

LOS DESDOBLAMIENTOS DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD.

DR. FERNANDO CASTILLO VÍQUEZ.

- Presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Exprocurador constitucional de la Procuraduría General de la República.
 - Catedrático de la Universidad Escuela Libre de Derecho.
 - Profesor de la Universidad Escuela Libre de Derecho.
- Profesor de la maestría de Derecho Público de la Universidad de Costa Rica.
- Profesor de la maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.



LOS DESDOBLAMIENTOS DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD.

Resumen

A partir de la distinción entre los conceptos de justicia constitucional y jurisdicción constitucional se puntualizan tres desdoblamientos de la jurisdicción constitucional de la libertad en el ordenamiento jurídico costarricense. Estos desdoblamientos se presentan con los derechos fundamentales en materia electoral, en sede administrativa y, con algunos de esos derechos, en el ámbito laboral.

Abstrac

Based on the distinction between the concepts of constitutional justice and constitutional jurisdiction, three divisions of the constitutional jurisdiction of freedom in the Costa Rican legal system are pointed out. Theses splits are presented with fundamental rights in electoral matters, in administrative matters and with some of these rights in labor matters.

Palabras cables

Justicia constitucional, jurisdicción constitucional, libertad, desdoblamiento, recurso de amparo.

Keywords

Constitutional justice, constitutional jurisdiction, freedom, division, writ of amparo.

Sumario

Introducción. I.- El amparo contra particulares. II.- El desdoblamiento de la jurisdicción constitucional de la libertad en los derechos fundamentales en materia electoral. III.- El desdoblamiento de la jurisdicción constitu-

cional de la libertad en las dilaciones indebidas en sede administrativa. IV.- El desdoblamiento de la jurisdicción constitucional de la libertad en materia laboral. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

La Universidad Escuela Libre de Derecho acierta en dedicar este número de la Revista al Dr. Rubén Hernández Valle, como también lo fue, el otorgarle el doctorado honoris causa. No hay duda alguna que el profesor Hernández Valle ha sido el académico más influyente de los últimos años en el Derecho Público costarricense. Sus aportes al Derecho Constitucional, Procesal Constitucional, Electoral y Parlamentario son innegables, de ahí que para quien escribe este artículo es honor participar en esta edición.

Me propongo desarrollar un tema que invita a la reflexión, como lo es: el desdoblamiento de la jurisdicción constitucional de la libertad -en adelante JCL-. Se entiende por la JCL aquellos instrumentos jurídicos -procesos constitucionales- tendentes a la protección efectiva de los derechos fundamentales. (CAPPELLETTI, 2010).

Hay que tener presente que después de treinta y cuatro años de la entrada en funcionamiento de la jurisdicción constitucional, los habitantes del país encuentran en la Sala Constitucional -en adelante SC- un órgano que les tutela de manera efectiva sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política -en adelante CP- y en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes. Asimismo, los gobernantes, los actores políticos y la sociedad civil

tienen claro que el respeto a los principios de supremacía constitucional y de valor normativo de la Constitución son ya parte de la cultura política de la sociedad costarricense, de ahí que sus actuaciones necesariamente deben estar en armonía con el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) -en adelante DC-.

Como punto de partida de estas ideas, es necesario tener presente que hay una diferencia importante entre lo que es la jurisdicción constitucional y la justicia constitucional. La primera hace referencia al conjunto de procesos constitucionales, sean estos de garantías o de defensa de la Constitución, a través de los cuales se resuelven las controversias jurídicas constitucionales, la que su ejercicio corresponde a la SC. Resulta obvia la afirmación, que cuando la SC resuelve una controversia jurídica constitucional a través de un proceso constitucional de garantía -hábeas corpus, amparo, etc.- o de uno de defensa de la Constitución -acción de inconstitucionalidad, consulta judicial de constitucionalidad, etc.-, imparte justicia constitucional. Empero, esta última tiene un ámbito más amplio que la primera, pues es posible impartirla fuera de los procesos constitucionales que forman parte de la jurisdicción constitucional, concretamente en las controversias jurídicas que conocen los jueces ordinarios en las distintas jurisdicciones. Quiere esto decir, que también el juez ordinario está llamado a impartir justicia constitucional cuando en el caso concreto que debe resolver, una de las partes invoca la violación de un derecho fundamental.

Ahora bien, el juez ordinario también puede tutelar los derechos fundamentales de la persona cuando ocurre un desdoblamiento de la jurisdicción de la libertad, ya sea porque así lo dispone el legislador o porque la SC, la que, según el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional – en adelante LJC-, define su competencia y le encarga la tutela de ciertos derechos fundamentales.

De lo que se trata, entonces, es de analizar

cómo se presenta este fenómeno del desdoblamiento de la JCL en el ordenamiento jurídico costarricense. Ahora bien, se estudiará el recurso de amparo contra particulares, a pesar de que no se está ante un desdoblamiento, pues se entiende este cuando hay un proceso específico en una jurisdicción determinada para tutelar de manera efectiva un derecho fundamental.

I.- El amparo contra sujetos particulares

Como se advirtió *ut supra*, en este supuesto no nos encontramos ante un desdoblamiento de la JCL. Sin embargo, resulta relevante para este estudio el abordaje de esta cuestión, pues la tutela efectiva de un derecho fundamental por parte del juez ordinario constituye un primer eslabón del fenómeno.

Es de todos conocido, que sobre la eficacia de los derechos fundamentales ante terceros hay dos posiciones relevantes. La primera, la que, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, no es posible invocar una vulneración a uno de los derechos recogidos en las diez primeras enmiendas de la Constitución. Según esta tesis, los quebrantos a estos derechos solo es posible alegarlos cuando exista una acción del Estado -state action-, sea directa o indirectamente, y como ello no se da en una relación entre los particulares en regla de principio, no es posible ejercer una acción judicial para que se repare el quebranto de uno de estos derechos en este tipo de relaciones.

Distinta es la postura que se sigue en unos Estados europeos, en especial en la República Federal de Alemania. El Tribunal Constitucional Federal alemán visualiza a los derechos fundamentales como un sistema objetivo de valores (MARSHALL BARBERÁN, 2006/2007), que irradia tanto las relaciones entre el Estado y los particulares como las relaciones entre los particulares. De ahí que se supera la tesis de que los derechos fundamentales solo son oponibles en una relación vertical -Estado-individuo-, generalmente, un deber

de abstención, para consagrar una que es transversal a todas las relaciones jurídicas. En este nuevo planteamiento se le exige al Estado no solo abstenerse de ciertas conductas para no vulnerar los derechos fundamentales, si no que se le impone el deber de promover acciones efectivas para que algunos de estos derechos tengan una eficacia real, en especial aquellos asociados al Estado Social de Derecho. Pero la cuestión no queda ahí, pues los derechos fundamentales también deben ser observados en las relaciones entre los particulares cuando se dan ciertas condiciones. En aquellos Estados que adoptan esta concepción de los derechos fundamentales, necesariamente han tendido que crear un proceso constitucional de garantía – en nuestro medio el amparo- para restablecer a la persona en el goce y el disfrute del derecho fundamental cuando se le ha lesionado en una relación entre particulares.

El amparo contra particulares es una de las grandes innovaciones de la jurisdicción constitucional que emerge a partir de las reformas de 1989. En este sentido, nuestra legislación se asemeja a otras de América Latina, entre ellas, la colombiana, que estatuye que la acción de tutela se puede incoar contra particulares (TOCORA, 1992, p. 126 y CEPEDA ESPINOZA, 1999, p.120).

En el caso de nuestro recurso de amparo contra particulares una condición necesaria, aunque no suficiente, es que “los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales”, lo cual significa, a contrario sensu, que, si los medios judiciales comunes son idóneos, no es admisible el amparo, pues quien tiene que impartir la justicia constitucional es el juez ordinario. A nuestro modo de ver, esta redacción le imprime a nuestro recurso de amparo contra particulares un carácter de subsidiariedad, pues solo debe de admitirse cuando los procesos judiciales convencionales sean insuficientes; con la aclaración de que, en nuestro medio, no es necesario agotar las instancias judiciales antes de acudir a la SC,

pues el recurso de amparo contra particulares se plantea directa y solamente ante esta; por consiguiente, si los medios judiciales comunes son idóneos o no, es un aspecto que examina únicamente la SC, en cuyo caso, si llegara a la conclusión de que sí lo son, debe rechazar ad portas el recurso.

La otra condición necesaria para la admisibilidad del amparo contra particulares, es que la relación entre ellos lo sea de poder, lo que significa apartarse de una de las características de las relaciones entre sujetos de derecho privado, como es su horizontalidad, pues se parte de los principios cardinales de la autonomía de la voluntad y la igualdad de las partes contratantes. Lo anterior significa que, si no se da esa relación de poder de una de las partes sobre la otra, el amparo se debe de rechazar ad-portas, de lo contrario, todas las controversias que surjan de las distintas relaciones jurídicas entre los sujetos particulares, en los que se invocará la violación de un derecho fundamental, tendrían que ser tramitadas y resueltas en la jurisdicción constitucional, lo que, a todas luces, resulta irrazonable.

II.- El desdoblamiento de la JCL en los derechos fundamentales en materia electoral

Este es el primer desdoblamiento de la JCL que se da en nuestro medio. El resultado es la creación de un proceso constitucional de garantía que no forma parte de la jurisdicción constitucional, sino de la electoral, que, por consiguiente, no le corresponde conocer a la SC, sino al Tribunal Supremo de Elecciones -en adelante TSE-.

La falta de remedios procesales efectivos en el derogado Código Electoral para garantizar y proteger los derechos políticos de los ciudadanos, en especial en el seno de los partidos políticos y, en menor medida, las atribuciones de la SC en materia electoral en los procesos constitucionales de defensa de la CP, provocó que muchos ciudadanos, a quienes se les lesionaban sus derechos políticos, recurrieran a la SC a través del recurso

de amparo. La SC, ante la falta de remedios procesales y, en muchos casos, ante la timidez y el temor del TSE, quien se negó y rechazó ad portas las gestiones incoadas ante él cuando estaba de por medio una violación de un derecho fundamental en materia electoral -sufragio activo, pasivo y el acceso a los cargos en los partidos políticos-, no tuvo más alternativa que admitir y fallar los recursos, anulando, en algunos casos, actuaciones de los partidos políticos u ordenando a los medios de comunicación privados garantizar la igualdad en la contienda electoral. Esta situación provocó no pocas reacciones contra la SC (sentencias 1992-2150 y 1998-000029 de la Sala Constitucional, así como la sentencia 2759-E-2001 de Tribunal Supremo de Elecciones), acusándosele de que sus resoluciones respondían a ciertos intereses partidistas o sectores políticos, de que estaba invadiendo las esferas competenciales del TSE y de que se estaba extralimitando en sus atribuciones, reclamamos que, desde la óptica jurídica, no tenían asidero, pues lo que excluye de la jurisdicción constitucional el numeral 10 constitucional, es la declaratoria de elecciones que haga el TSE, y el inciso d) del artículo 30 de LJC, son los actos y disposiciones de ese órgano fundamental en materia electoral, pero, en ningún momento, exceptúa de esta jurisdicción los actos y disposiciones de los partidos políticos ni de sujetos privados que tengan relación directa o indirecta con los derechos políticos. En este sentido, la SC sí tenía competencia para "(...) examinar las actuaciones de determinados órganos partidarios que violen o amenacen violar derechos constitucionales (de participación política, de pluralismo político) de sus miembros". La posición asumida por el TSE es debido a que no se contaba con una vía legalmente diseñada para el adecuado abordaje jurisdiccional de los conflictos que se presentaban en el seno de los partidos políticos a consecuencia de actuaciones arbitrarias o lesivas del derecho fundamental de participación política de un determinado militante (SOBRADO GONZÁLEZ, 2006, p. 176).

La SC, a pesar de que se declaró competen-

te para conocer de los recursos de amparo en esta materia, a causa de la reacción que provocaron algunas de sus resoluciones, optó por una fórmula transaccional, en la cual indicó que únicamente asumiría la competencia cuando el TSE expresamente la declinara (sentencias 1996-003456 y 1996-000506-I. de la Sala Constitucional) lo que obligó a este último a desarrollar el amparo electoral, es decir, a reconocer "(...) vías alternativas de impugnación para la membresía partidaria que, dado el monopolio de los partidos políticos en la nominación de candidaturas y la novedosa exigencia constitucional relativa a su accionar democrático, no podía quedar en indefensión frente a actos irregulares o dudosos de las diligencias, cuando éstos lesionaran su derecho fundamental de participación política en los procesos internos de designación de candidaturas y de cargo de autoridad dentro del partido" (SOBRADO GONZÁLEZ, 2006, p. 176). Se puede afirmar, entonces, que el amparo electoral es creación jurisprudencial "(...) -ad origine- de la Sala Constitucional se debe a la actividad jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones. Mientras el control de constitucionalidad corresponde a la Sala Constitucional, el contencioso electoral y el amparo electoral al Tribunal Supremo de Elecciones" (PICADO LEÓN, 2004, pp. 325 y 326). A partir de 1998, la SC entendió que no solo lo relativo al sufragio está sometido a la competencia prevalente del TSE, sino también la actividad política electoral en general (sentencia 1998-000495 de la Sala Constitucional), por lo que el objeto del amparo electoral es amplio en nuestro medio, pues, además del sufragio activo, involucra el pasivo (el acceso a cargos públicos de elección popular en condiciones de igualdad), así como los derechos de los electores asociados a estos dos a lo interno de los partidos políticos.

La amplitud del objeto del recurso de amparo, en nuestro medio, conlleva un problema adicional, y es el deslinde de competencias entre dos órganos fundamentales del Estado a partir de qué entendemos por materia electoral. La materia electoral puede ser

definida siguiendo varios criterios. El primero, de naturaleza objetiva, nos permite afirmar que constituye todos los actos relacionados, directa o indirectamente, con los procesos electorales generales, tanto los internos, como son los producidos en el seno de los partidos políticos, como los procesos externos o abiertos, en los cuales pueden participar todos los ciudadanos. En tales procesos están en juego la legitimación democrática o los derechos políticos de los ciudadanos (sentencia 2000-007158 de la Sala Constitucional). El segundo criterio, de tipo subjetivo, permite afirmar que, por lo general, todos los actos que realizan los partidos políticos o los ciudadanos como miembros activos del cuerpo electoral, así como los sujetos activos vinculados a un proceso electoral también forman parte de la materia electoral (sentencia 1992-003194 de la Sala Constitucional).

La materia electoral abarca "(...) todo lo relativo a las condiciones para ser elector; los requisitos para ser elegido a un cargo de elección popular; los derechos y obligaciones de los sujetos activos y pasivos del proceso electoral, tales como los candidatos, partidos políticos, etc.; todos los institutos de democracia representativa y semidirecta; los sistemas electorales; la regulación de los diferentes mecanismos de participación política; el régimen de los recursos contra las resoluciones de los órganos electorales y los hechos punibles que pudieran cometerse con motivo en la etapa de las elecciones etc. La lista es meramente enunciativa y no agota los institutos regulados por el Derecho Electoral" (HERNÁNDEZ VALLE, 2000, p. 12).

Dicho lo anterior, el amparo electoral es el proceso constitucional a través del cual se conocen y resuelven las violaciones que alegan los justiciables a sus derechos fundamentales en materia electoral, cuyo conocimiento corresponde, en forma prevalente, al TSE (sentencias 303-E-2000 y 638-E-2001 del Tribunal Supremo de Elecciones y sentencia 1993-003812 de la Sala Constitucional). Así las cosas, con este mecanismo procesal se busca "(...) la tutela efectiva de los derechos

políticos –electorales de los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión de tales derechos y, por ende, no existe acción popular en esta materia" (PICADO LEÓN, 2004, pp. 337 y 338).

Sobre el procedimiento, y en vista de que el amparo electoral fue una creación jurisprudencial, el TSE aplicó, analógicamente, las normas del amparo que están en la LJC (sentencia 393-E-2000 del Tribunal Supremo de Elecciones).

En el Código Electoral, Ley n° 8765 del 19 de agosto del 2009, se norma el amparo electoral dentro de la jurisdicción electoral, la cual corresponde, de forma exclusiva y excluyente, al TSE.

En el artículo 225 de este cuerpo normativo se establece, con acierto, que el amparo electoral constituye un derecho fundamental en sí mismo, pero a la vez es un mecanismo procesal para la tutela efectiva de los derechos y las libertades de carácter político-electoral. Desde nuestro punto de vista, un proceso constitucional de garantías.

El amparo electoral procede, según se indica, contra toda acción u omisión, incluso, contra la simple actuación material que viole o amenace violar cualquiera de los derechos, cuando el autor de cualesquiera de ellas sea un partido político u otros sujetos, públicos o privados, que de hecho o de derecho se encuentren en una posición de poder susceptible de afectar el ejercicio legítimo de los referidos derechos. Este recurso no solo procede contra los actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas. Texto, como puede verse, inspirado en el numeral 29 de la LJC.

De forma expresa, se señala, que el amparo electoral no procede contra las decisiones de los organismos electorales inferiores, ya que contra ellas lo que cabe es el recurso de apelación electoral, norma desde todo pun-

to de vista criticable, debido a que estos órganos públicos también pueden vulnerar los derechos y las libertades político-electorales de los justiciables. En este sentido, nos inclinamos por la postura que asumió el TSE cuando admitió un recurso de amparo electoral contra la Junta Cantonal de Santo Domingo (sentencia 255-E-2006 del Tribunal Supremo de Elecciones).

El artículo 226 remite el trámite del recurso de amparo electoral a las reglas definidas en el título III de la LJC para el recurso de amparo, con las particularidades señaladas expresamente en esta normativa, con lo que se recoge la jurisprudencia que el TSE venía aplicando sobre este punto.

En relación con la legitimación activa, en el artículo 227, se indica que cualquier persona puede interponer el recurso de amparo electoral, por considerarse agraviada, o a favor de otra persona, siempre que se fundamente en la afectación de un derecho fundamental de carácter político-electoral de una persona identificada. Cuando sea presentado por un tercero, es necesaria la ratificación del afectado en el plazo de tres días hábiles, bajo pena de archivo de la gestión –acción vicaria condicionada-. Para efectos de lo anterior, el tercero debe proveer, obligatoriamente, la dirección donde pueda ser notificado el ofendido.

Por otra parte, en caso de que alguno de los representantes del partido accionado sea el recurrente, para la contestación de la audiencia debe sustituirlo su suplente.

El plazo para interponer el recurso, según el numeral 228 del Código Electoral, es de dos meses, contados a partir de que inicie la perturbación del derecho que se reclama. Sin embargo, cuando el recurso lo plantee un aspirante a un puesto de elección popular dentro del período de escogencia correspondiente, el recurso debe plantearse dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto del órgano del partido que supuestamente le lesionó su derecho funda-

mental o a la celebración de la asamblea del partido en que se produjo la supuesta lesión de su derecho, según sea el caso.

Para la interposición del recurso de amparo electoral no es necesario el agotamiento de los mecanismos de impugnación internos que contemple el ordenamiento jurídico. No obstante, cuando el afectado opte por ejercitar los recursos internos, se suspende el plazo de prescripción hasta tanto se resuelvan las gestiones recursivas expresamente.

La admisibilidad del recurso de amparo electoral no suspende los efectos de las leyes u otras disposiciones normativas cuestionadas, pero sí la aplicación de estas al recurrente, así como la de los actos concretos impugnados. Sin embargo, en casos de excepcional gravedad, el TSE puede disponer la ejecución, a solicitud de parte o de oficio, cuando la suspensión cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, mediante las cautelas que considere procedentes para proteger los derechos o las libertades de este último y no hacer ilusorio el efecto de una eventual resolución del recurso a su favor.

La suspensión opera de pleno derecho y se notifica, sin demora, al órgano o funcionario contra quien se dirige el amparo, por la vía más expedita posible.

De igual modo, el presidente o magistrado instructor puede dictar cualquier medida de conservación o seguridad que la prudencia aconseje para prevenir riesgos materiales o evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo conforme a las circunstancias del caso.

El TSE, por resolución fundada, puede hacer cesar, en cualquier momento, la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que se hayan dictado.

Por último, advertimos que no se debe confundir el amparo electoral con el contencio-

so electoral, pues el primero es un verdadero proceso constitucional a través del cual se tutela y garantiza los derechos fundamentales en materia electoral; mientras que el segundo tiene como objeto discutir asuntos de legalidad en materia electoral (BRENES VILLALOBOS, 2006).

Recapitulando: El proceso constitucional de amparo electoral constituye el primer desdoblamiento de la JCL. Ergo, el TSE actúa como un verdadero tribunal constitucional cuando, a través de este remedio procesal, imparte justicia constitucional tutelando de manera efectiva los derechos fundamentales en materia electoral.

III-El desdoblamiento de la JCL en las dilaciones indebidas en sede administrativa

Es una verdad de Perogrullo que la jurisdicción constitucional está colapsada a causa de la gran cantidad de asuntos que tramita. La sobrecarga es su principal problema. No resulta razonable ni proporcional que en el año 2022 haya ingresado 28.568 asuntos y para el 2023 la cifra superará los 30.000. De no actuarse de manera oportuna, en el mediano plazo, esta situación resultará insostenible, con el grave perjuicio para los altísimos intereses generales que están en juego, cuando están de por medio los derechos fundamentales y los principios de supremacía constitucional y del valor normativo de la Constitución.

A causa de esta situación, la SC se ha visto obligada a adoptar medidas que vengán a apalea la crisis de la sobrecarga de asuntos. Una de estas medidas ha sido desdoblar la JCL de forma pretoriana.

En el año 2008, cuando la situación aún era manejable, ya se presentaban algunos atisbos de esta crisis, y una de las medidas que se adopta es crear el mal llamado amparo de legalidad por la vía jurisprudencial. Dejemos que sea la propia SC que nos explique las razones de esta decisión. Al respecto se expresa lo siguiente:

“IV.- NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MECANISMO CÉLERE Y CUMPLIDO PARA LA PROTECCIÓN DE SITUACIONES JURÍDICAS SUSTANCIALES DE LOS ADMINISTRADOS. La Sala Constitucional, desde su fundación, ha utilizado criterios amplios de admisibilidad en vista de la ausencia de cauces procesales expeditos y celeres para la protección de las situaciones jurídicas sustanciales que tienen asidero en el ordenamiento jurídico infra-constitucional o parámetro de legalidad, que guardan conexión indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Sobre el particular, no debe perderse de perspectiva que la Constitución por su supremacía, super-legalidad y eficacia directa e inmediata da fundamento indirecto a cualquier situación jurídica sustancial imaginable de las personas. No obstante, bajo una mejor ponderación y ante la promulgación del Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006) y su entrada en vigencia a partir del 1º de enero de 2008, ha quedado patente que ahora los justiciables cuentan con una jurisdicción contencioso-administrativa plenaria y universal, sumamente expedita y celeres por los diversos mecanismos procesales que incorpora al ordenamiento jurídico esa legislación, tales como el acortamiento de los plazos para realizar los diversos actos procesales, la amplitud de la legitimación, las medidas cautelares, el numerus apertus de las pretensiones deducibles, la oralidad –y sus subprincipios concentración, intermediación y celeridad-, la única instancia con recurso de apelación en situaciones expresamente tasadas, la conciliación intra-procesal, el proceso unificado, el proceso de trámite preferente o ‘amparo de legalidad’, los procesos de puro derecho, las nuevas medidas de ejecución (multas coercitivas, ejecución sustitutiva o comisarial, embargo de bienes del dominio fiscal y algunos del dominio público), los amplios poderes del cuerpo de jueces de ejecución, la extensión y adaptación de los efectos de la jurisprudencia a terceros y la flexibilidad del recurso de casación. Todos esos institutos procesales novedosos tienen por fin y propósito manifiesto alcanzar la

economía procesal, la celeridad, la prontitud y la protección efectiva o cumplida de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados, todo con garantía de derechos fundamentales básicos como el debido proceso, la defensa y el contradictorio. En suma, la nueva jurisdicción contencioso-administrativa es un cauce idóneo, por sus nuevas características de simplicidad, celeridad y prontitud para el amparo y protección efectiva de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados en las que se requiera recabar prueba o definir algunas cuestiones de legalidad ordinaria.

V.- VERIFICACIÓN DE LOS PLAZOS PAUTADOS POR LEY PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIÓN EVIDENTE DE LEGALIDAD ORDINARIA.

Es evidente que determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material –esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente. Consecuentemente, en relación a la supuesta tardanza en resolver su solicitud de traslado ante las autoridades penitenciarias, se impone el rechazo de plano" (sentencia 2008-005684 de la Sala Constitucional).

A partir del dictado de esta sentencia, la SC declina ejercer su competencia cuando en un recurso de amparo se invoca una dilación indebida en sede administrativa, con las excepciones que más adelante se explicarán.

Afirmamos que la denominación del recurso -amparo de legalidad- no es técnicamente

correcta, pues si bien es cierto se trata de establecer si la administración pública ha cumplido o no en los plazos establecidos por ley, lo que induce a pensar de que se trata de un tema de legalidad, tal y como lo afirma la SC en la sentencia *ut supra*, y no de constitucionalidad, lo cierto del caso es que lo que está en juego es una violación a un derecho fundamental -la justicia pronta y cumplida en sede administrativa-, por lo que estamos en presencia de un recurso que lo que busca, primariamente, es que el juez ordinario imparta justicia constitucional, y de paso, que se cumpla con la legalidad. Dicho de otra forma, el juez de lo contencioso-administrativo está llamado a tutelar de manera efectiva un derecho fundamental más que velar por la legalidad. Desde nuestro punto de vista, este es el enfoque correcto que se debe seguir en esta cuestión.

Por otra parte, hay que tener presente que este proceso que se crea en la jurisdicción contencioso-administrativo se tramita siguiendo las mismas reglas que están establecidas en la LJC para el recurso de amparo, tal y como lo explica la SC. E incluso, hay una resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la que se sostiene que lo que resuelve el juez de lo contencioso-administrativo no tiene recurso alguno. "Así las cosas, siendo el amparo de legalidad, tramitado y resuelto en única y última instancia, según la normativa y principios de la jurisdicción constitucional (ordinal 11 de la LJC), lo decidido no posee ulterior recurso, es decir, adolece de cualquier medio impugnatorio, ordinario o extraordinario, entre ellos el de revisión" (Sentencia 0064-A-SI-2011 Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia). Se trata, pues, de la tramitación de un recurso de amparo en la sede contencioso-administrativo, en la que se aplican las normas que están en la LJC para el recurso de amparo, por lo que estamos en presencia de un juez ordinario, que no forma parte de la jurisdicción constitucional, que imparte justicia constitucional; se trata del segundo desdoblamiento de la JCL.

Finalmente, hay que aclarar que la SC, por la vía de la excepción, se reservó el conocimiento por la vía del recurso de amparo de una cantidad importante de dilación indebida en sede administrativa. A manera de ejemplo: los atrasos en el pago del salario -no de los componentes salariales-, de las prestaciones, de los subsidios por enfermedad o maternidad, cuando están de por medio grupos vulnerables, entre ellos: la población con capacidades especiales, indígenas, personas en estado de pobreza, cuando se trata de las pensiones del régimen no contributivo, de los servicios públicos esenciales, la obtención de la nacionalidad, las denuncias en los casos de corrupción, etc. Hay quienes sostienen que son más las excepciones de las dilaciones indebidas en sede administrativa que conoce la SC, que las que resuelve el juez de lo contencioso administrativo a través del mal llamado amparo de legalidad.

IV.- El desdoblamiento de la JCL en materia laboral

El tercer desdoblamiento de la JCL, se hace por vía legal y jurisprudencial, y se trata de que algunos derechos fundamentales de las personas en materia laboral ya no serán conocidos por la SC a través del recurso de amparo, sino por medio de un proceso sumario que se crea en la jurisdicción laboral. Al respecto, la SC estableció lo siguiente:

“II.- EL CASO CONCRETO. Ciertamente, la tutela de la Sala Constitucional, en tratándose de la materia laboral, deriva de la aplicación del Título V, Capítulo Único, de la Constitución Política, denominado Derechos y Garantías Sociales. Es allí, donde encuentran protección constitucional, por medio del recurso de amparo, el derecho al trabajo, al salario mínimo, a la jornada laboral, al descanso semanal, a vacaciones anuales remuneradas, a la libre sindicalización, al derecho de huelga, a la celebración de convenciones colectivas de trabajo, entre otros; todo ello, con ocasión del trabajo. Sin embargo, bajo una nueva ponderación, dada la promulgación de la Reforma Procesal Laboral, Ley N° 9343 de

25 de enero de 2016, vigente desde el 25 de julio de 2017, esta Sala considera que ahora todos los reclamos relacionados con esos derechos laborales, derivados de un fuero especial (por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica, así como cualquier otra causal discriminatoria contraria a la dignidad humana), tienen un cauce procesal expedito y célere, por medio de un proceso sumarísimo y una jurisdicción plenaria y universal, para su correcto conocimiento y resolución, en procura de una adecuada protección de esos derechos y situaciones jurídicas sustanciales, con asidero en el ordenamiento jurídico infra constitucional, que tiene una relación indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Iguales razones caben aplicar para las personas servidoras del Estado, respecto del procedimiento ante el Tribunal de Servicio Civil que les garantiza el ordenamiento jurídico, así como las demás personas trabajadoras del Sector Público para la tutela del debido proceso o fueros semejantes a que tengan derecho de acuerdo con el ordenamiento constitucional o legal. En fin, el proceso sumarísimo será de aplicación, tanto del sector público como del privado, en virtud de un fuero especial, con goce de estabilidad en el empleo o de procedimientos especiales para su tutela, con motivo del despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, por violación de fueros especiales de protección o de procedimientos, autorizaciones y formalidades a que tienen derecho, las mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia, las personas trabajadoras adolescentes, las personas cubiertas por el artículo 367, del Código de Trabajo, las personas denunciadas de hostigamiento sexual, las personas trabajadoras indicadas en el artículo 620, y en fin, de quienes gocen de algún fuero semejante mediante ley, normas especiales o instrumentos colectivos de trabajo. Esta nueva legislación incorpora, en el ordenamiento jurídico, una serie de novedosos mecanismos procesales: como plazos

más cortos para la realización de los actos procesales, una tutela jurisdiccional más eficaz, asistencia legal gratuita, implementa la oralidad en los procedimientos; y, como consecuencia, incluye los sub-principios de concentración, inmediación y celeridad, tasa de forma expresa las situaciones en las que cabe ejercer los medios de impugnación, entre otros institutos, todo lo cual tiende a la realización de una eficaz tutela judicial en materia laboral, como garantía de protección de los derechos laborales constitucionales, dadas las nuevas características de simplicidad, celeridad y prontitud de los procesos laborales, lo que constituye una mayor garantía para la efectiva protección de las situaciones jurídicas sustanciales que involucren aspectos laborales y en las que, para su debida tutela, se requiera recabar elementos probatorios o zanjar cuestiones de mera legalidad. De modo, que las pretensiones deducidas en este recurso de amparo, son propias de ser conocidas a través de los nuevos mecanismos procesales que prevé la citada Reforma Procesal Laboral o, en su caso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo resuelto por esta Sala en la Sentencia N° 2008-002545 de las 8:55 horas del 22 de febrero de 2008, motivo por el cual, lo procedente es rechazar de plano el recurso y remitir a la parte interesada a la jurisdicción competente, para que sea allí donde reciba, en forma plena, la tutela judicial que pretende" (Sentencia 2017-017948 de la Sala Constitucional).

De este importante precedente, la SC sienta una jurisprudencia vinculante erga omnes, de forma tal que los reclamos derivados de derechos fundamentales en materia laboral, derivados de un fuero especial, la discriminación en una relación laboral, las violaciones al debido proceso en una relación estatutaria, a fueros especiales -mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia, personas trabajadoras adolescentes, denuncias por hostigamiento sexual, etc.-, corresponde ahora conocer al juez de trabajo a través de un proceso sumarísimo, que tiene las características de ser plenario, universal y célere,

con lo que se protege de manera efectiva estos derechos fundamentales.

Este proceso sumarísimo se encuentra regulado a partir del artículo 540 del Código de Trabajo. Es el que conoce de la protección de fueros especiales y del debido proceso de las personas trabajadoras, tanto del sector público como del privado, quienes pueden recurrir a este proceso, con motivo del despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, la violación de fueros especiales de protección, de procedimientos a que tienen derecho, formalidades o autorizaciones especialmente previstas. También, pueden impugnarse en esta vía sumarísima, los casos de discriminación por cualquier causa, en contra de trabajadores, que tengan lugar en el trabajo o con ocasión de él.

De conformidad con el numeral 542 del citado código, la solicitud de tutela se presenta ante el juzgado de trabajo competente, mientras subsistan las medidas o los efectos que provocan la violación contra la cual se reclama. La aplicación de tutela por violación del debido proceso, en el caso de despido, se rige por el plazo de prescripción de seis meses.

La firma del solicitante no requiere ser autenticada por la de un abogado, si la persona interesada presenta personalmente el respectivo libelo; pero si fuera necesario debatir en audiencia, debe contarse con patrocinio letrado.

La petición debe cumplir, en lo pertinente, los requisitos señalados para la demanda, excepto el que se refiere al agotamiento de la vía administrativa, e incluir el nombre de la persona, la institución, el órgano, el departamento o la oficina a la que se atribuye la arbitrariedad.

El juzgado debe, según el numeral 543, substanciar el procedimiento sin pérdida de tiempo, posponiendo cualquier asunto de diversa naturaleza que se tramite en el despacho. A más tardar dentro de las veinticuatro horas

siguientes al recibo de la solicitud, la autoridad judicial le dará curso, pidiéndole a la institución, la autoridad o a los órganos públicos o a la persona accionada un informe detallado acerca de los hechos que motivan la acción, el cual debe rendirse bajo juramento dentro de los cinco días siguientes a la notificación, acompañado de copia de los documentos que sean de interés para la parte y de una copia certificada del expediente administrativo, en el caso de las relaciones de empleo público o del expediente del debido proceso en su caso, sin costo alguno para la parte demandante.

En el caso de actuaciones con resultados lesivos, en la misma resolución se puede disponer la suspensión de los efectos del acto, y la parte accionante queda repuesta provisionalmente a su situación previa al acto impugnado. Esa medida se ejecuta de inmediato sin necesidad de garantía alguna y puede revisarse y modificarse a instancia de la parte accionada, (hecha mediante la interposición del recurso correspondiente), por razones de conveniencia o de evidente interés público, o bien, porque valorada la situación de forma provisional se estime que existen evidencias excluyentes de discriminación, sin perjuicio de lo que se resuelva sobre el fondo. Mediante sentencia de la Sala Constitucional 2023-011481 se declaró inconstitucional la frase entre paréntesis.

Cuando la acción verse sobre actos de las administraciones públicas, aunque no pida, se tiene como demandado al Estado o a quien corresponda, y se pone la resolución inicial también a conocimiento de la Procuraduría General de la República o, en su caso, del órgano jerárquico de la institución autónoma u organización que la represente legalmente, para que pueda apersonarse al proceso, dentro del mismo plazo de cinco días, a hacer valer sus derechos.

Si la acción versa sobre actuaciones de una organización empresarial privada, el informe se le solicita a la persona a quien, en funciones de dirección o administración en los

términos del artículo 5 de este Código, se le atribuye la conducta ilegal, y se le advierte que la notificación surte efecto de emplazamiento para la parte empleadora y que esta puede hacer valer sus derechos en el proceso dentro del plazo indicado, por medio de su representante legítimo.

La parte empleadora deberá presentar la copia certificada del expediente del debido proceso, si el caso versara sobre la violación de ese derecho.

De acuerdo con el artículo 544 del Código de Trabajo, si no se responde dentro del término señalado, y al mismo tiempo no se produce oposición de la parte demandada, o bien, si no se aporta la certificación del expediente del debido proceso cuando este haya sido necesario, se declara con lugar la acción, si el caso, de acuerdo con los autos, no amerita una solución diferente según el ordenamiento.

En el caso contrario, el informe rendido y cualquier respuesta se ponen a conocimiento por tres días a la parte promotora del proceso.

Si fuera necesario evacuar pruebas no documentales, su substanciación se lleva a cabo en audiencia, la cual se señala de forma prioritaria a los asuntos de ordinario conocimiento del despacho. En tal supuesto, la sentencia se dicta en la oportunidad prevista para la substanciación del proceso en audiencia.

Siguiendo lo que establece el artículo 545 del citado Código, la competencia del órgano jurisdiccional se limita, para estimar la pretensión de tutela, a la comprobación del quebranto de la protección, el procedimiento o los aspectos formales garantizados por el fuero y, si la sentencia resulta favorable a la parte accionante, se decreta la nulidad que corresponda y se le repone a la situación previa al acto que dio origen a la acción, y condena a la parte empleadora a pagar los daños y perjuicios causados. Si los efectos del acto no se hubieran suspendido, se orde-

na la respectiva reinstalación, con el pago de los salarios caídos.

Si la acción se desestima y los efectos del acto hubieran sido detenidos, su ejecución puede llevarse a cabo una vez firme el pronunciamiento denegatorio, sin necesidad de ninguna autorización expresa en ese sentido.

La sentencia estimatoria en estos casos no prejuzga sobre el contenido sustancial o material de la conducta del demandado, cuando la tutela se refiere, únicamente, a derechos sobre un procedimiento, requisito o formalidad.

El artículo 546 dispone que, si la pretensión deducida no corresponde a este procedimiento especial, se orienta la tramitación de la forma que proceda.

Desde la óptica normativa, no hay duda alguna que estamos en presencia de un proceso jurisdiccional con las características ut supra puntualizada, empero, como es bien sabido una cosa es la realidad normativa y otra muy distinta la fáctica. Solo el tiempo dirá si en la práctica este proceso sumario cumple con ser célere en la protección de importantísimos derechos fundamentales laborales y otros que están inmersos en una relación laboral, sea esta estatutaria u ordinaria. Quizás, un defecto de origen que tiene este proceso, es que su conducción no se encarga a juez ordinario laboral abocado exclusivamente a ello, tal y como sí ocurre en la jurisdicción contencioso-administrativa con el amparo de legalidad.

Se puede afirmar que con la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral y la sentencia de la SC ut supra, se creó una especie de "amparo laboral", que es un proceso que tutela de manera efectiva los derechos fundamentales laborales y otros con motivo de una relación de trabajo, que corresponde conocer al juez de trabajo y, por consiguiente, se está ante un tercer desdoblamiento de la JCL.

Conclusiones

a. Hay una diferencia entre la jurisdicción constitucional y la justicia constitucional. La primera hace referencia al conjunto de procesos constitucionales de la jurisdicción constitucional, a través de los cuales se resuelven las controversias jurídicas constitucionales, la que corresponde a la SC. La segunda refiere al caso de un juez, sea este constitucional u ordinario, que imparte justicia constitucional en el caso concreto.

b. Se da un desdoblamiento de la JCL cuando un juez electoral u ordinario, siguiendo un proceso universal, plenario y célere, el que no forma parte de la jurisdicción constitucional, imparte justicia constitucional.

c. En el caso del recurso de amparo contra particulares no estamos ante un desdoblamiento de la JCL. Este tiene una naturaleza subsidiaria, pues si hay mecanismos efectivos en la respectiva jurisdicción, es al juez ordinario al que le corresponde la tutela del derecho fundamental, y no al juez constitucional.

d. El amparo electoral constituye el primer desdoblamiento de la JCL. El TSE actúa como un verdadero tribunal constitucional cuando, a través de este remedio procesal, imparte justicia constitucional tutelando de manera efectiva los derechos fundamentales en materia electoral.

e. El juez de lo contencioso-administrativo, siguiendo las reglas diseñadas para el recurso de amparo en la LJC, tiene competencia para tutelar el derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa, lo que constituye el segundo desdoblamiento de la JCL.

f. El juez de trabajo, a través de un proceso universal, plenario y célere, tutela de manera efectiva los derechos fundamentales laborales y otros con motivo de una relación de trabajo; se trata del tercer desdoblamiento de la JCL.

Bibliografía:

Brenes Villalobos, L. D. (2006). El Amparo Electoral. Revista Electrónica del TSE.

Cappelletti, M. (2010). La Jurisdicción de la Libertad. Con Referencia a los Ordenamientos Alemán, Suizo y Austríaco. Lima- Perú, Palestra Editores.

Cepeda Espinosa, M. J. (1999). La Acción de Tutela en Colombia. En la Protección Constitucional del Ciudadano, Buenos Aires-Argentina, Konrad Adenauer.

Figueruelo Burrieza, Á (1989). Notas Acerca del Recurso de Amparo Electoral. Revista Española de Derecho Constitucional (25).

Hernández Valle, R (1990). Derecho Electoral Costarricense. San José, Editorial Juricentro.
Marshall Barberán, P. (2006/2007). Los Derechos Fundamentales como Valores. Revista Telemática de Filosofía del Derecho (10).

Picado León, H. (2004). El Amparo Electoral. Revista de Derecho Constitucional, San José, Investigaciones Jurídicas S.A. (5).

Sobrado González, A. (2006). Tendencias de la Justicia Electoral Latinoamericana". San José, Revista de Ciencias Jurídicas (109).

Solozábal Echavarría, J. J. (2004). "La Actuación Efectiva del Proceso Electoral y sus Posibilidades". Revista Española de Derecho Constitucional (70).

Tocora, L. F. (1992). Control de Constitucionalidad y Derechos Humanos. Santa Fe de Bogotá. Ediciones Librería del Profesional.

Resoluciones:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1992-002150.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1992-003194.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1993-003812.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1996-000506-I.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1996-003456.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1998-000029.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1998-000495.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 1998-003147.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 2000-007158.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 2008-005684.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 2017-017948.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 2023-011481.

Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia 638-E-2001.

Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia 1537-E-2001.

Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia 2759-E-2001.

Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia 303-E-303.

Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia 393-E-2000.

Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia 255-E-2006.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 0064-A-SI-2011.

TRIBUNA LIBRE

EDICIÓN
DIGITAL

Edición 14 / 1, Marzo 2024

Costa Rica