual debe ser respetado en todo momento por la Administración.

Finalmente, es de suma importancia dejar claro que, dentro de un procedimiento de esta naturaleza la persona investigada deberá siempre ser considerada como un sujeto de Derecho y no como un mero objeto del poder dado a la Administración para sancionar.

---

<sup>15</sup> MILANO SANCHEZ (Aldo). Ensayos de Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición. Editorial Universidad de San José. San José. CR. 1997. Pág. 47.

<sup>16</sup> Voto No. 308-90

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARNESTO MOYA, Alonso y FALLAS CUBERO, Susana. *Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho: Los principios del Derecho Administrativo Sancionador en Costa Rica*. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. 1998.
- CARRETERO PEREZ, Adolfo y CARRETERO SANCHEZ, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición. Madrid, España: Editoriales de Derecho Reunidas. 1995.
- DROMI, José. *Instituciones del Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea. 1983.
- ESCOLA, Héctor. *Compendio de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Desalma. Tomo I. 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás- Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid, España: Editorial Civitas S.A., 1977.
- GONZALEZ CAMACHO, Oscar Eduardo. *La Justicia Administrativa*. Tomo I. Primera Edición. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. . 2001.
- MILANO SANCHEZ, Aldo. *Ensayos de Derecho Procesal Administrativo*. Primera Edición. San José. CR.: Editorial Universidad de San José. 1997.
- NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición ampliada. Madrid, España: Editorial TECNOS S.A. 1994.

## **REVISTAS**

- Revista IVSTITIA. Año 13. No. 151-152. San José, Costa Rica. 1999. Pág. 20-21

## **SITIOS WEB CONSULTADOS**

[www.ccss.sa.cr](http://www.ccss.sa.cr)

[www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)