

5 de marzo de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.
Contestación de

la Demanda. Propuesto por el Licdo. Luis Carlos Samudio, en representación de Camilo Vega, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N°314 de 2 de mayo de 1990, expedido por la Directora Administrativa, del Ministerio de Gobierno y Justicia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

La Procuraduría de la Administración, en ejercicio de la atribución que le concede el artículo 348, numeral 2, del Código Judicial, acude ante ese Honorable Tribunal de Justicia, con la intención de contestar, formalmente, la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, que ha propuesto el Licdo. Luis Carlos Samudio, en representación de Camilo Vega, en contra del Resuelto N°347-R-130 de 22 de julio de 1998, emitido por el Ministro de Gobierno y Justicia.

I. Las pretensiones del demandante.

La parte actora requiere que Vuestra Sala declare nulos, por ilegales, los siguientes Actos Administrativos:

1. El Resuelto N°314 de 2 de mayo de 1990, emitido por la Directora Administrativa, del Ministerio de Gobierno y Justicia, en el que se resuelve suspenderlo de sus labores.
2. El Resuelto N°347-R-130 de 22 de julio de 1998, expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, que resuelve negar su solicitud relativa al pago de prestaciones laborales, a partir de su destitución.
3. El Resuelto N°460-R-190 de 22 de octubre de 1998, que confirma en todas sus partes el Resuelto N°347-R-130 de 1998.

Que como consecuencia de dichas declaraciones, se le reconozcan y se le paguen todas las prestaciones salariales dejadas de percibir, correspondientes a cinco (5) años, seis (6) meses y ocho (8) días, desde el 14 de mayo de 1990, hasta el día que, mediante Resolución N°C.F.C.5 de 3 de enero de 1996, fue aceptado por la Caja de Seguro Social como jubilado, por Ley Especial, a razón de un salario mensual de B/.1,017.00, más B/.300.00 en concepto de gastos de representación del rango.

Este Despacho observa que las pretensiones del demandante carecen de un sustento jurídico que las respalde. Por lo tanto, nos corresponde solicitar a los Señores Magistrados (como en efecto lo hacemos) que se sirvan desestimar las mismas, por las razones que exponemos a continuación.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Aceptamos que el demandante laboró en la Policía Nacional, desde el día 18 de enero de 1968, hasta el día 14 de mayo de 1990, cuando se le dio de baja por no ser necesarios sus servicios, según se lee en la foja 21 del expediente.

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Ver la foja 21.

Tercero: Aceptamos únicamente que la Caja de Seguro Social le concedió al demandante una jubilación por Ley Especial, por la suma mensual de B/.711.00, a partir del 22 de noviembre de 1995.

Cuarto: Aceptamos que el Resuelto N°314 de 2 de mayo de 1990 suspendió al demandante de sus labores en la institución demandada. El resto, lo negamos, porque en la foja 21 consta que al mismo se le dio de baja, por no ser necesarios sus servicios.

Quinto: Aceptamos únicamente que a través de la Orden del Día, fechada 14 de mayo de 1990, se le dio de baja al demandante. Ver las fojas 11 y 12.

Sexto: Este hecho lo aceptamos, porque así consta en las fojas 1 y 2 del expediente judicial.

Séptimo: Este no es un hecho, sino una apreciación subjetiva del demandante, que negamos.

Octavo: Este hecho lo contestamos igual al anterior.

Noveno: Este hecho lo aceptamos, porque consta en las fojas 3, 4 y 5 del expediente que contiene la demanda.

Décimo: Este no es un hecho, sino afirmaciones sin sustento que efectúa el demandante, y que negamos.

Undécimo: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos. Remitirse a las fojas 6 y 7 del expediente judicial.

Duodécimo: Este no es un hecho, sino meras conjeturas del demandante, que negamos.

Décimo Tercero: Este lo contestamos igual al anterior.

Décimo Cuarto: Este no es un hecho, sino argumentaciones, que negamos.

III. Las disposiciones jurídicas que se consideran infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:

a. El artículo 71 de la Ley N°20 de 29 de septiembre de 1983 relativo a los casos en que a los miembros de la Fuerza Pública, que se le impute alguna falta o delito, en el cumplimiento del deber, y tenga que ser separado del servicio por una orden judicial.

Esa norma dispone que si fuere detenido y, posteriormente, se le absolviera de los cargos que se le imputan, tendrá derecho a que el Tesorero Nacional le pague el sueldo que hubiere devengado, desde el día en que fue dado de baja, hasta el día en que quede en libertad y se le dé de alta nuevamente.

El demandante precisa, en su escrito, que la norma ha sido vulnerada, porque las autoridades de la Policía Nacional le han negado el derecho a sus prestaciones.

Nuestra posición.

La Procuraduría de la Administración considera que no le asiste la razón al demandante, en sus planteamientos.

Nosotros concordamos con la decisión adoptada por la Directora Administrativa, del Ministerio de Gobierno y Justicia, porque las piezas procesales en el expediente demuestran que el demandante está siendo investigado por el delito de homicidio.

El demandante no ha demostrado que se le haya absuelto de los cargos que se le imputan, por lo que no es factible que el Tesoro Nacional le pague los salarios que solicita.

Aunado a ello, consideramos prudente aclarar que al demandante se le siguió un proceso penal, en los Juzgados ordinarios; sin embargo, ello es ajeno e independiente a las decisiones administrativas que asuma la autoridad nominadora.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado, en diversas ocasiones, las diferencias existentes entre un proceso penal y uno disciplinario, en los siguientes términos:

¿También ha advertido la Corte cierta confusión entre el derecho penal y el poder disciplinario. Algunos demandantes tienden a creer que el poder disciplinario es una manifestación o una modalidad del derecho penal, sujeta a todas las prerrogativas o garantías de éste. Pero ello no es así. Todos los autores que tratan la materia hacen constar que el poder discrecional no forma parte del derecho penal.

Así Capitant define el poder disciplinario en los términos siguientes:

‘Competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de los cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales, para aplicar al orden penal, aquellas personas que, colocadas bajo su autoridad o control, han faltado a los deberes profesionales o han adoptado una actitud capaz de comprometer el buen nombre del cuerpo al que pertenecen.’ (CAPITANT, Henri. Vocabulario Jurídico, traducción española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1996, pág. 32)

A su vez SERRA ROJAS, al tratar del poder disciplinario, afirma lo siguiente:

‘No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimiento de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios o empleados en el ejercicio de su cargo.

Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional.’ (SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 5ª. Ed., 1972, México, Tomo I, pp.472-473).

En ese mismo sentido SAYAGUEZ LASO, ya citado, establece las siguientes distinciones entre la represión disciplinaria y la penal:

‘a. En derecho penal rige el principio nulla poena sine lege; en cambio la potestad disciplinaria es de principio y no requiere la previa determinación de los hechos punibles ni de las sanciones aplicables;

c. La aplicación de la sanción penal es imperativa luego de contrastado el hecho punible; en cambio, la administración posee cierta discrecionalidad para imponer sanciones.

d. La sanción disciplinaria no excluye la penal, ni ésta a aquella, pues tutelan órdenes jurídicas distintas y persiguen finalidades diferentes: asegurar el buen servicio administrativo de aquélla; la represión penal ésta. (SAYAGUEZ LASO, op. Cit., Tomo I, pp. 226-227).

Con lo expuesto parece quedar esclarecida la distinción entre el derecho penal y el derecho disciplinario. Estima la Corte, asimismo, que igualmente ha quedado bien determinada la circunstancia de la que la única sanción autorizada, la destitución, es típicamente disciplinaria- y, por tanto, de carácter administrativo. De ahí que con respecto a ella, no rijan necesariamente las prerrogativas o garantías penales previstas en la Constitución.’ (Fallo de 20 de octubre de 1995. Pedro Moreno González, versus, el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, expedido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y el Fallo de 23 de mayo de 1991, en el cual se le acumularon tres demandas, la primera presentada por ISAAC RODRÍGUEZ, la segunda por el Lic. Santander Tristán y la tercera de ROLANDO MILLER, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

Como se ha visto, existe una diferencia marcada entre el proceso penal y el proceso disciplinario, de allí que las decisiones adoptadas en un proceso penal, no tienen efectos en un proceso administrativo disciplinario.

Ello es así, porque el Derecho Disciplinario comprende los deberes de los empleados públicos, sus faltas disciplinarias, el procedimiento disciplinario y las sanciones también de índole disciplinaria que sean aplicables, según cada caso o la gravedad de la falta, como se ha señalado.

El incurrir en faltas que ponen en entredicho el buen nombre de la institución administrativa, implica para los Servidores Públicos la infracción de las normas que regulan el Régimen Disciplinario y de las prohibiciones expresas que esas normas establecen.

Por consiguiente, la norma bajo análisis no ha sido vulnerada.

b. El demandante invoca, como infringido, el artículo 2160 del Código Judicial, que se refiere a los casos en que un Funcionario de Instrucción o un Tribunal Competente ordenen la detención de un empleado público, en cuyo caso, deberá decretar la suspensión del ejercicio del cargo público.

Como concepto de la supuesta violación, se argumenta que el Resuelto N°314 procedió a su destitución.

Este Despacho se opone a lo esgrimido. Si observamos la foja 14, que contiene la Resolución N°314 de 1990, podemos observar que, a través de la misma, no se destituyó al demandante, sino que se procedió a su suspensión; medidas administrativas distintas con efectos jurídicos diferentes. Además, como se explicó en el aparte anterior, existen dos tipos de procesos: el penal y el administrativo, los cuales distan uno del otro. La norma que se invoca obedece al proceso penal y es allí donde debió decretarse la suspensión. La decisión adoptada mediante el Resuelto N°314 de 1990 es de carácter administrativa, por lo que los planteamientos vertidos, con relación al artículo 2160 del Código Judicial carecen de base jurídica.

c. En tercer lugar, se cita el artículo 30 de la Ley N°135 de 1943, relativa a las notificaciones personales. Dicha norma se dice violentada, porque, a su criterio, no se le notificó personalmente, sino por edicto.

Este Despacho difiere de lo expuesto, porque en el expediente consta que la Resolución N°460-R-190 de 22 de octubre de 1998, que confirma la decisión adoptada en el ámbito administrativo fue notificada personalmente, tal como consta en la foja 5 del expediente. El resto de las notificaciones no constan en el expediente, ni siquiera a la que hace alusión el demandante, que se hizo por edicto, por lo que no nos es posible externar criterio al respecto.

d. En cuarto lugar, se dice infringido el artículo 82, numeral 1, de la Resolución N°2 de 16 de diciembre de 1984, que señala las sanciones aplicables a los miembros de la Policía Nacional, norma que se dice vulnerada, porque, a su juicio, su aplicación fue omitida por las autoridades de la institución demandada.

Nos oponemos a lo planteado, porque el demandante, en primer lugar, fue separado de su cargo y, posteriormente, dado de baja, lo que implica que sí se observó el carácter progresivo de las sanciones, tal como lo exige la disposición invocada, lo que deja sin sustento los argumentos del demandante.

e. Finalmente, se dice que se infringió el artículo 464 del Código Judicial, que conmina al Juez a reconocer los derechos consignados en la ley sustancial.

Dicha norma se dice infringida por las autoridades administrativas del Ministerio de Gobierno y Justicia y de la Policía Nacional por no brindarle las garantías procesales.

Yerra el demandante en sus argumentos, porque, nuevamente incurre en una confusión, al fusionar el proceso penal, con el administrativo.

La disposición jurídica invocada es aplicable al Juez de la Causa, en el proceso penal, y ella le exige el reconocimiento de derechos de la ley sustantiva; es decir, los que están contenidos en las Leyes y Reglamentos de las diversas instituciones.

Siendo así, no es factible aseverar que las autoridades administrativas hayan infringido una disposición jurídica que no le es aplicable.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados se sirvan confirmar el contenido del Resuelto N°314 de 1990 y sus actos confirmatorios, previa la desestimación de las pretensiones del demandante.

Pruebas: Aceptamos aquellas que estén debidamente autenticadas, conforme al Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por la parte actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:
Proceso penal y administrativo (sus diferencias)