



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

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

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LAS INVESTIGACIONES PRELIMINARES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL.

RESUMEN: Se hace un breve análisis sobre las garantías constitucionales y las investigaciones preliminares, según la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Se define si éstas garantías se pueden aplicar en las investigaciones preliminares llevadas a cabo en contra de funcionarios públicos.

SUMARIO:

1. Jurisprudencialmente se ha admitido las investigaciones preliminares para conocer de la viabilidad de iniciar un procedimiento administrativo formal contra un funcionario.
2. Jurisprudencialmente esta Sala ha indicado que las garantías constitucionales al debido proceso no resultan procedentes en los actos previos al procedimiento sancionatorio.
3. Violación del principio alegado por plazo excesivo en resolver procedimiento administrativo seguido en contra del amparado.
4. Plazo con que cuenta para resolver las gestiones de los administrados.
5. Violación del principio alegado por plazo excesivo en dictar resolución final en el procedimiento administrativo seguido en contra del amparado.



DESARROLLO:

- 1. Jurisprudencialmente se ha admitido las investigaciones preliminares para conocer de la viabilidad de iniciar un procedimiento administrativo formal contra un funcionario.**

Lo que plantea el recurrente Aguilar Villarreal como motivos de amparo por lesiones a los elementos que se comprenden dentro del *debido proceso*, es una cuestión que no deriva, ciertamente, lesiones a ese derecho de contenido constitucional. En efecto, las competencias disciplinarias en el Poder Judicial, están definidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 182 y ss), esto es, en cuanto a todos los servidores del Poder Judicial. En lo que aquí interesa, señala la Ley que los *jefes de oficinas* podrán ejercer el régimen disciplinario sobre sus subalternos cuando, por la naturaleza de la falta, no deba aplicarse una suspensión mayor de quince días, la que puede ser apelada ante el Tribunal de la Inspección Judicial. Sobre esa base, el Departamento de Laboratorios de Ciencias Forenses del Organismo de Investigación Judicial, por resolución de las catorce horas con treinta minutos del trece de agosto del dos mil uno, dictó *auto de inicio y traslado de cargos*, para determinar presuntas faltas en sus deberes cometidas por el recurrente quien labora en ese Departamento. El auto le hace una formulación expresa y circunstanciada de los hechos, brinda oportunidad de acceder al expediente, obtener patrocinio letrado, aportar prueba de descargo, etcétera (Ver resolución a folios 46-47). En fin, de intervenir activamente dentro del procedimiento, lo que deriva para la Administración, garantizar, durante la substanciación del expediente, los medios necesarios para hacer efectivo el ejercicio de esos derechos (RSC N.º 5516, 18:06 horas, 16 de octubre 1996). Estos mínimos elementos, que se contienen en la resolución de mérito, tienen como finalidad propiciar el ejercicio del derecho frente a la acusación formal que se procura, por otra parte, asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración que, como aquel, es también un fin fundamental de un Estado Democrático de Derecho. Para la investigación, en general, de las faltas que cometan los servidores del Estado, la Sala ha admitido las *investigaciones preliminares* como recurso tendente a determinar la viabilidad del procedimiento sancionatorio propiamente dicho y, de la misma manera, ha admitido que para su averiguación se pueda recurrir a órganos auxiliares, en los términos que lo prevé la Ley General de la Administración Pública, por ejemplo, que ha dicho es mucho más garantista (RSC N.º 5653, 8:27 horas, 5 de noviembre, 1993). Pues bien, a partir de esas consideraciones, que constituyen



doctrina constante de la Sala, los alegados por obviar el procedimiento de mérito los componentes del debido proceso, deben rechazarse por ser manifiestamente improcedentes, pues, el contenido de la resolución que pone en conocimiento al recurrente del procedimiento, comprende esos elementos esenciales que ha depurado la doctrina a partir de la sentencia N.º 1739 de las once horas y cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos que, hoy, han precisado respecto del procedimiento administrativo en la sentencia N.º 2001-10198 de las quince horas con veintinueve minutos del diez de octubre del dos mil uno. Un resumen de los aspectos más importantes de esta resolución, se concretan en que las acciones o actos deben ser evidentemente arbitrarios o sustanciales: *violaciones graves, burdas y claras al derecho de defensa, pues no toda infracción de normas procesales se convierte por sí sola en indefensión jurídico-constitucional*, porque la actividad sancionadora de la Administración, que pretende orientarse a la consecución de los objetos que constitucionalmente le son propios y exigibles, no puede obviar los derechos, también constitucionales, de los ciudadanos (RSC N.º 5594, 15:48 horas, 27 de setiembre, 1994). El procedimiento que aquí se reprocha, conforme se deduce del acopio probatorio aportado, no evidencia lesión alguna al debido proceso y más constituyen aspectos propios de legalidad ordinaria que deberán ser, entonces, debatidos ante la propia Administración inicialmente o la justicia común después. En consecuencia de lo expuesto, en aplicación de aquella doctrina, procede rechazar por el fondo el recurso"¹.

2. Jurisprudencialmente esta Sala ha indicado que las garantías constitucionales al debido proceso no resultan procedentes en los actos previos al procedimiento sancionatorio.

"Del propio dicho de la recurrente, así como de la prueba que se aporta, se desprende que las actuaciones que estima como violatorias del debido proceso constitucional están dirigidas a realizar una investigación para determinar la procedencia o no del inicio de un procedimiento disciplinario en su contra. Esta Sala en reiteradas ocasiones ha manifestado que las garantías constitucionales establecidas mediante el debido proceso no resultan procedentes en los actos previos al procedimiento sancionatorio, siendo dentro de este último donde se deben respetar en toda su expresión los derechos contenidos en dicha garantía procesal. Así, este Tribunal, mediante sentencia número 2452-97 dijo:



"V.- El primero de ellos estriba en el hecho de haberse realizado una investigación preliminar sin su participación, constituyéndose dicha investigación en una violación del principio de defensa. A este punto resulta necesario indicarle al recurrente que esta Sala, en cuanto a las investigaciones preliminares, ha dicho en sentencias 6125-95 y 7259-94 de la cual extraemos el considerando tercero en el que se indicó:

" TERCERO.- Esta Sala ha sostenido el criterio de que entratándose de procedimientos disciplinarios los superiores u Órganos encargados del procedimiento pueden realizar una investigación preliminar mediante la cual se pueda determinar la procedencia o no del inicio de un procedimiento sancionatorio.(...) Por lo que considera esta Sala que no ha existido violación al debido proceso ya que, la investigación preliminar no debe ser puesta en conocimiento del investigado, sino hasta que haya posibilidad lógica de dar inicio a un procedimiento dirigido formalmente en su contra."

En el caso en examen, del oficio S-136-2001 del veinte de noviembre anterior (ver folio 5), se puede observar no sólo que aún no existe un expediente disciplinario en contra de la recurrente, cuyo contenido le pueda ser trasladado, sino además, no existe una expresa negativa a otorgar lo pedido, pues en la misma nota se le comunica que puede apersonarse al órgano competente y manifestar su interés en esta etapa. Así las cosas, no observa este Tribunal motivo alguno para aceptar la tramitación del presente recurso motivado en dichos argumentos, toda vez que la jurisprudencia constitucional ha sido conteste con que las investigaciones preliminares -circunstancia que sucede en este caso- se encuentran fuera de los alcances del debido proceso por no constituirse dicha actividad en un procedimiento sancionatorio, propiamente dicho. Será, entonces, dentro del procedimiento administrativo, donde podrá ejercer todas las garantías procesales que la constitución y las leyes le confieren al efecto"².

3. Violación del principio alegado por plazo excesivo en resolver procedimiento administrativo seguido en contra del amparado

"Esta Sala se ha manifestado en reiteradas ocasiones, sobre el contenido del derecho fundamental establecido en el artículo 41 de nuestra Constitución Política. así, se ha señalado que la Administración tiene la obligación de garantizarle a los



administrados el cumplimiento de la justicia pronta y cumplida, sin denegación, lo cual implica, para el caso concreto, que los plazos establecidos en el Ordenamiento Jurídico para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos deben ser respetados, y aunque ello no signifique una constitucionalización de los plazos, sí genera una obligación de que el plazo transcurrido para la resolución de un procedimiento administrativo, sea razonable y proporcional a la complejidad del mismo, y se desarrolle sin retardos graves e injustificados, que lesionen los derechos de los administrados.

En el caso en estudio, se tiene por acreditado que al amparado se le inició causa disciplinaria que se tramita bajo expediente 1727-04, en la cual ordenó su reubicación en la Dirección Regional de San José a partir del 7 de diciembre del 2004, la cual se mantuvo por el curso lectivo 2005 según oficio DGP-2-235-2005 de 13 de enero del 2005. Estima la Sala que sí se ha producido un retardo en la tramitación de dicha causa disciplinaria que lesiona en perjuicio del amparado el derecho a obtener justicia pronta y cumplida porque transcurrieron tres meses para que se le notificara el traslado de cargos en dicho procedimiento, lo que ocurrió el 10 de marzo del 2005. Dicho retraso en el inicio del procedimiento resulta a todas luces injustificado y excesivo y no puede ser atribuido al recurrente. Asimismo, aprecia la Sala que el 29 de marzo del 2005 el recurrente ofreció tres testigos como prueba de descargo, por lo que se fijó una audiencia de recepción de prueba para el 26 de abril del 2005. El 25 de abril el recurrente solicitó se reprogramara la fecha de la audiencia porque dos de los testigos estaban imposibilitados para asistir, y durante el mes de mayo en tres ocasiones solicitó se le indicara la fecha de dicha audiencia sin que se haya programado, la recepción de esos dos testimonios ni el de Yerlin Picado Lara - según lo dispuso el Tribunal de Carrera Docente por resolución de las 13:10 horas del 18 de agosto del 2005 (expediente administrativo). La Sala aprecia que el Área de Régimen Disciplinario recibió el expediente el 30 de agosto del 2005 y a la fecha en que rindió el informe el Director General de Personal, 11 de octubre del 2005- no había sido siquiera fijada la fecha de la audiencia de recepción de prueba de descargo. Si bien el recurrente ha interpuesto los recursos que el ordenamiento le concede para alegar el quebranto de sus derechos, ello no es más que el ejercicio de un derecho. En todo caso los retrasos que se describieron no son imputables al recurrente, de manera que el recurso debe ser declarado con lugar. En virtud de todo lo expuesto, ha quedado claro que a pesar de que el procedimiento en cuestión inició desde el mes de diciembre del dos mil cuatro aun no



ha finalizado. Ha transcurrido un plazo irrazonable sin que se haya resuelto definitivamente el procedimiento disciplinario en cuestión, produciéndose de esta manera la alegada infracción al derecho tutelado en el numeral 41 constitucional, siendo de merito declarar con lugar el amparo como en efecto se dispone"³.

4. Plazo con que cuenta para resolver las gestiones de los administrados.

"Después de analizar los elementos probatorios aportados este Tribunal verifica la violación al derecho de petición y de justicia pronta y cumplida en sede administrativa. Del informe rendido por los representantes de la autoridad recurrida -que se tiene por dado bajo fe de juramento con las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta Jurisdicción- y la prueba aportada para la resolución del asunto ha sido debidamente acreditado que el amparado presentó el 14 de setiembre de 2005 Recurso de Revocatoria contra el acuerdo adoptado según el artículo veintitrés de la sesión 3552 (folio 6 del expediente) ante el Instituto Nacional de Criminología. Que su recurso -según se desprende del informe rendido por la recurrida- fue resuelto en la sesión ordinaria número 3594 el 6 de diciembre de 2005 -documento notificado al amparado el 25 de enero de 2006- (folio 18 del expediente). Es decir, la autoridad recurrida tardó tres meses para resolver el recurso de revocatoria presentado por el amparado, cuanto el plazo legalmente establecido es de dos meses. En consecuencia, dado que estando en curso este amparo el recurrente ha sido restablecido en el goce de sus derechos constitucionales esta Sala estima que se debe aplicar lo preceptuado por el numeral 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que dispone que si, estando en curso el amparo, se produce una resolución o actuación que suprime la actuación impugnada, se declarará con lugar el recurso únicamente para efectos de indemnización y de costas"⁴.

"El recurrente alega que dentro del procedimiento iniciado en febrero del 2003 contra el amparado, se pretende determinar si tiene o no derecho a percibir el monto correspondiente al plus salarial por concepto de zonaje, y acusa que no se ha dictado la resolución final. La autoridad recurrida informó - bajo juramento con las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta Jurisdicción - que mediante resolución número PE-2532-02 del 22 de noviembre del 2002, resolvió un recurso de apelación incoado por el amparado referente al pago del zonaje. Sin embargo, de lo que se ha tenido por demostrado en esta sentencia, observa este Tribunal que el procedimiento



administrativo incoado contra el amparado se encuentra pendiente de resolver, por cuanto la resolución aducida por el recurrido si bien versa sobre el mismo tema "zonaje", esta en el fondo analiza la disconformidad del petente sobre la aplicación de lo dispuesto sobre esto por la Contraloría General de la República. Pero más aún, en fecha posterior existe la orden concreta del Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario para que el señor Carlos Prendas Lépez, en su condición de Jefe del Departamento Administrativo se constituya en Órgano Director del procedimiento y determine si corresponde modificar la asignación de zonaje por cambio de circunstancias. Como se ve, la discusión sobre la procedencia o no del pago del zonaje continúa en sede administrativa a partir del 28 de marzo de 2003, fecha del oficio No. PE-437-2003. Así las cosas, el plazo transcurrido de casi dos años desde que fue iniciado el proceso - marzo del 2003 - a la fecha en que la autoridad recurrida rindió su informe - 18 de marzo de 2005 -, resulta excesivo y supera los límites de lo razonable. Incluso con posterioridad al oficio del Presidente Ejecutivo no existen actos de procedimiento que instruyeran la investigación ordenada. De ahí que, al no haber actuado la dependencia accionada con la celeridad debida y sin justificar el atraso acaecido en el procedimiento en cuestión, es claro que ha faltado al deber jurídico de resolver, en infracción al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido en perjuicio del accionante. No omite esta Sala manifestar, que el administrado no puede cargar con los desaciertos, deficiencias y problemas de la administración. Colorario a lo expuesto, se verifica la infracción al derecho consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, en consecuencia, resulta procedente declarar con lugar el recurso, ordenando a la autoridad recurrida que resuelva el procedimiento administrativo"⁵.

5. Violación del principio alegado por plazo excesivo en dictar resolución final en el procedimiento administrativo seguido en contra del amparado.

El recurrente alega que dentro del procedimiento iniciado en febrero del 2003 contra el amparado, se pretende determinar si tiene o no derecho a percibir el monto correspondiente al plus salarial por concepto de zonaje, y acusa que no se ha dictado la resolución final. La autoridad recurrida informó - bajo juramento con las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta Jurisdicción - que mediante resolución número PE-5602-2004 del 9 de noviembre del 2004, dictó el acto final correspondiente dentro del procedimiento objeto del amparo.



Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el anterior considerando y de lo que se ha tenido por probado en esta sentencia, no basta con que se indique que se resolvió el procedimiento, sino que es necesario que la resolución sea comunicada para que surta los efectos jurídicos respectivos. En el caso que nos ocupa, la resolución administrativa fue notificada la que se notificó al amparado el 22 de noviembre del 2004. Del análisis de los elementos probatorios aportados, observa este Tribunal que si bien la autoridad recurrida dictó la resolución que echa de menos el recurrente, esta se produjo y notificó fuera del plazo de dos meses preceptuado en el inciso 1° del artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública - al haber transcurrido más de un año y ocho meses desde que fue instaurado el procedimiento - lo cual resulta excesivo y supera los límites de lo razonable, aunado a ello, tal respuesta se produjo con posterioridad a la interposición del presente amparo. En razón de lo anterior, se declara con lugar el recurso para efectos indemnizatorios”⁶.



FUENTES CITADAS:

- ¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2001-11769 de las diez horas con veintiún minutos del dieciséis de noviembre del dos mil uno.
- ² SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2001-12554 de las dieciséis horas con dos minutos del doce de diciembre del dos mil uno.
- ³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2006-000658 de las once horas y cuarenta y nueve minutos del veintisiete de Enero del dos mil seis.
- ⁴ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2006-003208 de las once horas y cincuenta y cinco minutos del diez de marzo del dos mil seis.
- ⁵ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005-04730 de las ocho horas con cuarenta y tres minutos del veintinueve de abril del dos mil cinco.
- ⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005-04726 de las ocho horas con treinta y nueve minutos del veintinueve de abril del dos mil cinco.-