



EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION

Rama del Derecho: Derecho Constitucional.	Descriptor: Derechos Fundamentales.
Palabras Clave: Derecho de Petición, Fundamento, Historia, Desarrollo en CR, Obligación de dar atención y respuesta.	
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 26/07/2013.

El presente documento contiene doctrina, normativa y jurisprudencia **sobre el derecho de petición en Costa Rica**. Sobre este tema se aporta la doctrina del jurista nacional, Dr. Jorge Córdoba Ortega, explicando los antecedentes históricos y constitucionales, la historia del derecho de petición conforme a la Doctrina, el fundamento constitucional y legal y su desarrollo en CR, sus principios rectores; se cita el artículo 27 de la Constitución Política y sobre este abundante jurisprudencia sobre el trato judicial en este tipo de reclamos.

Contenido

DOCTRINA.....	3
1. Antecedentes históricos y apreciaciones conceptuales del Derecho de petición en la doctrina constitucional	3
I.- Reseña Histórica del Derecho de petición conforme a la Doctrina Constitucional.....	3
II.- Determinación conceptual sobre el derecho de petición por la Doctrina Constitucional.....	8
III.- Naturaleza jurídica.....	12
2. Fundamento Constitucional y Legal del Derecho de Petición y aspectos generales sobre su desarrollo jurisprudencial en Costa Rica	14
I. Aspectos Preliminares	14
II. Antecedentes Constitucionales.....	15
III. Fundamento Constitucional.....	16

IV. Base legal	16
V- Principios rectores.....	18
VI- Algunos criterios sobre el derecho de petición en la doctrina nacional..	24
VII- Otras instancias de petición o reclamo frente a las autoridades públicas en el ordenamiento jurídico costarricense. Planteamientos de fondo	25
NORMATIVA.....	28
ARTÍCULO 27.-	28
JURISPRUDENCIA.....	28
1. Administración pública: Análisis y alcances de la inactividad con respecto a la obligación de dar atención y respuesta al administrado	28
2. Amparo de legalidad: Finalidad y competencia del Tribunal Contencioso Administrativo para resolverlo.....	35
3. Silencio positivo: Autorización presupone la existencia de derechos del administrado.....	37
4. Silencio administrativo: Alcances.....	38
5. Procedimiento administrativo: Análisis con respecto a la configuración de los presupuestos que quebrantan el principio de justicia pronta y cumplida..	39
6. Falta de respuesta a nota presentada por el amparado al Alcalde de la municipalidad de Heredia: Violación del derecho alegado por falta de respuesta sobre la petición realizada	41
7. Derecho de petición y pronta resolución: Violación del derecho alegado por el retardo en facilitar al recurrente la información que solicitó	43
8. Derecho de petición y pronta resolución: Violación del derecho alegado por retraso injustificado en responder a la solicitud presentada oportunamente por el recurrente	44
9. Derecho a la información: Violación al derecho alegado ante la denegatoria de brindar la información solicitada	44

DOCTRINA

1. Antecedentes históricos y apreciaciones conceptuales del Derecho de petición en la doctrina constitucional

[Córdoba]ⁱ

En este apartado analizaremos los antecedentes históricos del derecho de petición, ubicándonos esencialmente en la Edad Media y especialmente en Europa, pues es ahí donde podemos observar como los ciudadanos acuden a los Reyes, a los nobles y a las autoridades eclesiásticas, a presentar sus peticiones para mejorar su condición de vida o resolver sus asuntos dentro de la comunidad.

Abordaremos en este sentido el desarrollo histórico en Inglaterra, España y Francia, planteando en términos generales lo que consideramos las primeras manifestaciones de este derecho. En el caso de España, procuramos situarnos en la época medieval y en el constitucionalismo del siglo XIX y XX. Del mismo modo, conoceremos la inclusión de este instituto en los nuevos ordenamientos jurídicos constitucionales.

Junto a esta referencia histórica, nos abocaremos a exponer los diferentes conceptos del derecho de petición, partiendo de que se constituye en un derecho intrínseco de la persona de dirigirse a las autoridades públicas a peticionar sobre determinado asunto.

En esta línea de estudio, abordaremos el concepto desde el punto de vista de facultad o potestad; como forma de expresión y opinión; como manifestación de personería y participación; como derecho de respuesta y como derecho humano de primera generación, ubicado dentro de los derechos de participación en asuntos públicos.

I.- Reseña Histórica del Derecho de petición conforme a la Doctrina Constitucional

En la doctrina constitucional europea es donde encontramos el origen y las primeras manifestaciones del derecho de petición.

En este contexto histórico general y tratándose de las garantías individuales de las personas, en especial el derecho de petición, este se opone como excepción o exclusión a lo que se denominaba la "vindicta privada", en cuyo sistema lo que correspondía era hacerse justicia por sus propias manos. Esto se tradujo en la situación de que todo individuo, sin necesidad de acudir a una Autoridad reconocida, pudiera reclamar la vulneración de sus derechos, provocando un caos y desorden social, esto tuvo como efecto que las personas reconocieran en el poder público al garante del orden jurídico, manifestado en los actos de autoridad, que con ayuda de los diferentes mecanismos haría cumplir lo que se planteó como el imperio de ley. Así el régimen de venganza privada fue quedando de lado para dar paso al régimen de autoridad en la solución de las controversias surgidas entre miembros de una sociedad. De esta forma, el individuo tuvo la potestad de acudir y pedir a las Autoridades Públicas para que ésta, bajo el ejercicio del poder social, obligara al transgresor o delincuente, a restablecer en sus derechos a la víctima y cesara así la afectación de su esfera jurídica. Es en este panorama donde vemos las primeras expresiones de lo que hoy conocemos como el derecho de petición.

Pese a lo anterior, no se tiene certeza sobre la época en que apareció el derecho de petición, pero quien más se acerca a esta determinación es García Cuadrado, quien manifiesta que es "muy probable que fuera entre los siglos VI y VII cuando comenzó a practicarse ante los reyes el después llamado derecho de petición. Por supuesto que en esta primera etapa no existía un reconocimiento expreso de tal derecho, puesto que en realidad se trataba de una praxis de naturaleza moral más que jurídica, pero no debe olvidarse que la concepción medieval del mundo no hacía una distinción fundamental entre moralidad, costumbre y derecho, y por tanto cualquier obligación del rey de tipo moral (o de Derecho natural) lo era también de Derecho positivo".

Estudiar el tema del derecho de petición desde el punto de vista histórico nos lleva necesariamente a la Edad Media, época en que se empezaban a presentarse una serie de acercamientos de interés entre los Monarcas y los súbditos, teniendo más bien un origen más político que jurídico, pero importante para abrir tanto la comunicación como la posibilidad de plantear peticiones antes los mismos, pese a su linaje e investidura y tomando en consideración que en su mayoría no serían satisfechas, pero posibilitando su presentación sin constituirse en causal de procesamiento y prisión, como lo fue en tiempos pasados, al pretender el súbdito enfrentarse a la omnipresencia y omnisciencia de los reyes. El jurista costarricense, Piza Rocafort, refiriéndose a este contexto histórico, señalaba que: "Tiempos hubo en que plantear una "petición" al Monarca podía ser causal de procesamiento y de prisión. Algunos monarcas ciertamente reconocían y habilitaban mecanismos para escuchar las peticiones de sus súbditos. Más se trataba de "tolerancias", no de verdaderos "derechos", esto es, concesiones graciosas, no verdaderas exigencias que podían hacerse valer frente a la voluntad regia ante órganos con capacidad para resolver controversias jurídicas en forma definitiva. Por eso fue necesario afirmar la petición como un derecho frente a los reyes y monarcas. Fue en la Baja Edad Media, donde empezó el movimiento de afirmación de derechos frente a los reyes. Fue precisamente en Inglaterra y en algunos reinos de España, donde se afirmó ese derecho, aunque tímidamente. Luego vino la "Petition of Rights" de 1628 y el "Bill of Rights" de 1689. Este último, consagró el derecho de petición y la prohibición de ser procesado por ese hecho."

Como derecho o garantía constitucional, tiene su nacimiento en diferentes países de Europa, especialmente en Inglaterra, Francia y España, con características propias de cada país. Eso sí, encontramos un elemento común en todos los ordenamientos jurídicos, cual es que: "cualquier súbdito puede acudir al Monarca para darle peticiones, denunciar abusos o solicitar reparación de agravios." En este sentido, García Cuadrado, manifestaba que "en realidad es de suponer que peticiones a los gobernantes han existido siempre y en todo lugar, lo que sucede es que en Europa y desde la Edad Media, encontramos un cauce institucional privilegiado y relativamente regulado por normas jurídicas, que permite a los gobernados dirigirse primero al Monarca y después al Parlamento, al Gobierno o a otras autoridades públicas, en demanda o solicitud de gracias; y tal institución, a la que denominamos hoy "derecho de petición", es la que, tras el triunfo del Constitucionalismo y su expansión por todo el mundo, se encuentra hoy reconocida como un derecho fundamental de los ciudadanos en la mayoría de los Estados."

Así en la Edad Media, los Reyes o Monarcas citaban al pueblo para que hicieran sus peticiones en lugares públicos. Generalmente, el fin de las mismas era la reparación de daños y perjuicios, o por abusos de la autoridades que estaban al mando de la Corona. De esta forma, se distinguen peticiones sobre la libertad de comerciar, la utilización de armas, hasta llegar a realizar gestiones sobre problemas de índole general, que involucraban a todo el país.

En España, el derecho de petición se empezó a utilizar como un instrumento político por parte de las Cortes, de forma que si las peticiones que se hacían no eran satisfechas por el Rey, las Cortes mismas no accedían a la concesión de subsidios, sobre todo en situaciones bélicas en donde los fondos eran de sumo interés para llevar a cabo las conquistas, esto en el siglo XIII, en donde se da la conquista y repoblación de España sobre tierras musulmanas. En este contexto y en la época de inserción de las ciudades tanto en el orden feudal, como en la jerarquía del rey con sus nobles y clérigos, en el cual existe un dominio sobre los campesinos, encontramos antecedentes de relevancia que vislumbran el nacimiento del derecho de petición frente a la autoridades. Así en lo político, las ciudades vienen a insertarse en estructuras propias de las Cortes y en donde el monarca encuentra en estas una vía de fortalecimiento de su poder.

Complementando lo ya señalado, Mariano Peset y Adela Mora, entre otros, nos manifiestan sobre este fenómeno lo siguiente: "La inserción política se realizaría a través de las cortes, que son instrumentos de reunión de los diversos poderes que existen en el antiguo feudalismo. El monarca a través de su curia reunía a nobles y clérigos para juzgar y legislar en asuntos importantes. A veces, sus reuniones más solemnes congregaban a todos los magnates del reino -por ejemplo, la celebrada en 1135 para la coronación de Alfonso VII-. A partir del siglo XIII convocará a los representantes de algunas grandes ciudades de su realengo, y esa reunión de los tres brazos constituirá las cortes. A través de ellas el derecho que ha empezado a promulgar el monarca, obtendría mayor respaldo y un cierto control; son numerosas las veces que se oponen a las cartas o disposiciones regias, o que se presentan petición o aprueban fueros u ordenamientos. Los nobles y clérigos están exentos, pero las ciudades pagan al rey un pedido o servicio, con que éste conseguirá fortalecer su hacienda."

En los siglos XVI y XVII, en España, el proceso en que se confirma el poder real no obstaculiza el ejercicio y aplicación del derecho de petición, estando llenos los archivos de Memorándums y peticiones dirigidos a los Reyes para la debida corrección de sus autoridades y de posibles abusos que se presentaban, tanto en la Administración de la Hacienda, el Comercio de las Indias y en la propia España, entre otros. Lo que sucedía, es que las respuestas a este tipo de peticiones no era obligatoria para los Monarcas y generalmente las mismas no eran tomadas en cuenta.

Sobre el reconocimiento expreso en las normas constitucionales españolas el derecho de petición, este se produce hasta en la Constitución de 1812, pese a que ya en 1808 existía un precedente importante. Es así como en el Estatuto Josefino de Bayona, se regulaba la protección especial de dos libertades reconocidas por dicha normativa (libertad individual y la libertad de imprenta), que plasmaba mediante peticiones presentadas ante las Juntas Senatorias o Comisiones Especiales del Senado. También se incluía una protección especial frente a las detenciones arbitrarias y a la libertad de prensa, que establecía un recurso directo y por medio de petición ante las Juntas Senatorias. Del mismo modo, el Estatuto incorporaba mecanismos de control político, en donde se ejercían dos derechos de petición parlamentario.

Ahora bien, en la Constitución de 1812 no se incluye directamente un reconocimiento del derecho de petición, sino más bien el derecho de representación, señalando en su artículo 373 que: "Todo español tiene derecho de representar á las Cortes ó al Rey para reclamar la observancia de la Constitución". La pregunta planteada por el mismo Alenza García, es si este derecho de representación equivale al derecho de petición, la respuesta no ha sido uniforme ni clara y la doctrina no se ha puesto de acuerdo, así que dejamos el punto planteado.

Ya en épocas de inicio del constitucionalismo español, se promulga el 12 de febrero de 1822, la primera Ley española reguladora del derecho de petición, en el conocido Trienio Constitucional, donde se regulará los justos límites de este derecho. Posteriormente en el Estatuto Real, se reconoció a las Cortes en su artículo 32 el derecho de elevar peticiones al Rey, haciéndolo del modo y la forma que establecía dicha normativa. En la Constitución de 1837 se establece un artículo tercero que regula el derecho de petición, señalando que "todo español tiene derecho a dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey como determinen las leyes." Este texto se reitera en la Constitución Española de 1845. Esto se aplica en la Norma Constitucional de 1869 en donde se reconoce el derecho a dirigir peticiones en forma individual o colectiva, además de las Cortes, al Rey y a las Autoridades. Prohíbe eso sí su ejercicio colectivo en el caso de las Fuerzas Armadas. La Constitución de 1876, lo regula en forma similar. Seguidamente la Constitución de 1931, en su artículo 35 se posibilita a los españoles dirigir peticiones individuales o colectivas a los poderes públicos y a las autoridades, pero niega este derecho a las fuerzas armadas. Finalmente nos encontramos frente a uno de los precedentes constitucionales inmediatos, y es el Fuero de los Españoles en donde se permitía peticiones individuales que se podían dirigir al Jefe de Estado, a las Cortes y a las Autoridades, indicando que solo podían ejercer este derecho las corporaciones, funciones y miembros de las Fuerzas e Institutos armados, de acuerdo a sus disposiciones especiales. Esta normativa constitucional fue objeto de desarrollo en la Ley 92/1960 que estudiaremos más adelante. Finalmente, es importante indicar que antes de la promulgación de la Ley Reguladora del derecho de petición, este era regulado en algunos de sus aspectos por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957) y por la Ley de Procedimiento Administrativo. Ya propiamente en el siglo XX y XXI, encontramos diversas normativas especiales que regulan este derecho en España.

Al igual que en el caso de España, el derecho de petición tuvo su aparición en Inglaterra, en la Edad Media en donde empezó a cobrar algún tipo de relevancia y en donde se considera a este como uno de los países donde tiene mayor auge dicho instituto, pasando a ser reconocido como un derecho intrínseco de los ciudadanos, pero para ello tuvo que pasar diferentes facetas.

Se ha considerado que el derecho de petición se consagró en forma indirecta en Inglaterra en la Carta Magna impuesta al Rey Juan sin Tierra por sus barones en 1215. Pero es precisamente, en Inglaterra donde se presenta la más célebre manifestación del derecho de petición al ser incluido en un primer momento histórico en la *Petition of Rights* de 1628. Pero es en el Parlamento, donde Lores y Comunes discutían y reclamaban, especialmente -los Comunes- el cumplimiento y respeto de los Estatutos por parte de la Corona. En este sentido el derecho de petición se asimila, -desde el punto de vista jurídico- como un "favor o gracia", constituyéndose en un antecedente notable la célebre "Petición de Derechos" de la cual hicimos cita, y en donde se solicita a Carlos I en el año de 1628 por los "Lores espirituales y temporales" y por los Comunes, su pronta intervención. Al respecto se manifestaba que: "En época de los Estuardo, fue negado el derecho de petición a un grupo de puritanos que solicitaron a Jacobo I ciertas modificaciones litúrgicas. A pesar de que los peticionantes, conforme a la práctica establecida, suplicaban humildemente, Jacobo I recibió de mal grado la solicitud dictando orden de prisión contra diez de los peticionantes."

Y más tarde es el *Bill of Rights* de 1689 (documento que constata la victoria del Parlamento sobre el absolutismo encarnado en Jacobo II Estuardo, e impuesto - y aceptado- a Guillermo de Orange, sucesor en la Corona) que en su número V manifiesta:

"Que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios."

En Francia, al igual que otros países europeos se dio origen al derecho de petición como una práctica que realizaban los monarcas a favor de sus súbditos, como un favor dirigido a ellos. Es importante reiterar que el surgimiento y desarrollo del derecho de petición tuvo una relación directa con el nacimiento de los Congresos y Parlamentos europeos. Se manifiesta que al marcharse el Rey Felipe Augusto a la Tercera Cruzada, en el año 1190, este dejaba una encomienda a su madre y tío Guillermo (Arzobispo de Reims) que era dedicar tres veces al año en París, todo el día a escuchar peticiones -clamores- de los súbditos. A esto se debe reseñar el gran papel desempeñado por Luis IX (1226-1270) que recibía a los súbditos y administraba justicia. Pero es formalmente con la jurisdicción especial de las Requetes de 1^o Hotel, que subsiste hasta finales del Antiguo Régimen, en donde se da una verdadera manifestación de la atención de las peticiones sobre intereses individuales. Posteriormente, los siguientes sucesores del Trono francés fueron dedicando días a la atención de peticiones, preferentemente cuando venían de gente pobre. En este contexto, junto a las "peticiones orales" se presentaban las "requetes", que eran peticiones más formales y por medio escrito. Más adelante en los siglos XVII y XVIII estas recibieron el nombre de "placets" que era una petición escrita, redactada normalmente por un escribano por el cual el individuo o corporación se dirigía a la bondad y justicia del rey.

Posteriormente en Francia, al derecho de petición no se le dio la importancia debida al punto de que no fue incluido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, pese a ello si se le reconoció como instrumento político. Fue de esta forma, como Luis XVI convocó y reunió a "Les Etats Généraux" y "... la negativa real a aprobar algunas de aquéllas, la negativa del Tercer Estado a deliberar en un solo cuerpo con la nobleza, desencadenó la constitución en Assemblée Nationale...".

Pero es en el Título I, párrafo tercero de la Constitución francesa donde aparece como derecho natural y civil, abierto a todos los ciudadanos, y plasmando así: "la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente". Antes bien, en la Asamblea Constituyente francesa Robespierre al discutir el 9 de mayo de 1791, el proyecto que se planteaba sobre el derecho de petición, redactado por Le Chapelier, afirmaba: "El derecho de petición es el derecho imprescriptible de todo hombre en sociedad. Los franceses gozaban de él antes de que os hubieseis reunido; los déspotas más absolutos jamás osaron rehusar formalmente este Derecho a los que ellos llamaban sus súbditos".²¹ Agregaba además Le Chapelier con respecto a la relación entre el derecho de petición y el recurso de queja, que el primero es un derecho que tiene el ciudadano activo de expresar sus opiniones al Cuerpo legislativo, al Rey o a los administradores públicos sobre asuntos de administración o de organización, mientras que la queja es el derecho de recurrir que tiene todo hombre que ve lesionados sus intereses particulares por una autoridad cualquiera o por un individuo. El derecho de petición, esta especie de iniciativa del ciudadano, en orden a la ley y a las instituciones sociales, es parte casi activa que puede tomar cada ciudadano en los asuntos generales del Gobierno, ¿puede pertenecer a otros que a los miembros del cuerpo social? De aquí que la distinción entre la queja y la petición debe señalarse así; la queja es el derecho que a todos los hombres corresponde: no hay necesidad para recibir y para resolver la queja de tomar en consideración la existencia política del que la presenta; la petición en cambio, es un derecho exclusivo del ciudadano.²¹ Esta distinción fue planteada el 9 de mayo de 1791 en la Asamblea Constitucional francesa, configurándose al derecho de petición como un derecho político, fundamental y de interés público; pese a que la Asamblea Constitucional francesa rechazó la propuesta elaborada por Chapelier y consagró un derecho de

petición único atendiendo exclusivamente al aspecto de queja o defensa de derechos o intereses subjetivos que era la tesis que tenía mayor prevalencia en dicho momento histórico. Actualmente, pareciera que lo manifestado por Chapelier volvió a tener vigencia en razón del contenido esencial y natural del derecho de petición.

Ahora bien, hasta aquí llegamos con esta breve reseña histórica que procuraba plasmar los hechos más importantes que dieron surgimiento al derecho de petición en Europa, estableciendo de esta forma un marco general histórico de referencia para esta obra.

II.- Determinación conceptual sobre el derecho de petición por la Doctrina Constitucional

En nuestro criterio este apartado, reviste de una importancia especial, pues el mismo nos permitirá desarrollar, los diferentes elementos y características propias de este derecho. Encontramos en la doctrina diversidad de definiciones sobre el derecho de petición, de las cuales desarrollaremos algunas de ellas, con el propósito esencial de formular una propia que nos sirva de guía.

El formular toda una serie de definiciones sobre este derecho deviene no solo de un ejercicio conceptual, sino es el producto histórico que se le ha dado a su ejercicio y contenido a través de la diversas normas jurídicas que lo han regulado, no solo constitucionales sino legales. Partiendo de lo anterior, la doctrina constitucional, define el concepto de derecho de petición desde diversidad de posturas. En el caso nuestro haremos mención a algunas de éstas.

El derecho de petición desde el punto de vista conceptual se puede plantear desde varias vertientes que analizaremos a continuación.

A. El derecho de petición como facultad o potestad de dirigirse a las Autoridades públicas

Una importante cantidad de juristas definen el derecho de petición como una facultad o potestad que tienen las personas de acudir ante las Autoridades públicas (Administraciones Públicas o funcionarios públicos), con el objetivo esencial de plantear una petición pura y simple; un reclamo; una queja; una opinión; demanda o que la Administración Pública ejerza sus potestades en la realización de una actividad a favor del petente.

Así tenemos que José Alberto Carroñe, define la petición como: "1) En general, demanda dirigida a una autoridad con poder de decisión. 2) Acto motivado que, por escrito y respetando ciertas formas, se presenta a un magistrado para solicitarle una autorización o para que ordene una medida de procedimiento. 3) Sinónimo de demanda como acto procesal de postulación." De estas tres, nos quedamos con la primera noción que es la que encuadra dentro del contexto del derecho de petición.

Manuel Osorio, abordando el concepto de petición, dice que se refiere en el ámbito jurídico a escrito o su parte final que se formula al juez, planteando algún pedimento, pero recalca que su mayor importancia jurídica está referida al ámbito del Derecho Político, y dentro de éste, al Constitucional, porque la petición se constituye en un derecho reconocido constitucionalmente a favor de los habitantes de un país para dirigirse a las Autoridades Públicas y reclamar u observar alguna cosa o algún derecho que les interese.

En esta misma línea podemos citar a Ignacio Burgoa, que al respecto señala: "El derecho de pedir, contrario y opuesto al de venganza privada, eliminado éste de todos los regímenes civilizados, es, por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente. La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual (...)."

El autor argentino, Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, versión 2003, nos señala que la petición es: "Demanda.//Solicitud.//Petición de mano.// Escrito en que se pide jurídicamente algo a un juez o tribunal.//Escrito dirigido al Parlamento o al Poder Ejecutivo para exponer individual o colectivamente opiniones, quejas, planes o demandas."

Pérez Serrano, en el Diccionario Jurídico Espasa, 2001, manifiesta que el derecho de petición es un: "Derecho constitucionalmente reconocido a formular ruegos a determinados organismos y autoridades. De origen medieval, ha sido calificado como el derecho más inofensivo de todos. (...)" Adelantamos que no estamos de acuerdo con esta última afirmación, pues consideramos que el derecho de petición se ha constituido en un derecho de gran fortaleza en manos de los ciudadanos, constituyéndose en una propuesta directa frente a la autoridad, y teniendo esta el deber jurídico de responder en un plazo determinado. Fuerza jurídica que se demuestra con su inclusión en las diferentes Constituciones a través de los años, a partir de su reconocimiento.

Sobre este concepto, en forma más reciente debemos citar al jurista colombiano, Guillermo José Martínez Ceballos que nos dice: "El Derecho de petición es una garantía individual, el cual se puede considerar como "una facultad otorgada a las personas para llamar la atención o poner en actividad a las autoridades en un asunto determinado o una situación particular es función pública, que se instruye en todas las constituciones naciones de índole Iberoamericana. Es pues un derecho fundamental de todas las personas."

Observamos entonces el reconocimiento del derecho de petición como una facultad o potestad de la persona de acudir a pedir ante una determinada autoridad pública, es una tendencia que no debe quedarse ahí, pues es restrictiva en el sentido de que no incluye una obligación correlativa que es la de responder un plazo razonable, aspecto que veremos más adelante, combinando las diferentes vertientes del concepto.

B. Forma de libertad de expresión y opinión

Otro sector de la doctrina constitucional, lo considera como una manifestación de la libertad de expresión y opinión. En Costa Rica, se encuentra establecida en el artículo 29 de la Constitución Política, que dice: "Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca."

Esta posición se ve respaldada en el Derecho Constitucional colombiano, que dice: "Es una forma, en cuanto al ejercicio, de la libertad individual, o mejor, de la opinión. Se reconoce con el nombre de derecho de petición la facultad de los individuos para dirigirse a las entidades o funcionarios de los distintos organismos administrativos, legislativos o judiciales, en demanda de providencias que amparen los derechos de cada uno, en casos concretos, o en beneficio de la comunidad en general."

Chanto y Pereira, abogadas costarricenses sobre esta posición señalan: "Históricamente se ha considerado por algunos que el derecho de petición se ha desmembrado del derecho de reunión, y para otros, es una forma de ejercicio o manifestación de la libertad de expresión y opinión. Sin embargo, no es excluyente el conceptualizar el derecho de petición como una "facultad" y a su vez como una manifestación de la libertad de expresión."

El derecho de petición involucra algunas de estas características que lo delimitan en esta posición conceptual como una manifestación de la libertad de expresión y opinión, pero no se limita a únicamente esto, involucra que la persona que acude a una autoridad pública, deberá ser atendida y además tendrá el derecho de que le respondan en un tiempo razonable, no limitándose como parece plantea esta vertiente a únicamente expresar mis pensamientos y opiniones. De ahí que esta postura carece de mayor desarrollo, aunque en la doctrina algunos la respaldan.

C. Manifestación de personería y participación

Esta posición deriva de la determinación del derecho de petición como un derecho de naturaleza y de participación política como tal. La actuación de petición del individuo se sustenta en una personería que le otorga el ordenamiento jurídico para presentar sus posiciones frente a la Administración.

Otros en menor grado consideran este derecho como una manifestación de personería y participación del ciudadano en el ejercicio del Gobierno y en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Al respecto se indica; "El derecho de petición (...) es un corolario del carácter republicano del gobierno. El republicanismo, como hemos visto ya, significa que todos los individuos de la nación toman parte en las funciones del Estado ya sea por sí o por medio de sus representantes debidamente electos (...)". En este sentido, se cita el Derecho Constitucional guatemalteco.

La posición de conceptualizar al derecho de petición como una manifestación de una personería que se le otorga, pareciera más bien un concepto de índole material, en razón de brindarle a la persona un permiso para actuar, siendo en nuestro criterio muy limitado, pues estamos frente a un derecho fundamental. Los que defienden esta tesis señalan que se fundamenta en la soberanía que reside en los pueblos, quienes son los que eligen a sus gobernantes o representantes. Así, todos los individuos tiene el derecho a presentar peticiones, quejas, pedir cuentas a estos representantes. En razón de ello, vuelven a limitar el derecho de petición a un derecho de origen político, sustentado en la representación popular.

Esta vertiente se vería muy apoyada en las tesis actuales sobre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la obligación de los funcionarios de rendición de cuentas de todas sus actuaciones, pero aquí estaríamos frente a otros derechos esenciales y no únicamente al de petición.

D. Derecho a una respuesta

Del mismo modo, en este ejercicio de conceptualización se introduce la concepción del derecho de petición como el derecho que tiene el administrado a recibir una respuesta por parte de los órganos públicos. Esta última concepción es en mi criterio, más bien, una consecuencia directa de la petición que se esgrime ante las autoridades públicas, constituyéndose en una obligación correlativa a la petición del administrado, denominándolo algunos como el contenido esencial de este derecho. Del mismo modo, nos podemos referir a la manifestación del derecho de petición en su modalidad

de participación, pues es evidente que una garantía de este tipo es propia de un sistema republicano y democrático en el cual se puede ejercer libremente este derecho. En términos generales, este derecho de respuesta que tiene la persona constituye uno de los efectos o consecuencias esenciales en su ejercicio del derecho de petición frente a las Autoridades Públicas, de ahí que nos inclinemos por darle mayor desarrollo a esta posición.

De esta forma, en la relación administrado y Administración, la respuesta debe contener algunas características que a continuación detallamos: debe ser por escrito (excepcionalmente verbal, lo que no exime que se le deba dar posteriormente la respuesta por escrito, la jurisprudencia constitucional costarricense, solo acepta la respuesta por escrito) que el funcionario solviente la petición del particular; el contenido de la respuesta debe ser acorde a lo planteado en la petición -ni más ni menos-; la respuesta debe ser en un plazo razonable (que no pierda interés actual) ni que se deje al administrado en desprotección, al no resolver nada la Administración; la respuesta no necesariamente debe ser de acogida a lo contenido en la petición, puede ser de negativa a lo solicitado; se entiende que el funcionario o servidor público estará sometido tanto al principio de legalidad como al de responsabilidad de sus actuaciones, debiendo ser eficaz y en tiempo su participación; y por último, conforme al debido proceso se debe de notificar al peticionario de lo resuelto por la Autoridad pública competente. Todos estos puntos han sido desarrollados por la doctrina, pero en especial, por la jurisprudencia, que ha venido a establecer pautas para su cumplimiento.

E. El derecho de petición como un Derecho Humano de primera generación

Una vez analizados las diferentes concepciones del derecho de petición, hemos considerado de interés elaborar algunas ideas sobre la ubicación del derecho de petición en el ámbito de los Derechos Humanos.

Revisando el Curso Básico de Derechos Humanos, de Gregorio Peces Barba, el derecho de petición se encuentra en los derechos humanos de primera generación: los derechos civiles y políticos, específicamente en el derecho a la participación en los asuntos públicos. Se manifiesta que los Derechos Civiles y Políticos, constituyen los primeros derechos que fueron consagrados en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales. Están destinados a la protección del ser humano individualmente considerado, contra cualquier agresión de algún órgano público y se caracterizan por que imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de estos derechos por parte del ser humano. Necesariamente implican una actitud pasiva del Estado, quien debe limitarse a garantizar el libre goce de estos derechos, organizando la fuerza pública y creando mecanismos judiciales que lo protejan. Estos derechos civiles y políticos, pueden ser reclamados en todo momento y en cualquier lugar, salvo en aquellas circunstancias de emergencia que permiten el establecimiento de ciertas limitaciones de sólo algunas garantías. En esta misma línea de pensamiento, Peces Barba define los Derechos Humanos como: "aquel conjunto de derechos (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales) que son considerados unitariamente en función del status o situación social que ocupa el sujeto titular del derecho, con la finalidad de su mejor reconocimiento y garantía, dado que van referidos a personas y grupos sociales que están en una situación de mayor grado de indefensión."

El jurista venezolano, Alberto Blanco-Urbe Quintero, refiriéndose al tema del derecho de petición y los derechos humanos manifestaba en su oportunidad: "De este modo, uno de los derechos humanos "amparables" (cuya protección o salvaguarda puede ser

el objeto autónomo de la pretensión en la acción de amparo constitucional); es el contenido en el artículo 67 de la Carta Magna, enunciado como derecho de petición y oportuna respuesta, explícitamente reconocido de la siguiente manera: (...) todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna respuesta. Se insiste en que este derecho humano, como todos los demás, puede ser objeto de protección de amparo(...)"

Tomando en consideración lo esbozado anteriormente, es innegable la determinación del derecho de petición como derecho humano y como derecho fundamental de las personas, que encuentra protección no solo en la legislación interna si no también internacional, y constituyéndose en un derecho de alto reconocimiento en la esfera esencial de las personas.

F. Epílogo

El tema de la conceptualización de un derecho es un ejercicio complejo y no siempre satisfactorio, pues conceptos o definiciones se presentan en igual número que juristas, pero independientemente de esto, esta propuesta de análisis conceptual sobre el derecho de petición es necesaria, en razón de establecer una base de análisis del instituto en mención. Podríamos señalar que las diferentes vertientes que hemos citado, responden a diversidad de criterios, muchos de ellos cargados de posiciones ideológicas y políticas que responden a su contexto y a su país. Este tema será retomado al estudiar tanto el Derecho español, como el costarricense, de ahí que no avanzaremos en plantear un concepto, sino que señalamos que muchos de los criterios esbozados por los autores, tiene aspectos positivos y otros negativos, y hasta limitativos, pero en términos generales, el derecho de petición se constituye en un derecho fundamental de las personas de acudir a la Autoridades Públicas o Administraciones y en casos excepcionales, a sujetos de Derecho Privado que tienen funciones de relevancia pública (solo si la ley así lo determina), a peticionar o pedir información, sobre un asunto determinado, y en donde el ente u órgano público competente tiene el deber de responder, so pena de incurrir en responsabilidades establecidas por el mismo ordenamiento jurídico.

III.- Naturaleza jurídica

Abordar el tema de la naturaleza jurídica, siempre se considera un espacio nebuloso, que varía de acuerdo al pensamiento y en muchos casos a la época. Lo mismo hemos visto con la determinación conceptual. En este sentido, haremos un esfuerzo por establecer aquellas posiciones que consideramos de mayor relevancia para clarificar su propia naturaleza.

En primer término debemos hacer cita de juristas costarricenses, que analizando la doctrina constitucional comparada -que no es homogénea en este sentido-, plantean una serie de criterios para determinar la naturaleza jurídica del derecho de petición, encasillándolo en una primera clasificación, como: a) derecho individual o político; b) libertad intelectual; c) derecho civil o público subjetivo y como d) garantía, la cual a su vez se divide en: garantía de seguridad jurídica, garantía individual, garantía general y garantía procesal. Otro al referirse a la naturaleza jurídica del derecho de petición, plantea la siguiente categorización del derecho de petición como: derecho, libertad, facultad o garantía; como derecho civil (individual); o como derecho político.

Nosotros en este tema, nos inclinamos por uno de los criterios que más prevalecen entre los distintos juristas. El derecho de petición y pronta respuesta es considerado por parte importante de la doctrina constitucional como un derecho público subjetivo, de naturaleza política y cívica, porque a través de este el ciudadano interviene en forma directa o indirecta en la formación del gobierno del Estado y de su voluntad política. Deriva esta interpretación también de la determinación del derecho de petición como derecho humano, ubicándolo dentro del derecho de participación en asuntos públicos. Pero esto no es óbice para señalar que otras categorizaciones de la naturaleza jurídica del derecho de petición no tengan igual o mayor sustento. En este sentido, queda planteada esta posibilidad. Del mismo modo, existen autores que no le reconocen la naturaleza jurídica de derecho público subjetivo al derecho de petición con la cual disentimos.

Humberto Quiroga, tratadista argentino, al referirse al derecho de peticionar frente a las autoridades públicas manifiesta: "este derecho, que funciona como derecho civil cuando la petición tiene un alcance exclusivamente personal (para la sola defensa de intereses particulares, sean jurídicos o no), se convierte en cívico cuando la petición está dirigida a gestionar un interés público (toda medida que beneficie a un sector o a toda la comunidad). La doctrina disiente acerca del carácter de este derecho: civil para Bielsa y Bidart Campos; político para Joaquín V. González."

Jellinek, ubica el derecho de petición dentro de los derechos públicos subjetivos, dividiéndolos en tres grupos: el derecho de libertad, los derechos que piden la intervención de los órganos del Estados en razón de intereses de índole particular y los derechos políticos. La libertad de petición se incluye en el segundo bloque de derechos relativos a aquellos que se ejercitan ante los órganos del Estado. Sobre éste mismo punto, García Maynez al referirse a los elementos de esta figura indica: "El derecho de petición, (...) implica no sólo la facultad de formular peticiones por escrito, de manera respetuosa y pacífica, sino la de obtener un acuerdo sobre ellas, que debe ser comunicado en breve término al peticionario. Como el de acción, el de petición debe también ser considerado como facultad jurídica abstracta, en cuanto existe independientemente del derecho que eventualmente pueda tener el peticionario en relación con lo que solicita. Habrá que distinguir, en consecuencia, dos posibilidades: lo.- La de que se tenga derecho a aquello que se pide; 2o.- La de que ese derecho no exista. Pero el derecho a la obtención de lo pedido no debe confundirse con el de petición. Pues no es lo mismo hallarse facultado para pedir algo y obtener una respuesta (favorable o no), que tener derecho a aquello que se pide. Entre nosotros, el de petición puede ser ejercitado por cualquier persona, menos en materia política, ya que en tal supuesto corresponde únicamente a los ciudadanos. La petición debe formularse por escrito, de manera *pacífica y respetuosa*".

Pese a esta toma de posición en el tema, debemos aclarar que nuestro criterio no es dogmático ni absoluto, consideramos que dentro de los planteamientos esbozados por la misma doctrina constitucional, al analizar el derecho de petición estamos frente: a un derecho fundamental (plenamente reconocido); al ejercicio de una facultad o potestad que lo posibilita el mismo ordenamiento jurídico; a una libertad, reconocida en diversidad de normativa nacional e internacional; y además frente a una garantía, que se le brinda al peticionario de que las Autoridades Públicas le respondan. Consideramos que muchas de estas apreciaciones en su amplitud pueden complementarse y a la vez desprenderse algunos de sus elementos buscando un criterio uniforme y sistemático sobre la materia.

Finalmente, como lo afirmamos líneas atrás, el referirse al concepto y a la naturaleza jurídica del derecho de petición resulta un acto bastante complejo y profundo, pues el mismo deriva en muchos de los casos de la interpretación y perspectiva que se tenga

del mismo por parte de diversidad de juristas cuyo pensamiento es diverso. A lo anterior, se debe agregar y tomar en cuenta una serie de elementos que rodean su aplicación como son: el ordenamiento jurídico, la sociedad civil, la forma de gobierno, el país, el sistema político imperante, la protección de las garantías fundamentales, entre otros, que complementan la actividad de interpretación jurisprudencial que realizan los Tribunales Constitucionales. Lo particular, casuístico e indeterminado del derecho de petición en la realidad jurídica define una estructura difícil en su interpretación como instrumento jurídico, pese a ello es clara su categorización como derecho fundamental.

2. Fundamento Constitucional y Legal del Derecho de Petición y aspectos generales sobre su desarrollo jurisprudencial en Costa Rica

[Córdoba]ⁱⁱ

I. Aspectos Preliminares

Como hemos observado a nivel histórico y doctrinal, el derecho de petición trae consigo un principio jurídico que se traduce en aquel deber que tiene la Administración Pública de responder en un plazo determinado la petición que por escrito realice cualquier administrado. Para llevar a cabo esta petición, no se requiere de un interés legítimo, pues el mismo se deriva de las obligaciones propias que tiene el Estado frente a sus ciudadanos, implicando necesariamente la revisión y examen de la petición, así como, su respectiva resolución en un plazo breve y razonable. Intrínsecamente éste derecho establece dos obligaciones jurídicas para el Estado, ellas son: la de aceptar y recibir la petición y la de contestarla en tiempo y forma independientemente de si su respuesta es a favor o en contra de las pretensiones del administrado.

Nuestro país, en una primera etapa dentro del Derecho Constitucional, encontró como instancia judicial para la protección y conservación de sus derechos fundamentales a la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia. La semilla que germinó allí, fue muy positiva pues dio las bases fundamentales para que años después, se creara la Sala Constitucional como un órgano de naturaleza judicial dedicado especialmente al control de constitucionalidad. No debemos dejar de comentar la importancia que ha constituido para Costa Rica, el funcionamiento del Tribunal Constitucional viniendo a revolucionar la interpretación, integración y aplicación del ordenamiento jurídico.

Nos abocaremos en el presente capítulo, a elaborar un análisis del desarrollo que ha tenido el derecho de petición a partir de la creación de la Sala Constitucional, pero sin dejar de lado algunas referencias a resoluciones de interés emitidas por la Corte Plena y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Del mismo modo, presentaremos en este apartado los antecedentes y fundamentos constitucionales del derecho de petición; su base legal; el desarrollo de la doctrina nacional; consideraciones sobre la aplicación automática de este derecho; instancias de reclamo; desarrollo, interpretación y protección del derecho de petición por parte del órgano constitucional; entre otros, que ayudarán a comprender con mayor facilidad el ejercicio de esta figura en el actual derecho costarricense.

II. Antecedentes Constitucionales

Tratando de elaborar un esbozo histórico sobre la incorporación del derecho de petición en el bloque constitucional debemos remitirnos especialmente a las distintas Constituciones Políticas que incorporaron este derecho dentro de las garantías individuales y fundamentales de los costarricenses.

Se encuentra establecido por primera vez el derecho de petición en la Constitución Política del año de 1825, denominada "Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica", la cual en su artículo segundo al respecto indicaba textualmente:

"Es libre individualmente y tiene derecho de poner en ejercicio todas sus facultades, perteneciéndole por tanto la libertad de pensamiento, la de la palabra y la de la Escritura: el derecho de petición de palabra o por escrito: el de reunirse pacíficamente con objeto de algún placer honesto, discusión política, o examen de la conducta de los funcionarios..."

Posteriormente debemos citar la Constitución de 1859, en la cual se establece en el artículo 30, señalando:

"El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente."

Los artículos 34 y 35 de la Constitución Política de Costa Rica de 1871, señalaban:

*"Art. 34. -Ninguna persona o reunión de personas, puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones a su nombre. La infracción de este artículo es sedición.
Art. 35.- **El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente.**"*

En la Constitución Política de 1917, se regula con mayor precisión y amplitud el derecho de petición en el artículo 37, afirmando:

"El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente. Pero ninguna persona o reunión de personas puede tomar la representación del pueblo, arrogarse sus derechos o hacer peticiones en su nombre. El que lo hiciere será reo de sedición."

En forma breve, este es el historial que encontramos en las diferentes Constituciones en nuestro país, hasta llegar a la de 1949, de la cual nos referiremos en un apartado posterior. Es interesante, como nuestro derecho de petición data del siglo XIX, en donde con una visión futurista e influenciados por las luces europeas, los distintos constituyentes fueron introduciendo esta garantía en favor de los ciudadanos, tratando de permitirles una posibilidad más llana para dirigirse ante las autoridades públicas a realizar sus peticiones.

En cuanto a la discusión que se dio de este instituto en la Asamblea Nacional Constituyente, encontramos que del mismo no hubo discusión. Únicamente en el Acta N° 108, observamos una discusión del artículo 37 de la Carta Magna de 1871, la cual fue utilizada como una fuente directa en la redacción de la Constitución de 1949. Del mismo modo se hace una referencia al libre acceso a los departamentos

administrativos (artículo 30 constitucional), del cual debemos reiterar que tiene una relación directa e importante con el artículo 27 constitucional que estudiamos.

Sobre el desarrollo histórico y el contenido del derecho de peticiar, las Licenciadas Chanto y Pereira, realizaron un estudio exhaustivo del mismo presentando una síntesis de interés a la cual remitimos. Una de las conclusiones a la que llegan estas distinguidas profesionales es que: *"El artículo 27 de nuestra actual Carta Fundamental, contiene una redacción bastante diferente de la contenida en las Constituciones anteriores, mejorando considerablemente su precepto tanto en su forma como en su fondo."* Ello nos lleva a entender la preocupación del constituyente al tratar de ir mejorando el texto básico con el fin de que el ciudadano tuviera un instrumento claramente regulado para su continuo ejercicio frente a las dependencias públicas. Finalmente, debemos señalar que la historia del derecho de petición en nuestro orden constitucional es muy breve, desarrollándose junto a otras garantías fundamentales de igual importancia. Su introducción se produjo al paso que le dio nuestro constituyente. Pese a lo anterior no se puede minimizar en ningún momento la relevancia de este derecho como garantía individual de los ciudadanos.

III. Fundamento Constitucional

El derecho de petición y pronta respuesta es desarrollado en el artículo 27 de la Constitución Política de Costa Rica que indica:

"Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución."

Junto a esta norma constitucional, debemos citar los artículos 11, relativo al principio de legalidad; 30 sobre el libre acceso a los departamentos administrativos; 41 el derecho y acceso a la justicia y bases constitucionales de la responsabilidad; y 49 sobre el establecimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, todos de la Carta Magna costarricense, pues tienen una relación intrínseca en la protección, aplicación e interpretación de este derecho fundamental.

IV. Base legal

Así mismo, el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional N° 7135 del 11 de octubre de 1989 refiriéndose al derecho de petición indica:

"Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política y no hubiese plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto."

Esta norma ha venido a constituirse en el fundamento legal básico del derecho de petición en el ordenamiento jurídico costarricense, planteándose toda una serie de criterios relativos a la interpretación que le ha dado la Sala Constitucional a través de su funcionamiento.

Sobre la interpretación del artículo 32 que realiza la Sala Constitucional el Dr. Mauro Murillo Arias, analizando su contenido indica: " De una simple lectura del art, 32 LJC, ubicado en el Capítulo *Del amparo contra órganos o servidores públicos*, resulta claro que dicha norma simple y llanamente se limita a establecer un plazo residual, supletorio, para resolver las peticiones de los administrados. Habla de las peticiones protegidas por el art. 27 CP, sin discriminar y nada más pretende aportar una salida en cuanto al concepto de Apronta resolución*, el cual queda definido como resolución dentro del término legal. El art. 32 LJC nada aporta en cuanto al contenido del derecho de petición. Dicho artículo puede entenderse que se refiere a la famosa petición *pura* que ha intentado acuñar la Sala, terminología nada feliz, o mejor, *básicamente* a esa figura, al derecho a pedir información, pero de aquí no puede salir ningún elemento para conceptualizar el derecho en sí, menos su protección. El art. 32 LJC más bien parte de un derecho de petición protegible, respecto del cual solo debe aclararse cuándo se entenderá violado. Podría ser que coincida peticiones de información con situaciones no reguladas en cuanto a plazo para resolver, por lo menos parcialmente, pero lo cierto es que el art. 32 LJC, no se dicta para ello en concreto sino genéricamente para aclarar que no habrá un solo caso sin plazo legal para que sea decidido. Por supuesto que ningún esfuerzo se requiere para aplicar dicha norma aun respecto de las peticiones contempladas en el art. 30 CP."

A- Consideraciones sobre la aplicación automática del derecho de petición

En Costa Rica no encontramos una ley marco (como en España) que desarrolle el ejercicio del derecho de petición (petición pura), aunque si podemos hacer notar que dentro del ordenamiento jurídico existen algunas normas especiales que regulan la materia (por ejemplo, el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) . A pesar de lo anterior, consideramos que el artículo 27 por sí solo ha sido consistente para lograr la protección de esta garantía (aplicación automática de la norma), complementado la misma con la interpretación jurisprudencial que ha realizado la Sala Constitucional. Esto se debe a que la Constitución Política tiene dos clases de normas, las de organización y las que reconocen los derechos fundamentales de las personas. El derecho de petición se enmarca en estos últimos. Sobre el punto, el Departamento de Servicios Técnicos desarrolló este tema en razón de una consulta planteada por la Comisión Especial Investigadora del Banco Anglo sobre los medios conminatorios de que gozaba ésta para hacer comparecer ante sí a personas que se rehusaran. Al respecto se manifestó:

"La Constitución tiene dos clases de normas: las normas de organización y las normas que reconocen los derechos fundamentales de las personas. Estas últimas, a su vez se subdividen en aquellas que reconocen derechos de libertad y aquellas que reconocen los derechos colectivos de las personas (prestacionales y de participación). Ambas juegan el rol de ser base del funcionamiento de la estructura constitucional (QUIROGA LAVIE, Derecho Constitucional, Depalma, p. 225). La relación recíproca entre ellas, está determinada por el principio constitucional de limitación. Las normas de organización cumplen la función de ordenar los órganos del Estado, pero dicha ordenación, encuentra límite en los derechos humanos fundamentales y a la inversa, las normas de organización le asignan competencias al Estado, mediante el cual puede regular (siempre respetando el contenido esencial de esos derechos) el ejercicio de los derechos fundamentales. (Al respecto véase Quiroga Lavié Humberto Ibid, pp. 225-424 y García De Enterría Eduardo, La Constitución como Norma

*y el Tribunal Constitucional, Civitas, p. 45-47). Este principio informa toda la Constitución y es en virtud de él, que los derechos de los particulares le ponen límite a los poderes públicos...Es tesis pacífica en la doctrina, que todas las normas que reconocen derechos de libertad son autoaplicativas. La razón es sencilla, esas normas únicamente reconocen derechos pre-existentes, el contenido de ese derecho lo tienen las personas, por el solo hecho de ser tales. Al contrario, las normas de organización requieren desarrollo legislativo... Por tanto, las normas de organización no son autoaplicativas. No lo son, por la sencilla razón de que las facultades, atribuciones, potestades, garantías, límites, sujetos, obligaciones, procedimientos, etc. para su ejercicio no se encuentran delimitados, como exigencia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en el principio de limitación constitucional. "*¹

En este punto, no debemos dejar de lado la incorporación en el ordenamiento jurídico del artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que le ha venido a dar sustento a éste tipo de diligencias relativas a la petición pura.

Del mismo modo, debemos citar a los Licenciados González y Navarro, que en su tesis de grado sobre *"El contenido esencial de las libertades públicas como límite a la potestad legislativa ordinaria del Parlamento"*, señalan sobre este tipo de normas:

"Todos estos derechos no requieren para su eficacia la intermediación legislativa, pueden ser reglamentados en el ámbito asignado por la Constitución; sin embargo, la ausencia de regulación no impide su validez normativa y la incorporación directa al ordenamiento jurídico. Gozan en sentido riguroso del valor normativo y vinculante de la Constitución como norma suprema del ordenamiento. Por tanto, todos los poderes públicos y los particulares deben ajustar su conducta a estos derechos expresados en la Constitución."

El derecho de petición como norma propia del derecho natural no ha requerido necesariamente de su regulación en la normativa ya que su ejercicio pleno lo ejerce el ser humano como sujeto de derechos y obligaciones frente a la sociedad y el poder público. En el caso de nuestra Constitución Política y de otros ordenamientos básicos se ha incorporado este derecho dentro de sus normas básicas, sin necesidad de que exista una ley que desarrolle su contenido pues el mismo se deriva del ejercicio pleno de los derechos que tiene cada persona.

V- Principios rectores

En este punto debemos observar algunos principios generales que se aplican al contenido y protección de las garantías fundamentales, y en especial observaremos algunos otros que son propios del derecho de petición y que han sido desarrollados por la Sala Constitucional.

A. Principio de legalidad

¹ Informe Jurídico. S.T. 447-95 del 12 de setiembre de 1995. Consulta planteada por la Comisión Especial Investigadora del Banco Anglo con relación a los medios conminatorios de que goza esa Comisión para hacer comparecer ante sí a personas que se rehúsen. Elaborado por la Licda. Gloria Valerín Rodríguez. Directora del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, pp. 4-5.

En cuanto al principio de legalidad, como marco jurídico esencial de las actuaciones del Estado, debemos considerarlo como aquel precepto que establece los límites y alcances del actuar de la Administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está sometido. De esta forma, el bloque de legalidad determinará el margen de actuación del Estado frente a los ciudadanos.

García Enterría, tratadista español, haciendo referencia al principio de legalidad dentro de la concepción constitucionalista, señala que: *"El Estado de Derecho, será, pues, el imperio de la Ley, la convivencia dentro de las Leyes, pero no de cualesquiera leyes o normas, sino precisamente de las leyes que a su vez se produzcan dentro de la Constitución, por la voluntad popular y con garantía plena de los derechos humanos o fundamentales... En cuanto al contenido de las Leyes a que el principio de legalidad remite, queda también claro que no vale tampoco cualquier contenido (dura lex, sed lex), que no se legitima cualquier mandato normativo, sino sólo aquellos... que se produzcan dentro de la Constitución y especialmente de su orden de valores que con toda explicitud expresa, y, en particular, que no atente, antes bien sirva, a los derechos fundamentales."*

Dentro del contexto español, debemos de derivar una serie de conceptos que rodean la preeminencia del principio de legalidad dentro de la Constitución Política, como lo es el imperio de la ley, siempre y cuando ésta tenga un contenido que sea uniforme y armónico con los preceptos establecidos en la Carta Fundamental. Esto es interesante, pues involucra no solamente un ordenamiento jurídico puro y simple, sino una escala de valores y principios integradores del ordenamiento necesarios para el reconocimiento de las garantías esenciales del administrado.

El Dr. Luis Guillermo Herrera, al referirse al principio de legalidad señala: *"En el Derecho Administrativo, tal y como lo expresé antes, el principio se le concibe como un marco o límite a la actividad de la Administración Pública, es decir, la necesidad de que el Estado y sus instituciones actúen dentro del marco estricto de la ley. Este principio se recoge, en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley General de la Administración Pública, y se erige como una garantía para los ciudadanos."*

Sobre esta misma regla, la Sala Constitucional en la jurisprudencia 1739-92 ha indicado: *"En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente texto expreso -por las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general: el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto..."*

De esta forma, se deriva el principio de legalidad como una de las manifestaciones más importantes del Estado de Derecho y complemento básico del principio general del debido proceso.

El principio de legalidad en el ámbito del Derecho Público, se constituye en: *"el conjunto de reglas jurídicas (de legitimidad) y políticas (de oportunidad) a la que debe ajustarse el obrar público, pues aquella legalidad es conformadora y limitadora de la"*

actuación pública, estatal o no. La legalidad administrativa (antecedente) y *el control* (consecuente) encuentran su raíz sustantiva en el * Estado de derecho*, nacido con el constitucionalismo liberal democrático, que le asigna a la comunidad política una finalidad humanista".*

La doctrina aborda este principio como presupuesto básico del Estado de Derecho, en el cual las libertades públicas serán reconocidas como derechos públicos subjetivos intrínsecos en cada ciudadano y ejercidas libremente frente al Poder estatal.

El artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece con relación a esta norma:

"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública."

Esta norma además de establecer un marco jurídico básico en el cual debe desenvolverse el funcionario, establece el sometimiento de éste al principio de legalidad en razón de que sus actuaciones deberán adecuarse al ordenamiento jurídico so pena de incurrir en responsabilidad administrativa, civil o penal.

Junto a esta norma, debemos de anotar el precepto constitucional 49 que dice: *"Establécese la jurisdicción contenciosa-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados."*

Es indudable además la relación de este principio con otros derechos fundamentales del administrado, entre los cuales podemos mencionar: el derecho de petición y pronta respuesta (art. 27 constitucional) objeto del presente estudio, y del derecho de información o libre acceso a los departamentos administrativos (art. 30 constitucional).

Como referencia y desarrollo del contenido de esta norma constitucional y del principio de legalidad administrativa encontramos el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública que indica:

"1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa."

Complementa esta norma, lo señalado en los artículos 12 y 13 que dicen:

"Artículo 12.

1. Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.

2. No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derecho del particular extraños a la relación de servicio."

"Artículo 13.

1. La Administración estará sujeta en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos. 2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente."

En las Actas de discusión de la Ley General de la Administración Pública, se hace mención expresa de que estamos frente al principio de legalidad, señalando que es aquel en que la Administración necesita de autorización legal para poder actuar. El Lic. Eduardo Ortiz, en su participación como asesor jurídico en el estudio y análisis del expediente de la Ley General en la Asamblea Legislativa indicó: *"Yen eso somos muy amplios porque incluso basta con que se regule el motivo aunque no se diga qué es lo que la administración puede hacer para que ya la administración tenga un pie para actuar, lo que no se permite es que pueda invocarse simplemente la conveniencia o la oportunidad de hacer algo, para poder hacerlo, eso no basta, aunque el acto sea necesario y conveniente si no hay ley que expresamente lo autorice a algunos de esos elementos importantes, la administración no puede actuar."*

Como complemento en el estudio de este punto hacemos referencia nuevamente del tratadista García Enterría, quien analiza el contenido del principio de legalidad dentro de la Constitución Española en la siguiente forma: *"La Constitución ha dado el rango supremo al principio de legalidad, formulado en términos generales como uno de los principios básicos del ordenamiento...la Constitución ha precisado luego dicho principio de legalidad en varias de sus aplicaciones específicas (legalidad de los delitos y las infracciones administrativas...legalidad tributaria y de prestaciones personales; legalidad de la Administración...legalidad de la actuación de jueces y Tribunales.. .El Estado de Derecho será, pues, el *imperio de la Ley*, *la convivencia dentro de las Leyes*, pero no de cualesquiera leyes o normas, sino precisamente de la leyes que a su vez se produzcan *dentro de la Constitución*, por *la voluntad popular* y con garantía plena de *los derechos humanos* o fundamentales."*

Las normas constitucionales españolas que aquí nos interesa resaltar son las que a continuación citamos:

"Artículo 9.3. *La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos."*

Artículo 103.1. *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."*

Artículo 106.1. *Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican."*

El principio de legalidad se encuentra plasmado taxativamente en la normativa española pues el mismo constituye el límite de acción u omisión del poder público dentro del funcionamiento del servicio público que brinda la Administración Pública. Finalmente, sobre este principio, el Tribunal Constitucional costarricense ha manifestado en el Voto N° 3410-92, lo siguiente: "El principio de legalidad que se consagra en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y se desarrolla en el 11 de la Ley General de la Administración Pública, significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico-reglamentos ejecutivos y autónomos, especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el principio de juricidad de la Administración".

B- El principio de publicidad

El principio de publicidad constituye uno de los pilares básicos en todo sistema democrático y de derecho pues se plasma como regla general en las actuaciones de la Administración. Este principio es consecuencia de la transparencia que debe imperar en el funcionamiento público, sobre todo, en razón de las gestiones que realizan sus servidores para cumplir con el bloque de legalidad y el interés general. En cuanto a la publicidad de las normas en el ámbito del Derecho Constitucional, se ha indicado sobre este principio lo siguiente: "El principio de publicidad constituye uno de los elementos característicos del Estado de Derecho. Desde la aparición de esta forma de Estado, se concibe como un instrumento para erradicar la arbitrariedad, ya que permite conocer a los ciudadanos el motivo, la forma y el contenido de la actuación de los poderes públicos. Aunque el principio de publicidad se proyecta también sobre el ámbito de actuación de otros órganos del Estado, desde su origen se configura como un requisito imprescindible para la elaboración de las normas. Los efectos vinculantes de los preceptos jurídicos se justifican sólo cuando se ha dado a los ciudadanos la oportunidad de conocer previamente su contenido." Dentro del tema del derecho de petición, éste principio toma bastante importancia, pues le garantiza al ciudadano el ejercicio pleno de petionar ante la Administración Pública (artículo 27 constitucional), y además acceder aquella información de naturaleza pública, garantía que respalda eminentemente el artículo 30 de la Carta Magna costarricense.

El principio de publicidad lo encontramos regulado en diversa normativa, así podemos citar los artículos 124, 126 y 129 de la Constitución Política que dicen en cuanto a la publicación de la leyes: "124. Todo proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de dos debates, cada uno en distinto días no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial... 126. Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo y publicarlo. 129. Las leyes son obligatorias y surgen efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial."

Igualmente debemos citar el ejercicio del principio de publicidad en el proceso de formación de las leyes, fundamentándose el mismo, en los artículos 75, 83, 116, 121 y 130 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, aprobado en sesión N° 17 del 9 de marzo de 1994. Recientemente el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, emitió el oficio S.T. 250-96 del 1 de julio de 1996, elaborado por el Lic. José Ernesto Bertolini Miranda, Coordinador de Asesoría Parlamentaria y suscrito por la Licda. Gloria Valerín Rodríguez, Directora del

citado Departamento, mediante el cual se responde a una consulta planteada por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, y en donde se desarrolla en uno de sus puntos, el contenido esencial del principio de publicidad en el procedimiento legislativo en la siguiente forma:

" El principio de publicidad y la publicación de los proyectos de ley. ...el procedimiento legislativo involucra la obligatoria publicidad y discusión de las normas que lleguen a tener el carácter de ley. A nuestro criterio, la disposición reglamentaria que ordena la publicación de los proyectos de ley en el Diario Oficial (art. 121 R.A.L), constituye una derivación del principio constitucional de publicidad de las leyes, consagrado en los artículos 126 y 129 de la Carta Fundamental. Al respecto, diremos que la ley no publicada carece de todos y cada uno de los efectos que le son propios. Dentro de la tesis anterior, el principio de publicidad en el trámite de un proyecto de ley, se traduce en la posibilidad que se otorga a la ciudadanía en general para que puedan, razonablemente, tomar conocimiento de su existencia y contenido, y, en virtud de ello, ejercer las acciones que estimen pertinentes para moldear la voluntad del legislador. La trascendencia de este principio es de tal naturaleza, que, salvo dispensa de trámites reglamentarios aprobada por el Plenario (arts. 36 y 177 R.A.L), es la fecha de publicación la que termina el momento a partir del cual el proyecto debe ser incluido en el orden del día de la Comisión respectiva (art. 121 R.A.L). Asimismo, es ésta la que abre el período dentro del cual los diputados pueden ejercer el derecho de enmienda sobre la iniciativa de que se trate (art. 124 R.A.L)."*

Así mismo, la publicidad parlamentaria tiene como objetivo esencial que se conozca externamente los motivos y circunstancias que determinan las decisiones de los legisladores, permitiendo a la sociedad civil y en especial, a los grupos de presión, el conocimiento pleno de las actuaciones del Parlamento.

Del mismo modo, como ejemplo, podemos citar los artículos 239 al 247 de la Ley General de la Administración Pública que se refieren a la comunicación de los actos del procedimiento, y que son manifestación plena del principio de publicidad en el ámbito administrativo.

El principio de publicidad, igualmente se encuentra inmerso dentro del principio democrático⁶⁴, el cual ha sido analizado por la Sala Constitucional indicando: *"La promulgación de una ley está rodeada de una serie de requisitos procesales y formales que, además de ser insoslayables en virtud de la Constitución Política y del Reglamento Legislativo-que es también parámetro de constitucionalidad, tienen un sentido vinculado directamente a los valores fundamentales de la democracia, a saber, el de que las leyes no sólo deben emanar de una representación popular y pluralista, como la que constituye el Poder Legislativo, sino que, además, deben aprobarse mediante un trámite público y suficientemente prolongado como para que la voluntad del pueblo soberano se manifieste por canales políticos y sociales informales, tanto como los formales de la representación y debate legislativo."* Voto N° 786-94.

En síntesis, consideramos que la aplicación y desarrollo del principio de legalidad y publicidad son esenciales para el resguardo, conservación y defensa de garantías fundamentales como el derecho de petición, el derecho a la justicia y el libre acceso a los departamentos administrativos, entre otras, que se encuentran plasmadas en

nuestra Constitución Política. En ésta línea de pensamiento la Sala Constitucional en el Voto 2430-94 ha indicado: "Los principios generales y valores contenidos en la Constitución Política tienen sin duda alguna, carácter informador de todo el ordenamiento jurídico...."

C. Principio de libertad de dirigirse a los órganos públicos

Sobre este principio la Sala Constitucional ha reiterado en varias de sus resoluciones⁶⁵ su criterio en razón de que el funcionario en su labor debe estar sujeto a la ley (principio de legalidad) pero a la vez, la Administración Pública no puede coartar la libertad que tienen los gobernados de dirigirse a los órganos públicos a peticionar. Este principio es una derivación propia del contenido esencial del derecho de petición al permitir a los ciudadanos una participación activa en el funcionamiento de las instituciones públicas.

VI- Algunos criterios sobre el derecho de petición en la doctrina nacional

La doctrina costarricense sobre el derecho de petición es bastante escasa, tal vez por lo específico del tema, pese a ello su importancia es notable en razón de ubicarse dentro de los derechos y garantías individuales de nuestra Carta Magna. En la actualidad ha sido el desarrollo jurisprudencial el que ha venido a darle un tratamiento continuo a la figura. Pese a lo anterior, hemos encontrado una diversidad de criterios sobre la materia que no dan claridad y uniformidad al punto, sobre todo porque estamos frente a un desarrollo casuístico de un derecho fundamental que se ve sujeto a una gama de interpretaciones que son planteadas conforme a cada caso particular. Pese a ello, encontramos algunos puntos de coincidencia dentro de la jurisprudencia constitucional que veremos posteriormente.

Sobre este punto debemos afirmar en primer término que la jurisprudencia de la Sala Constitucional⁶⁶, retomando la doctrina nacional y extranjera, ha manifestado que el derecho establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, hace referencia a la facultad que posee todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier funcionario público o entidad oficial con el fin de exponer un asunto de su interés; esa garantía se complementa con el derecho a obtener pronta respuesta, pero esto último no significa una contestación favorable. En otras palabras, es el derecho a pedir y no el derecho a obtener lo que se pide, lo que se garantiza, aún cuando el funcionario público deba resolver con estricta sujeción a la ley, pues la libertad de petición se funda en otro principio, esto es, en que no puede coartarse por la Administración el derecho de los gobernados para dirigirse a los órganos públicos. De manera que, la vía de la petición permite plantear a la Administración lo que no se puede obtener por vía de recurso ante ella, siempre y cuando a esta no le esté vedado hacerlo por tratarse de materia reglada. Este constituye, definitivamente el contenido esencial del derecho de petición que rige nuestro derecho.

A este criterio, hay que agregarle algunos otros elementos que serán desarrollados en este apartado y en el análisis jurisprudencial, como son las modalidades del derecho de petición, forma de peticionar, obligaciones de los servidores públicos, entre otros. A partir de esta posición, presentamos el criterio de algunos autores que se refieren al tema en nuestro sistema jurídico.

El Dr. Rubén Hernández, siguiendo la misma línea de pensamiento que el tratadista Quiroga Lavié, citado anteriormente, en cuanto a la naturaleza jurídica del derecho de petición afirma: *"En nuestro ordenamiento, el de petición es simultáneamente un*

derecho civil y un derecho político. En efecto, la libertad de petición se puede ejercitar para un caso concreto en asuntos de interés estrictamente privado; pero la norma constitucional precitada, así como su complemento necesario el artículo 30 *ibídem*, autorizan el ejercicio del citado derecho en forma colectiva y respecto de asuntos de interés público,"⁶⁷ Apunta igualmente este autor que: "El ejercicio de este derecho fundamental apareja la obligación del funcionario o entidad pública de contestar en el menor plazo posible. Pero, la contestación no puede limitarse a dejar constancia de que se recibió la petición, sino que la autoridad pública correspondiente debe examinar el contenido de la solicitud y resolverla conforme a las atribuciones jurídicas que le competen," Del mismo modo, esta respuesta al ciudadano, no significa que serán acogidas sus pretensiones sino que se cumplirá con el precepto de dar pronta respuesta por parte de las autoridades públicas competentes. (Criterio reiterado por la doctrina nacional y extranjera y por la Sala Constitucional). Este mismo asunto ya ha sido tratado en el Capítulo I del presente estudio.

El Dr. Mauro Murillo, en cuanto al análisis del contenido de este derecho señala: "La Constitución, entonces sanciona dos derechos, correlativos: el de petición y el de pronta resolución. El segundo diríase que es consecuencia necesaria del primero, al cual garantiza; la única forma de que el derecho de petición no sea letra muerta, es obligar al funcionario requerido a que conteste...La respuesta del funcionario requerido debe ser formal, en tiempo y debe estar comunicada. Existirá respuesta solo en tanto esté notificada al peticionario..." Agrega además este autor, que la respuesta que se le debe dar al ciudadano debe ser seria y congruente con la petición que se realiza.

Entre los requerimientos que se desprenden de las normas jurídicas que regulan el derecho de petición, encontramos que este derecho fundamental se ejercita a título personal (independientemente si es individual o colectiva), en forma escrita u oral; pacífica y respetuosa.

Entre las limitaciones al ejercicio del derecho de petición⁷¹, la doctrina costarricense, delimita los siguientes: secretos de Estado (art. 30 Constitución Política.); secreto político (relacionado con los secretos relativos a la seguridad y defensa, y en donde no se excluye su característica como una posible categoría del secreto de Estado); secreto diplomático (relativo a las funciones ejercidas en razón de las relaciones internacionales) y finalmente los asuntos pendientes de resolución administrativa (artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública).

El Dr. Rodolfo Saborío, elaborando una clasificación del "*Bloque de Libertades Públicas*" establece dentro de las libertades individuales de ejercicio colectivo a la libertad de petición, aspecto con el cual coincidimos en razón de la naturaleza propia de este derecho.

Finalmente, debemos resaltarla labor doctrinal realizada por algunos de los tratadistas antes mencionados, pues la misma constituye un aporte importante al desarrollo del contenido esencial de este derecho fundamental y complementa en forma interesante la jurisprudencia que ha venido dictándose por parte de la Sala Constitucional en esta materia.

VII- Otras instancias de petición o reclamo frente a las autoridades públicas en el ordenamiento jurídico costarricense. Planteamientos de fondo

Para desarrollar este punto, se debe distinguir entre lo que es la petición pura y simple, regulada en el artículo 27 de la Carta Magna y lo que son las diferentes instancias en las cuales se pueden plantear peticiones, como reclamos administrativos o recursos

por parte de los ciudadanos para hacer valer sus derechos subjetivos e intereses legítimos como partes legitimadas en un proceso administrativo denominado por la Sala Constitucional como "planteamientos de fondo que son en verdad modalidades especiales del mismo género: el derecho de petición del artículo 27 constitucional.

El Magistrado Sancho, denominaría este apartado como las "*formas usuales del ejercicio del derecho de petición*", clasificándolas conforme a la naturaleza de su gestión. De acuerdo a lo anterior, las divide en cuatro tipos: el derecho a la información; el control en el funcionamiento de los servicios públicos; como ejercicio del derecho de gracia y los reclamos administrativos y recurso.

En forma resumida observamos el contenido de estas formas usuales del ejercicio del derecho de petición. El derecho a la información, regulado en el artículo 30 constitucional, se refiere especialmente al acceso a los departamentos administrativos para obtener información de naturaleza pública. En este supuesto, el administrado solicita un informe verbal o copias de documentos, generalmente con el interés de comunicar y publicar libremente sus pensamientos y opiniones. No es propiamente una manifestación del derecho de petición, pero tiene una relación intrínseca con este.

Sobre el control en el funcionamiento de los servicios públicos manifiesta el Magistrado Sancho "se agrupan bajo esta modalidad, las denuncias por actos ilegítimos de funcionarios públicos o particulares concesionarios, con motivo del funcionamiento de los servicios públicos."¹⁵ El usuario tiene dos vías para ejercitar este derecho: por medio de la Defensoría de los Habitantes, según su Ley de creación o por medio de un órgano del Estado encargado del control y supervisión del servicio cuestionado. En cuanto al derecho de petición como derecho de gracia, se manifiesta en todas aquellas solicitudes que buscan soluciones discrecionales y graciables de la Administración Pública. Finalmente, en cuanto a los reclamos y recursos se indica:

*"Reclamos administrativos y recursos. Se conoce doctrinariamente como petición en la que existe un interés legítimo del promovente, que se plantea por la vía de la reclamación de derechos, sea para la restitución de uno violado o para la declaración del que requiere del reconocimiento expreso. En estos casos, la decisión final que deniega el reclamo agota la vía administrativa y ya sea por resolución expresa o presunta en virtud de su silencio, se abre la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional. Están incluidos, desde luego, los recursos administrativos ordinarios que tienen como finalidad restaurar la legalidad objetiva jurisdiccional. A mi juicio esta materia no es el ejercicio del derecho de petición, del que la Sala Constitucional ha llamado "pura", sino del derecho fundamental a la justicia administrativa, que resulta de la conjugación de los artículos 27y 41 constitucionales, o solo del segundo de ellos, según sea el caso. En resumen y siguiendo a Garrido Falla, *la vía de petición permite plantear a la Administración lo que no se puede obtener por vía de recurso, siempre y cuando a la Administración no le esté vedado hacerlo por tratarse de materia reglada".*

Teniendo claro este punto, sobre la determinación de la petición pura y simple, y los reclamos o recursos administrativos, mediante un proceso administrativo o judicial, debemos indicar que a nivel doctrinal, esta amplitud de instancias ha provocado los más diversos comentarios sobre el debilitamiento del derecho de petición, debido sobre todo al desarrollo de los sistemas jurídicos en las democracias modernas en donde se han abierto las puertas de la Administración Pública para responder a las

gestiones realizadas por los particulares, aspecto este último que no es del todo cierto, pues a pesar de la existencia de teorías como la transparencia administrativa la Administración siempre mantiene algún tipo de silencio en las gestiones que se presentan ante ella.

Este tema es tratado por el Dr. Rubén Hernández, como una modalidad de ejercicio del derecho de petición, afirmando sobre esta garantía: "...se ejercita de manera diversa según la naturaleza jurídica del órgano o servidor público al que se dirige. En general, el ejercicio del derecho de petición presenta diferentes matices si las peticiones van dirigidas al órgano legislativo a los tribunales de justicia o a los órganos propiamente administrativos."

En cuanto al derecho de petición ante órganos legislativos -en cuanto actúen en el ejercicio de competencias legislativas- se encuentra muy limitado debido a la naturaleza propia del Parlamento. Pese a ello, encontramos que su ejercicio se puede dar a través del plebiscito y la iniciativa popular. Esta última no está regulada en nuestro ordenamiento jurídico. Algunos autores consideran estas figuras como modalidades del derecho de petición.

Distinto es el caso, cuando el Poder Legislativo realiza funciones material o formalmente administrativas o prejudiciales. Frente a las primeras, se rigen en los mismos principios aplicables a las autoridades públicas. Frente a las segundas (las de naturaleza prejudicial), se aplican los de naturaleza administrativa o judicial según sea el caso.

Con relación al ejercicio del derecho de petición ante los tribunales de justicia el mismo se deriva de la interpretación conjunta de los artículos 27 y 41 de la Constitución Política.

A.- Derecho de Petición frente a los órganos administrativos

Interesa resaltar en el presente estudio, la petición frente a los órganos propiamente administrativos, ámbito en el cual se sucede con mayor frecuencia el ejercicio de este derecho. La clasificación sobre este tipo de peticiones, que elabora el Dr. Rubén Hernández, se sintetiza de la siguiente forma: procedimiento administrativo a petición de parte (art.275 LGAP); peticiones de naturaleza política (arts. 291 y 292.3); peticiones necesarias como acto preparatorio (art. 284 LGAP); denuncias (art. 291); y recursos administrativos.

Dentro de esta modalidad, consideramos importante hacer referencia a algunas otras normas que se refieren al derecho de petición en el ámbito administrativo, de ahí que haremos mención somera a la Ley General de la Administración Pública y a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

[...]

NORMATIVA

[Constitución Política]ⁱⁱⁱ

ARTÍCULO 27.-

Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

JURISPRUDENCIA

1. Administración pública: Análisis y alcances de la inactividad con respecto a la obligación de dar atención y respuesta al administrado

Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público que obstaculiza participación de funcionarios en cursos de capacitación

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV]^{iv}

Voto de mayoría:

“V. RESPECTO A LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS GESTIONES REALIZADAS POR LOS ACTORES ANTE EL DIRECTOR EJECUTIVO (J.V.T.) DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO.

Definida la inactividad como “*la omisión por la Administración de toda actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible*” (Gómez Puente, M., *La inactividad de la Administración, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson, 2002, p. 63*). Nieto: *afirmó que el concepto de inactividad material se corresponde con la idea ordinaria de la misma: es una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias. La inactividad puede ser material o formal. La inactividad formal se refiere, por su parte, a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares* (Nieto, A., “*La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*”, en *RAP, 37, 1962, p. 80*). El profesor Jinesta Lobo, las define “*como el incumplimiento por la Administración Pública de una obligación Administrativa preexistente – impuesta por el ordenamiento jurídico- que le produce una lesión antijurídica al administrado o al interés público, por lo que representa una disfunción administrativa que debe ser objeto de control y fiscalización jurisdiccional para superar sus efectos antijurídicos*” (Jinesta Lobo E. *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José- Poder judicial, 2006, ps 215 -216*). De lo anterior podemos concluir que esa inactividad podría

ser definida como una conducta omisiva en la que un administrado realiza una petición y no le es atendida. Obligación que resulta directamente de nuestra Constitución Política, la que dispone en su artículo 27 *“Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.”* Y sobre el tema la Sala Constitucional ha sido amplia, sobre el derecho de respuesta: *“El sentido correcto de la libertad de petición, debe concebirse como el derecho de toda persona a dirigirse, sea en forma individual y colectiva, ante la Administración y el correlativo deber jurídico de ésta, de contestar a las pretensiones de los interesados, no importa como, pero contestando siempre. El silencio de la Administración no es su derecho; al contrario, es una garantía en favor de los mismos particulares que tiene como objeto evitar que se haga nugatorio su derecho fundamental a obtener pronta respuesta de parte de la Administración; es decir, evitar a todo trance, que los administrados sean injustamente agraviados en sus derechos y en forma indefinida, por la inactividad de quien debe resolver su requerimiento ”* **Voto 2346 de las 10:48 horas del 25 de abril de 1997. Sala Constitucional**

La Sala Constitucional ha sostenido en múltiples fallos, conforme así lo dispone la Constitución Política sobre la la obligación de la Administración Pública de dar atención y respuesta motiva a las gestiones realizadas por los administrados.- La representación del Estado y del señor J., alegan que las dos gestiones del año 2009, obtuvieron respuesta dentro del plazo establecido por la Ley, ya sea la General de Administración Pública (artículo 261) o bien el dispuesto por la Ley de la Jurisdicción Constitucional (32) la primera de ellas mediante oficio DE-094100 fechada 30 de setiembre de 2009, lo cual no comparte ésta Cámara, de esa primera respuesta tan solo dirigida a la señora L., no existe una respuesta efectiva conforme a los términos de la petición, obsérvese que en momento alguno, se indica si se concede el aval o visto bueno o el mismo se rechaza, pues se supedita a las información que brinde en el término de las 12 horas siguientes por parte de la Directora del área jurídica, respuesta que además de evasiva, se comunica a la actora hasta el 2 de octubre de ese año, habiendo fenecido el plazo para participar en el INAP: Respecto al señor C. no consta respuesta alguna a dicha gestión. La segunda gestión se indica fue atendida mediante oficio DE-095264 recibida el 11 de diciembre de 2009, donde el señor J. informa a los actores que dará respuesta hasta tanto no se encuentra definido el Plan Institucional de capacitación de ese órgano, respuesta que no atiende la gestión en los términos realizados, resulta evasiva y sin relación a lo pretendido, porque la participación de un funcionario en cursos de capacitación externos a la institución, no se encuentran incluidos dentro de los planes institucionales de capacitación, ni supeditados a éstos, dichos cursos, ni los plazos para optar a su participación, no dependen de la institución, de la dirección del Servicio Civil, ni del funcionario, sino de los Institutos internacionales o nacionales que los promueven. Ante la situación descrita los actores reiteran su solicitud al señor J. el que tan solo se limita a reiterar el criterio vertido, sin dar respuesta efectiva sobre la aprobación del aval o su rechazo. Los demandados alegan que las gestiones se hicieron con poca antelación de la fecha en que los cursos vencían, y que el Director Ejecutivo contaba para su atención con los plazos establecidos por ley. Argumentación que no comparte este Tribunal, porque si el señor Javier J., consideró para aquel momento que por el tiempo limitado que se tenía para su respuesta, debió decirlo, y pronunciarse en tal sentido, si consideró que

no tenía los elementos o información a su alcance y que para la obtención de los mismos requería tiempo, debió pronunciarse y así lo considerada y rechazar el aval solicitado, dando una respuesta efectiva a las gestiones y no evasiva a las mismas como lo hizo. Resulta evidente y palmario para estos juzgadores que la conducta del señor J. en su condición personal y funcional como Director Ejecutivo, fue omisa, negligente, alejada de la realidad de sus funciones, y con una clara intención no atender las gestiones que se le presentaron como era su obligación, lo que evidencia una culpa grave en el desempeño de sus labores, en los términos dispuestos por el artículo 199 del La Ley General de la Administración Pública. Tal actuación no solo se constituye en una omisión formal sino en una inactividad material de su parte y la intención clara se no permitir a los funcionarios, u obstaculizar la eventual oportunidad de participación de los aquí actores en curso de capacitación. Conforme lo anterior, tampoco resulta de recibo el alegato de la representación estatal sobre la autorización en participación de funcionarios en actividades de capacitación, resulta un acto discrecional, pues la misma ley 7969, establece que el Consejo de Transporte Público debe promover el desarrollo y la capacitación del recurso humano, y la actuación del señor Vargas Tencio, apunta de forma contraria a dicha normativa, no solo por las omisiones e inactividades apuntadas, sino como se indicó en el considerando supra, por el no cumplimiento de la normativa que promueve, permite y exige la capacitación de los funcionarios públicos. Se tuvo por demostrado en el proceso que los actores señores L. y C., formularon ante el Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público señor Javier Vargas Tencio, tres solicitudes de aval o visto bueno para concursar en la obtención de un beca para participar en los cursos de Dirección Pública y Maestría en Administración y Gerencia Pública impartidos por el Instituto Nacional de Administración Pública de España. **Sobre la primera gestión:** Los actores, L. el 25 de setiembre y C. el 28 de setiembre ambos del 2009, formularon ante el señor J. en su condición de Director Ejecutivo y Jerarca del Consejo de Transporte Público, solicitud de aprobación o visto bueno para participar en la beca ofrecida por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para el curso de Dirección Pública, por considerar ambos que los objetivos del curso se ajustaban a los cargos por ellos desempeñados en ese Consejo, reiterando tal solicitud la señora L. el 29 de setiembre de 2009, y le informa que el 30 de setiembre de 2009 vence el plazo para recibir los documentos ante la Embajada de España, gestión que se atendió mediante nota DE-094100 fechada 30 de setiembre de 2009, pero recibida en el área jurídica hasta el 2 de octubre de 2009, informando el señor J. que la aprobación definitiva se encuentra sujeta a que la directora jurídica en el pazo de 12 horas informara sobre la solución para atender el impacto de la licenciada. **Sobre la segunda gestión:** Los aquí actores el 08 de diciembre de 2009, solicitan nuevamente al Director Ejecutivo del Consejo señor J. aval o visto bueno para participar en la beca ofrecida por el INAP, ésta vez por el curso denominado Master en Administración y Gerencia Pública, solicitud atendida en nota DE- 095264 del 10 de diciembre informando a los actores el señor J. que dará respuesta a la solicitud hasta tanto no se encuentre definido el programa institucional de capacitación de ese órgano, consecuencia de lo anterior, los actores nuevamente el 11 de diciembre de 2009 reiteran su gestión solicitando se resuelva su gestión, porque el programa de capacitación no ha sido elaborado en ese órgano técnico desde hace 3 años. El señor J. reitera su criterio el 18 de diciembre de ese mismo año. **Sobre la tercera gestión:** en fecha 10 de marzo de 2010 los actores L. y C. solicitaron ante la Comisión de

Capacitación aval para participar en la beca ofrecida por el INAP, respecto al curso Dirección Pública, la cual vencía el 31 de marzo de 2010, gestión que luego debía ser remitida por esa Comisión al Director Ejecutivo señor J., para su aprobación final. Respecto a la actora L. la gestión fue remitida por la Comisión de capacitación con recomendación de aprobación el 22 de marzo de 2010 al Director Ejecutivo señor J., sin que esta fuera atendida y resuelta por el señor J., sino hasta nueve meses después, el 15 de diciembre de 2010 por el señor M.B. Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público a partir del 1 de agosto de 2010, quien rechazó las solicitudes de ambos actores por carecer de interés al haber vencido el plazo para su participación el 31 de marzo de 2010. En el caso señor C., también rechazo el recurso de apelación y nulidad que había éste formulado contra la prevención hecha por la comisión de capacitación. Los actores reclaman la responsabilidad de la Administración por su inactividad al haber omitido en las dos primeras gestiones una respuesta conforme lo solicitado, alegando que aún cuando el señor J. contestó no lo hizo dando resolución, que comprendía el aval o visto bueno o bien el rechazo de solicitud, sino alegando otras circunstancias referentes a sustituciones y la elaboración de planes de capacitación. Sobre la tercera solicitud, se las contestaron siete meses después rechazándolas por falta de interés al haberse vencido el plazo para su presentación desde el 31 de marzo anterior. Los tres demandados han alegado durante el proceso, que las tres gestiones fueron debidamente atendidas. En la primera y segunda gestión fueron atendidas y se le brindo respuesta, aún cuando no fuera la que pretendían los actores, no existiendo omisión alguna, respecto a la tercera, se dio respuesta efectiva. Argumentos que no encuentran asidero en este órgano colegiado, ya que el señor J., dentro de las labores que desarrollaba como Director Ejecutivo, lo cual fue cuestionado por el Informe de la Contraloría (sobre la concentración de funciones y atención de trámites por parte de este) era quien otorgaba el visto bueno para la participación en tales cursos, como así lo afirmaron los funcionarios J.M. y M., sin embargo con un actuar desapegado a la ley, no sólo no contestó las dos primeras gestiones realizadas por los actores, sino cuando conoció la primera de ellas en la forma en que lo hizo, fue a destiempo, sin que tuvieran los actores oportunidad para recurrir a otras instancias. De igual, si bien la tercera gestión se tuvo por satisfecha conforme a los respuesta dada, quien lo hizo fue el señor M.B., quien fue nombrado como Director Ejecutivo a partir del 1 de agosto de 2010, sin que el señor J., diera atención a las mismas. Resolución comunicada hasta 9 meses después de realizada la gestión. Lo anterior como se ha indicado revela un conducta reiterada de parte del señor J., en no solo la falta de respuesta de las gestiones realizadas por los actores, sino su conducta lleva a concluir que actuó con culpa grave en el desempeño de sus labores, afectando los derechos de los aquí actores. Respecto a la señora L. nótese que para la tercera gestión contó con todos los requisitos solicitados (aún cuando quedó demostrado que no existía procedimiento o reglas algunas que establecieron cuales requisitos podía requerir la comisión de capacitación para el trámite de las solicitudes de los funcionarios) la comisión recomendó la aprobación ante el Director Ejecutivo señor J., misma que nunca atendió. Respecto al señor C., aún cuando no se emitió criterio por parte de la comisión de capacitación, nunca se tuvo por demostrado en el proceso la existencia de procedimiento y requisitos de forma previa, para el apercibimiento realizado por parte de la comisión, dando como resultado que no se le otorgará el trámite requerido a su solicitud.

VI- RESPECTO A LOS DAÑOS Y PERJUICIOS RECLAMADOS.

Los actores pretenden un daño moral de diez millones de colones para cada uno de ellos, por el daño sufrido consecuencia de la conducta omisiva, actuación negligente y falta de ejercicio de la competencia legal como Director Ejecutivo del Consejo, que concluyeron en la imposibilidad de acceso a una capacitación de alta calidad, la afectación llegó hasta su esfera personal por el apoyo de sus familias, en el trabajo sus compañeros se han burlado de sus solicitudes, lo que les ha provocado sentimientos de frustración, decepción y depresión debido a que sabían que contaban con los atestados necesarios y requeridos por instituciones de educación superior, han visto afectada su carrera administrativa, por lo que el daño es efectivo, evaluable e indemnizable, por lo que conforme el 201 de la Ley General de la Administración Pública solicitan la responsabilidad patrimonial personal del funcionario J. y de forma solidaria a la Administración por los daños causados por el funcionario. La representación estatal sobre el punto argumenta que al reclamar los actores conductas del señor J., de resultar procedente la indemnización en éste quien debe responder por las mismas no el Estado. Para este Tribunal quedaron demostradas las conductas en que incurrió el señor J., lo cual acredita la existencia del nexo causal necesario para determinar o no la procedencia del daño moral pretendido. El daño moral, como lo ha dispuesto en reiterada jurisprudencia la Sala Primera (sentencia 114 de las 16:00 horas del 2 de noviembre de 1979) que el hecho generador el daño es que pone de manifiesto el mismo y a través de presunciones e indicios el Juez puede inferirlo por ello se indica que la prueba del daño moral es in re ipsa. Efectivamente, tal y como lo han narrado los actores, las conductas ilegales del Director Ejecutivo causan una afectación en el ámbito personal. Respecto a la actora L., realizó tres gestiones solicitando aval para participar en una beca de un curso a nivel internacional impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública de España, sin embargo no recibió respuesta en dos de las peticiones en la que se atendiera su gestión en los términos planteados y la tercera rechazada por falta de interés, lo que evidencia que durante dos años años el 2009 y 2010 intentó participar en tres cursos a fin de mejorar su nivel profesional y el desempeño de sus funciones dentro del Consejo de Transporte Público, no obstante sin explicación alguna, no fueron atendidas su gestiones y la última rechazada por haber vendido el plazo para participar, lo cual a nivel personal y como profesional consecuencia una afectación anímica, aunado a que el órgano para el cual se desempeña, no ha creado las condiciones de capacitaciones necesarias y que impone la ley tiene derecho como funcionaria pública, Tampoco se le permite capacitarse fuera del órgano técnico, pues de la misma prueba se extrae que la jefatura para el 2010, consideraba un gasto y no una inversión la capacitación de los funcionarios, lo que resulta coincidente con las actuaciones negligente e ilegales del señor J., así las cosas como justo paliativo se concede por concepto de daño moral a la señora L. la suma de **DOS MILLONES DE COLONES**. Referente al señor C., resultan evidentes las conductas que producen una afectación personal, no obstante, existe una diferencia entre las condiciones de los actores. En la tercera gestión, no se emitió recomendación por parte de la comisión de capacitación sobre la solicitud de participación, sino una prevención de requisitos lo que ocasionó los recursos interpuestos por el actor. La actora L., tenía un mejor expectativa sobre la tercera gestión a diferencia del señor C., por lo que considera éste Tribunal que la indemnización por daño moral debe fijarse en la suma de **UN MILLON QUINIENTOS**

MIL COLONES. Dichos rubros permiten indemnizar la afectación sufrida, sin generar enriquecimiento para los interesados. de sobra es de decir que la afectación moral es palmaria e impone indemnización.

VII- SOBRE A QUIEN LE CORRESPONDE CUBRIR LOS DAÑOS AQUÍ CONDENADOS:

La representante estatal, en sus conclusiones cita la sentencia 1360-S1-2010 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, alegando que ninguna de las conductas provienen del Estado sino del funcionario del Consejo de Transporte Público, por lo que no le corresponde asumir el pago de los mismos. De la revisión de la sentencia de cita, efectivamente la Sala Primera imprime en dicha sentencia, el criterio de que si las conductas cuestionadas provienen del órgano que tiene personalidad jurídica instrumental y fueron realizadas dentro del marco de sus competencia, es a éste a quien le corresponde asumir la consecuencia pecuniaria. Este Tribunal de manera respetuosa de lo dispuesto por la Sala Primera, observa que el numeral 12. 2 no establece distinción alguna que por la conducta del órgano debe traerse al Estado al proceso o el ente al que se encuentra adscrito, por su parte el numeral 190 y 191 impone a la Administración la obligación de responder por los daños sufridos por su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, y que causados por sus servidores en el desempeño de sus funciones. Tampoco pierde de vista ésta cámara que el Consejo de Transporte Público cuenta con personalidad jurídica instrumental y patrimonio propio, a fin de llevar a cabo las competencias encomendadas por ley, lo que arroja como resulta que efectivamente el órgano técnico es el llamado a cumplir con las conductas de hacer que se le impongan (es quien ostenta la competencia para ello) y no el Estado, cuando éstas sean exclusivamente consecuente de su conducta. En lo patrimonial cuenta con sus recursos para hacer frente a sus obligaciones, y las impuestas por los fallos jurisdiccionales por las actuaciones u omisiones realizadas en el ejercicio de su competencia, como en el caso concreto, donde el numeral 7 de ley 7969, establece como atribución del Consejo de Transporte Público el promover la capacitación de sus funcionarios. No obstante lo anterior, concretamente a los daños aquí condenados, les debe hacer frente con su patrimonio el órgano Técnico demandado, siempre y cuando pueda hacer frente a ellas conforme su presupuesto patrimonio, de lo contrario es el Estado quien subsidiariamente deberá asumir tal obligación, lo anterior a fin de garantizar al administrado la ejecución efectiva y materialización de las sentencias condenatorias patrimoniales, a fin de no hacer nugatorio el derecho de los administrados. Debe recordarse que el principio de que el Estado siempre es solvente, presenta como manifestación en las formas de organización administrativa, la consecuencia que aún cuando cuentan los entes públicos y órganos persona con su patrimonio, siempre el Estado (persona mayor) es el llamado a resolver de forma subsidiaria. En el caso concreto deberán el Consejo de Transporte Público conforme lo dispuesto en el considerando IV de esta sentencia, en cumplimiento a la normativa supra citada a elaborar un Programa Institucional de Capacitación en el cual se garantice la participación de los actores señores L. y C., tomando en consideración la especialidad en la que desarrollan sus actividades. El cumplimiento de esta orden deberá informarlo el Consejo de Transporte Público a este Tribunal una vez vencido el término fijado. Respecto a la condena el daño moral, deberán los codemandados J. y el Consejo de transporte Público, cancelar las sumas de **DOS MILLONES DE COLONES Y UN MILLON QUINIENTOS COLONES**

respectivamente a los actores L. y C., suma que de conformidad con el numeral 123 del Código Procesal Contencioso Administrativo deberá ser indexada a partir de la firmeza de este fallo y hasta su efectivo pago. En el eventual caso que el Consejo de Transporte Público no pueda hacer frente a tal obligación, el Estado subsidiariamente debe responder los daños aquí condenados (lo anterior en concordancia con el numeral 12.2 del Código Procesal Contencioso Administrativo y 190 de la Ley General de la Administración Pública).

VIII- RESPECTO A LAS PRETENSIONES SE CONCLUYE:

a) La primera de ellas, debe ser acogida en los siguientes términos: Que el señor J. en su condición de Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público para el momento de los hechos denunciados incurrió en una inactividad material al no dar respuesta efectiva a los actores sobre sus solicitudes de aval o visto bueno para participar en los cursos de Dirección Jurídica y Maestría en Administración y Gerencia Pública impartidos por el Instituto Nacional de Administración Pública en España de fechas 28 y 29 de setiembre y 08 de diciembre todas del año 2009.

b) La segunda pretensión en la que se solicita se declare la obligación del Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público a dar una respuesta a las solicitudes de participación presentadas por los suscritos, para la participación en el Curso "Dirección Pública" y a la maestría "Master en Administración y Gerencia Pública", presentadas el día 25 de setiembre y ocho de diciembre del 2009, y **también la solicitud de participación en el curso "Dirección Pública" presentadas el día 10 de marzo del año 2010**, respectivamente, debidamente motivadas. Por resultar innecesario, pues los plazos para participar en los cursos indicados en las tres gestiones ya se encuentra vencidos declarándose una falta de Interés actual

c) La tercera pretensión se rechaza en los términos establecidos y de conformidad con el inciso g) del numeral 122 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se ordena al Consejo de Transporte Público para que en el término de 3 meses proceda, en cumplimiento a la normativa supra citada a elaborar un Programa Institucional de Capacitación en el cual se garantice la participación de los actores señores L. y C., tomando en consideración la especialidad en la que desarrollan sus actividades. El cumplimiento de esta orden deberá informarlo el Consejo de Transporte Público a este Tribunal una vez vencido el término fijado.

d) La cuarta pretensión, fue atendida en los términos del considerando VI y VII condenándose a pagar en los términos dichos a la actora L. la suma de **DOS MILLONES DE COLONES** y al actor C. la suma de **UN MILLÓN QUINIENTOS MIL COLONES** por concepto de daño moral.

e) La quinta pretensión refiere a que se ordene al Consejo de Transporte Público, el inicio de los procedimientos administrativos ordinarios para averiguar la verdad real de los hechos respecto a las responsabilidades de los funcionarios que han tenido a su cargo el desarrollo del programa de capacitación que le ha sido encomendado al Director Ejecutivo en su calidad de jerarca de dicho Consejo. La cual debe ser rechazada, de lo desarrollado en los considerandos anteriores, quedó demostrado que el incumplimiento del Informe de la Contraloría, de sus funciones y las actuaciones

negligentes e ilegales del señor J., produjeron los hechos denunciados, y el mismo ya no se encuentra laborando en dicho Consejo de Transporte Público, y no se tuvo demostración o indicios que existan conductas de otros funcionarios que impidieran el desarrollo a las actividades de capacitación y la implementación de un plan institucional.”

2. Amparo de legalidad: Finalidad y competencia del Tribunal Contencioso Administrativo para resolverlo

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección I]^v

Voto de mayoría

“CONSIDERANDO : Hay que recordar que el amparo de legalidad como proceso sumario, competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, tiene como objeto, tutelar que en los procedimientos administrativos de carácter declarativo, constitutivo o recursivo, se emitan las resoluciones dentro del plazo legal, garantizándose de esa forma el derecho fundamental consagrado en el artículo 41 constitucional. En ese sentido, vale la pena traer a colación el voto de la Sala Constitucional, Nº 2011-15723 de las nueve horas y seis minutos del dieciséis de noviembre del dos mil once, en que se manifestó: **“II.- 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 céleres para la protección de las situaciones jurídicas sustanciales que tienen asidero en el ordenamiento jurídico infraconstitucional 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, superlegalidad 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 1° de enero de 2008, ha quedado patente que ahora los justiciables cuentan con una jurisdicción contencioso-administrativa plenaria y universal, sumamente expedita y célere 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.// III.- 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 los plazos pautados por las normas escritas o no escritas del ordenamiento jurídico que sean aplicables al caso concreto, para resolver por acto final una denuncia administrativa, 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 la recurrente. Consecuentemente, se impone el rechazo de plano e indicarle a la gestionante que si a bien lo tiene puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa" (los subrayados no corresponden al original).-

Establecido lo anterior, se encuentra que en el presente caso, lo planteado por el amparado, tiene atinencia con los derechos fundamentales de petición y pronta respuesta, consagrados en los artículos 27 constitucional y 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y no versa en sentido propio, de la debida resolución dentro de plazos legales y razonables, en procedimientos administrativos declarativos, que es la competencia fijada para este Tribunal, en los amparos de legalidad, según lo establecido en la jurisprudencia que al respecto ha desarrollado la Sala Constitucional, y en la que se creó pretorianamente, este proceso sumario. En ese sentido, debe observarse que lo que se pide es la emisión de una certificación del estatus migratorio del amparado y no que en algún procedimiento administrativo, se resuelva dentro del plazo establecido por el ordenamiento jurídico, excediéndose entonces el ámbito de competencia de lo que cabe tutelar por medio del amparo de legalidad. Dicho lo anterior, se declara la incompetencia del Tribunal Contencioso Administrativo, para conocer de este asunto y rechazar de plano la acción, de conformidad con las normas y jurisprudencia invocadas antes y de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se resuelve el asunto, sin especial condenatoria en costas.-”

3. Silencio positivo: Autorización presupone la existencia de derechos del administrado

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección V]^{vi}

Voto de mayoría

[...]Recope, en su defensa considera que el silencio positivo es aplicable, cuando se trata de gestiones necesarias y conducentes para ejecutar la contratación, lo que no ocurrió en el presente caso, esto significa que la respuesta de Recope tornó imposible que el contratista siguiera ejecutando el contrato, no obstante, lo que sucedió fue que existió un acuerdo en seguir ejecutando las obras. Sobre el particular, se debe tener en cuenta que el silencio positivo, que se trata de una técnica de carácter procedimental, que opera como una garantía para el particular, deriva del derecho fundamental de petición y pronta respuesta que consagra el numeral 27 de la Constitución Política, y se encuentra regulada en los artículos 329, 330 y 331 de la Ley General de la Administración Pública. Por su parte, el artículo 7° de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Ley n° 8220 de 4 de marzo de 2002, amplía el procedimiento que debe seguir el administrado para aplicar el silencio positivo. Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha señalado que este instituto y las normas citadas, deben interpretarse de forma restrictiva, por lo cual ha indicado que el silencio positivo no opera en todos los casos de la misma forma ni automáticamente, dado que el ámbito de su aplicación depende, entre otras cosas, de la materia de la que se trate, cuando esta de por medio la protección al interés público, de tal forma que en algunos casos, no puede entenderse que el silencio positivo opere simplemente por el transcurso del plazo, dentro del cual la Administración debía resolver. Resulta indispensable comprender dentro de este contexto lógico y jurídico que la autorización en el marco del silencio positivo, presupone la existencia de derechos del administrado, persona física o jurídica, para disfrutar válidamente de tales derechos cuando la Administración autorizante así lo declare, lo que implica la necesaria existencia de un derecho, aunado a este derecho preexistente se suma la inacción por parte de la Administración para que opere el silencio positivo. Ahora bien, la concurrencia de derechos preexistentes es uno de los principales aspectos a considerar para poder determinar cuándo estamos ante un acto de autorización, ya el propio Tribunal Contencioso Administrativo en la Sentencia 87-2002 del 10 de abril del 2002, ha recalado este requisito indispensable para poder hablar de autorización: *“Es conveniente recalcar que una autorización presupone la existencia de derechos en el administrado, para disfrutar válidamente de ellos cuando la Administración llamada a emitirla lo declare. (...) En consecuencia, no tratándose de derechos preexistentes, la recomendación que expide la Comisión Asesora Interinstitucional carece de la naturaleza jurídica de autorización en los términos que señala el Ordenamiento para que ocurra el silencio alegado.”* Igualmente, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia 346-2004, se pronunció en los siguientes términos: *“Al considerar la naturaleza jurídica de la figura de la “autorización”, la doctrina administrativa le atribuye, la existencia de un derecho previo en el particular que plantea la autorización respectiva, de modo que a través del pronunciamiento de la Administración únicamente se remueve un obstáculo que*

impide al administrado, (...) Como tal, el acto aprobatorio no es constitutivo del derecho, sino que su eficacia es declarativa, es decir, declara la convergencia en el sujeto de los supuestos de hecho establecidos en la norma, para la autorización correspondiente." La parte reconventora debió justificar con claridad cada uno de esos días y demostrarlos al Tribunal, para efectos de que se pueda tener por cierto que el silencio positivo operó en su favor. Con fundamento en lo expuesto, no ha sido demostrada la existencia de ese derecho para que se pueda tener por válido, o para que la Administración se encontrara en la obligación de reconocer 28 días a favor del contratista."

4. Silencio administrativo: Alcances

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección III]^{vii}

Voto de mayoría

"V.- DE LA ERRÓNEA TRAMITACIÓN QUE SE LE HA DADO A LA PRESENTE CAUSA POR PARTE DEL ENTE MUNICIPAL.- El Órgano Municipal a la hora de ordenar una clausura debe de indicar el número de finca y el número de plano catastrado del bien inmueble en el cual se este llevando a cabo la actividad lucrativa carente de permisos municipales, dato que se hecha de menos en el acta número 1487, de fecha siete de marzo del dos mil once. Que debe de hacer una revisión cuidadosa en sede administrativa ante peticiones que realicen los administrados, pues como se dijo en el considerando II, en autos no consta que se hayan resuelto los recursos formulados contra los actos administrativos números PPT-C.U.S-P-1014-2011 y 379-2011. Se advierte que en atención a la potestad que se le confiere a este Tribunal, en su condición de jerarca impropio de las municipalidades (artículos 173 de la Constitución Política) y por lo antes dicho, se le hace un llamado de atención muy respetuosamente al Órgano Municipal, que frente a una gestión, reclamo, consulta, petición, queja o recurso formulado por el administrado ante una entidad pública, se genera el correspondiente deber jurídico -para ésta (la Administración)- de pronunciarse sobre ella, lo cual se constituye en expresión del *derecho de respuesta* (artículo 27 constitucional) y del *acceso a la justicia administrativa* (artículo 41 de la Carta Fundamental). Es así como el artículo 329 de la Ley General de la Administración Pública, en desarrollo de este deber dispone literalmente

"1.- La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley.

2.- El no hacerlo se reputará falta grave de servicio.

3.- El acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley ."

Se advierte, que la Administración esté obligada a resolver en forma favorable a los intereses del administrado, por cuanto, como bien lo señaló Eduardo Ortiz Ortiz:

"... el contenido de la respuesta dependerá de las circunstancias de hecho y de derecho que apoyen la petición y podrá ser de conformidad con las mismas, tanto positiva, si aquellas circunstancias crean efectivamente en el ciudadano el derecho subjetivo que reclama, como negativa, si lo contrario. Pero, sea cual fuere el contenido

de la respuesta, ésta tiene que darse y en un plazo razonable que permita calificarla como pronta y no como retrasada."

(Los privilegios de la Administración Pública . Edición Mimeografiada. Colegio de Abogados. Universidad de Costa Rica. 1973. p. 115.)

De manera que *si esta respuesta no se produce, ello causa un grave perjuicio a la regularidad debida de la actividad administrativa, a los intereses legítimos y derechos subjetivos de los administrados - además a la finalidad de servicio público o social de la Administración y, en general, a nuestro Estado Social de Derecho-*. " sentencia número 203-2006, de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del dos de junio del dos mil seis, de la Sección Tercera de este Tribunal".-

5. Procedimiento administrativo: Análisis con respecto a la configuración de los presupuestos que quebrantan el principio de justicia pronta y cumplida

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]^{viii}

Voto de mayoría

"IVo.- SOBRE LA DILACIÓN INDEBIDA EN QUE INCURRIÓ LA U.C.R.. Este Tribunal considera lo que de seguido se expone: **1) Supuestos en que el principio de justicia pronta y cumplida puede sufrir menoscabo.** Cabe recordar, que -en principio- se produce un menoscabo al principio de justicia pronta y cumplida, **no sólo cuando las Administraciones Públicas resuelvan fuera de los plazos previstos por el Ordenamiento Jurídico para tal efecto –a menos que por la complejidad del asunto planteado el plazo de dos meses o por otra razón debidamente justificada, deba prorrogarse el plazo de dos meses hasta por un máximo que no podrá exceder el anteriormente indicado (artículos 261.1 y 263.1 de la Ley General de la Administración Pública)-, sino también, cuando no notifique al interesado el resultado de dicho pronunciamiento,** ya que *"...no es suficiente el simple dictado o emisión del acto administrativo, puesto que la persona que ha hecho la respectiva solicitud no conoce la respuesta. Es a partir del momento en que se practica la comunicación que el interesado conoce cuál es la manifestación de voluntad administrativa y, en consecuencia, obtiene la respuesta que solicitó. En otras palabras, sin la debida comunicación, no se cumple con la garantía contenida en los artículos 27 y 41 de la Constitución Política..."* (Sentencia número 2007-3165 de las diez horas con veintisiete minutos del nueve de marzo del dos mil siete; véase en sentido similar, las sentencias número 2007-3153, 2007-8311 y 2007-9367, todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y, la sentencia número 465-2009 de las dieciséis horas quince minutos del once de marzo del dos mil nueve, de la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda). Asimismo, también se puede provocar una violación al artículo 41 de la Constitución Política, **cuando lo resuelto no resulta atinente a lo gestionado o carece de toda motivación,** pues aunque lo resuelto por las Administraciones Públicas no necesariamente le será favorable, s í debe tenerse muy claro, que el principio de justicia pronta y cumplida, **no se limita a la simple contestación de las gestiones interpuestas, sino a que los actos que se**

dicten tengan relación con lo solicitado. Lo anterior implica, **que deben estar debidamente motivados, ya que el funcionario competente debe resolver con estricta sujeción al ordenamiento jurídico** (ver entre otras, la sentencia número 1999-0213 de las dieciséis horas dieciocho minutos del trece de enero de mil novecientos noventa y nueve de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia), pues de lo contrario, se vaciaría el contenido esencial de ese derecho fundamental, que es encontrar una respuesta efectiva, oportuna y pronta conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Por último, ese derecho fundamental también sufre menoscabo, en aquellos supuestos en que el órgano o ente que dicta la resolución final del procedimiento administrativo declarativo, constitutivo o recursivo, carece de competencia para tal efecto, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública, el acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia. En ese sentido, también podría causarse una lesión a la garantía dispuesta en el artículo 41 de la Constitución Política, **cuando el demandado no cumple lo dispuesto en los artículos 68, 69 y 121 incisos 1 y 2 de la Ley General de la Administración Pública, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 176 y 187 de ese mismo cuerpo normativo, respecto a la convalidación de un acto relativamente nulo por vicio en la competencia, por medio de uno nuevo que contenga la mención del vicio y su corrección.** Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha considerado: "... Finalmente debe advertirse a la institución recurrida que el hecho de que el administrado presente su solicitud o gestión en una dependencia diferente de aquella a la que compete resolverla no implica la posibilidad de omitir la debida respuesta, sino que debe tenerse en cuenta el principio que sobre ello estatuye la Ley General de la Administración Pública, derivado de sus artículos 68 y 292.1, en el sentido de que existe la obligación para el Estado de dar el debido trámite a la gestión que se presente en sus dependencias, incluido el traslado al despacho competente, dentro de los límites ahí establecidos y sin que excuse el retardo en la respuesta la presentación en otra oficina..." (Sentencia número 1995-00274 de las diez horas cuarenta y ocho minutos del trece de enero de mil novecientos noventa y cinco). El deber que estas normas le imponen a la Administración, a efecto de tener por válida la solicitud planteada por una persona ante cualquier instancia administrativa de un mismo ente u órgano público y por ende, de remitirla a la autoridad competente para que resuelva lo que en derecho corresponda, se basa en el principio de informalismo, como también en el de seguridad jurídica y en el de justicia pronta y cumplida en vía administrativa, por las siguientes razones: "...El principio del informalismo en favor del administrado en los procedimientos administrativos tiene una profunda raigambre constitucional, puesto que encuentra asidero en el indubio pro actione y en el derecho de acceder a los mecanismos de auto-control de las propias Administraciones públicas como el procedimiento administrativo constitutivo (de la manifestación de voluntad final) o de impugnación (recursos), establecidos en vista de las prerrogativas de la autotutela declarativa y ejecutiva de que gozan los poderes públicos frente a los particulares. De otra parte, la seguridad jurídica y la coordinación inter-administrativa imponen, ante el desconocimiento del administrado de lo alambicado y complejo de la estructura de la organización administrativa, que cualquier solicitud o petición planteada ante una instancia de un mismo ente u órgano público sea trasladada

inmediatamente por éste al órgano competente para conocerla y resolverla, para atender así, adecuadamente, los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad en el cumplimiento de las funciones administrativas. En tales casos se produce una simple incompetencia relativa (por el territorio respecto de un mismo ente u órgano público), que no debe ser cargada o soportada por el administrado quien desconoce la distribución interna de las competencias entre las diversas oficinas que conforman un ente u órgano y no tiene el deber de estar impuesto de tal detalle. Distinto resulta cuando, el pedimento o solicitud se formula ante un órgano de un ente público diferente al que debe resolver, puesto que, en tal circunstancia sí se produce una incompetencia por razón de la materia de carácter absoluta. Sobre este particular, la Ley General de la Administración Pública contiene normas que obligan al órgano u oficina relativamente incompetente a remitir la solicitud o pedimento a la instancia que lo sea. Así el artículo 68 de ese cuerpo normativo establece que “Cuando la incompetencia sea declarada en relación con una petición o instancia sujeta a término, se tendrá ésta por presentada en tiempo si el órgano competente, pertenece al mismo Ministerio, tratándose del Estado, o al mismo ente, tratándose de entidades descentralizadas”. Por su parte, el ordinal 69 de este texto legal le impone, incluso, el deber al órgano que declina la competencia de adoptar las medidas de urgencia para evitar daños graves e irreparables a los particulares o la Administración, comunicándole al órgano competente lo que haya resuelto para conjurar el peligro en la mora (periculum in mora). Finalmente, el numeral 292, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que “Toda petición o reclamación mal interpuesta podrá ser tramitada de oficio por la autoridad correspondiente” (Sentencia número 2006-1453 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las once horas cuarenta y un minutos del diez de febrero del dos mil seis). Que el cumplimiento de este deber, toma aún mayor relevancia en aquellos supuestos en que el órgano que se declara incompetente, no ha resuelto en el plazo que le imponga el Ordenamiento Jurídico para declarar la inadmisibilidad de la gestión planteada.”

6. Falta de respuesta a nota presentada por el amparado al Alcalde de la municipalidad de Heredia: Violación del derecho alegado por falta de respuesta sobre la petición realizada

[Sala Constitucional]^{ix}

Voto de mayoría

I.- Objeto del recurso. Solicita el recurrente se ordene a la Municipalidad del Cantón Central de Heredia adoptar las obras de estabilización de un talud colindante con su vivienda y sea contestada la nota que dirigió al Alcalde del ente el 18 de febrero de 2011.

IV.- Sobre el fondo. El amparo planteado por el actor se relaciona con el derecho a la seguridad e integridad física, así como con el derecho de petición. El vínculo con los primeros derechos enunciados nace de la denuncia de encontrarse varias personas en

una situación de riesgo que se considera no ha sido atendida con celeridad (v., p.ej., la sentencia #2006-16035 de las 9:38 horas del 3 de noviembre del 2006). Sin embargo, del informe rendido bajo juramento por los funcionarios municipales involucrados y los documentos que aportan se evidencia que el caso sí se ha atendido. Que el informe técnico que se requirió en setiembre de 2010 fue elaborado en febrero de 2011 y las conclusiones que contiene señalan una situación de vulnerabilidad, pero no causada por la Municipalidad, sino por la distancia que media entre la vivienda del recurrente y otros vecinos y la pendiente del talud. Asimismo ni la prueba aportada por las partes ni, en especial, el informe de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, señalan que el riesgo fuera provocado por obras municipales. La responsabilidad de las obras que deben levantarse para mantener la estabilidad del talud es una cuestión de derecho civil y no a dirimir en la vía sumaria del amparo. Por ello, en cuanto el actor solicita declarar que la Municipalidad de Heredia violó el derecho a la seguridad de los vecinos del lugar, con la ejecución de obras que falsearon el talud y que esa lesión debe remediarse endilgándole la construcción de un muro de retención, el amparo debe declararse sin lugar. Lo anterior, bajo la advertencia que la Municipalidad deberá ordenar y fiscalizar, en el marco de sus competencias, que se ejecuten las obras que se requiera para evitar que el talud se desplome.

V.- En lo que se refiere al derecho de petición y pronta respuesta, regulado en los artículos 27 de la Constitución Política y 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, él obliga a los funcionarios públicos a resolver las solicitudes de los administrados en el plazo de diez días hábiles a partir de la fecha de presentación de tales gestiones, a falta de que no se hubiere señalado otro plazo para contestar, con la salvedad que la Sala apreciará las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto, en cuyo caso la Administración siempre está obligada a comunicarle al petente las causas de la demora en pronunciarse. En todo caso, el deber de resolver no implica la obtención de una respuesta favorable o no, pero sí la necesaria congruencia entre el objeto de lo pedido y el de lo contestado.

VI.- En este asunto, no se demuestra ni alega que el Alcalde Municipal de Heredia haya contestado la nota del recurrente del 18 de febrero de 2011, por lo que este extremo del recurso debe acogerse, ordenando al recurrido contestar la nota señalada y notificar la respuesta en los cinco días siguientes a la notificación de la presente sentencia.”

7. Derecho de petición y pronta resolución: Violación del derecho alegado por el retardo en facilitar al recurrente la información que solicitó

[Sala Constitucional]^x

Voto de mayoría

“III.- Sobre el fondo. El derecho de petición y pronta respuesta, cobijado en los artículos 27 de la Constitución Política y 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, obliga a la Administración a resolver las solicitudes de los administrados en el plazo de diez días hábiles a partir de la fecha de presentación de tales gestiones, a falta de que no se hubiere señalado otro plazo para contestar. Sin embargo, el artículo 32 citado dispone, además, que, en la decisión de la petición, la Sala apreciará las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto, en cuyo caso la Administración siempre está obligada a comunicarle al petente las causas de la demora en pronunciarse. En este asunto, ha quedado demostrado que el 22 de marzo de 2011, la amparada solicitó a la Junta Directiva del Colegio de Enfermeras lo siguiente: a) Comunicado de corrección al punto 1 de la Agenda de la Asamblea General Extraordinaria celebrada el 17 de marzo de 2011, b) Copia del Acta de esa Asamblea General Extraordinaria, c) Lista de asistentes a esa Asamblea, d) Copia de la grabación y video de esa Asamblea y e) copia del video de la Asamblea General Extraordinaria celebrada el 10 de febrero de 2011. Acto seguido, en sesión de 31 de marzo de 2011, la Junta Directiva del Colegio de Enfermeras, por acuerdo en firme con unanimidad de los miembros presentes, acordó entregar la documentación solicitada. Posteriormente, la información tardó en ser recopilada por razones atendibles. Así, el encargado del área de Tecnología de la Información estuvo disfrutando sus vacaciones del 12 al 15 de abril de 2011 y durante la Semana Santa, de manera que no fue posible alistar las grabaciones solicitadas sino hasta el 25 de abril de 2011, cuando se reiniciaron labores en el Colegio de Enfermeras. Por otra parte, el Acta de la Asamblea General Extraordinaria del 17 de marzo de 2011 no fue entregada a la Junta Directiva sino hasta el 26 de abril de 2011, ya que con anterioridad había sido devuelta al Notario para que corrigiera datos y nombres mal consignados. Pese a lo anterior, la Sala advierte que la parte recurrida no demostró haberle entregado ya la información a la petente, ni que lo hubiera intentado hacer. Ciertamente, consta que en oficio número CEYECR- JD-282-2011 de 27 de abril de 2011, el Colegio de Enfermeras contestó la petición de marras y consignó que ya contaba con información pedida. Empero, no se demostró que tal nota le hubiera sido remitida a la petente al correo electrónico señalado en su petición para recibir notificaciones: bonilla1905@hotmail.com. Tampoco se adjunta ningún tipo de prueba que sirviera de indicio para constatar la veracidad del dicho de la recurrente de que la petente se había negado a recibir la información de marras. En consecuencia, resulta procedente declarar con lugar el amparo.”

8. Derecho de petición y pronta resolución: Violación del derecho alegado por retraso injustificado en responder a la solicitud presentada oportunamente por el recurrente

[Sala Constitucional]^{xi}

Voto de mayoría

“IV.- Sobre el fondo. En el caso concreto, el recurrente reclama que el nueve de marzo de dos mil once solicitó a la autoridad recurrida los informes parciales y documentos que haya recibido relacionados con el estudio técnico realizado por el *Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales* (LANAMME), sobre la vulnerabilidad del tramo número 36 de la carretera Bribri- Sixaola, pues la autoridad recurrida se limita a contestarle que el informe final del estudio que realiza LANAMME no ha sido recibido por la institución. Según se desprende del conjunto de hechos probados, este Tribunal tiene por demostrado que se ha violentado el derecho de petición y pronta respuesta del recurrente, ya que la autoridad recurrida no ha respondido de manera clara, profusa y detallada su solicitud, pues no hace referencia a los informes parciales y documentación relacionada que solicita el amparado, ni hace remisión de dicha información. Cabe aclarar a la autoridad accionada que de no contar con la documentación petitionada o no comprender lo que se le solicita, lo correcto es que le comunique esto al recurrente en el plazo de ley. Por consiguiente, lo que procede es declarar con lugar el presente recurso de amparo, como en efecto se hace.”

9. Derecho a la información: Violación al derecho alegado ante la denegatoria de brindar la información solicitada

[Sala Constitucional]^{xii}

Voto de mayoría

“I.- Objeto del recurso. El recurrente reclama la lesión a sus derechos fundamentales porque, el veinte de mayo de dos mil diez, solicitó ante la Municipalidad de Tibás, copias de la siguiente información: a- Acuerdo III- ALT-1 de la sesión ordinaria número 182 del veinte de octubre de dos mil nueve, b- Acuerdodll-7 de la sesión extraordinaria número 143 del quince de octubre de dos mil nueve, c- del Informe de Auditoría número 12-09 del veintitrés de octubre de dos mil nueve, d- y del Informe de Auditoría número 15-08. Sin embargo, no se le ha brindado lo requerido.

III.- Sobre el derecho fundamental de petición y pronta respuesta. El derecho de petición, establecido en el artículo 27 Constitucional, hace referencia a la facultad que posee todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier funcionario público o entidad oficial con el fin de exponer un asunto de su interés. Esta garantía se complementa con el derecho a obtener pronta respuesta, aunque esto último no significa que el administrado deba recibir una contestación favorable a sus intereses.

Las peticiones puras y simples de información, donde el administrado únicamente lo que gestiona son datos de su interés que no conllevan un trámite complejo a fin de otorgar la respuesta, normalmente están regidas por lo que dispone el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en donde se estipula que la respuesta deberá darse dentro de los diez días siguientes a la recepción de la petición. Excepcionalmente, si la contestación no puede brindarse dentro de ese término por razones justificadas, la Administración está obligada a explicar, dentro del plazo exigido por la Ley, cuáles son los motivos por los que no puede atender la petición en ese momento -obviamente, en el entendido de que más adelante, cuando pueda hacerlo, deberá responder cabalmente la petición-. La explicación correspondiente deberá ser clara, profusa y detallada, con el objeto de que el petente quede debidamente informado y pueda ejercer las acciones legales que juzgue apropiadas. Lo anterior se afirma en el entendido de que, en virtud del principio del debido proceso que rige en la vía administrativa, la autoridad recurrida está obligada no sólo a resolver dentro del período conferido por la ley para tal efecto, sino también a notificar la respuesta respectiva dentro de ese mismo lapso.

IV.- El derecho de acceso a la información administrativa. El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los "departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público", derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa, puesto que el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas. Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que le permite a éstos ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de esta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos; de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se

compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados -bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.

IV.- Caso concreto. Luego del estudio de los elementos probatorios aportados a este recurso de amparo, y las manifestaciones rendidas bajo fe de juramento por la autoridad recurrida, estima esta Sala que debe declararse con lugar el recurso, tal y como se explicará de seguido. Efectivamente, constata este Tribunal que mediante el oficio número 12-2010 del veinte de mayo de dos mil diez, el recurrente solicitó ante el Concejo Municipal de Tibás copias referentes a los acuerdos e informes de auditoría del período dos mil nueve, sin que a la fecha de interposición del presente amparo le hayan brindado lo solicitado. Al respecto, el Concejo Municipal accionado señala que mediante el oficio número DSC-ACD-383-05-2010 del veintisiete de mayo de dos mil diez, se atendió y notificó la solicitud realizada por el recurrente el veinte de mayo del año pasado, explicándole las razones por las cuales no se puede brindar lo requerido, ya que el petente no sólo solicitó copias, sino una rendición de cuentas, sobre las cuales el Concejo aún no puede pronunciarse. Sin embargo, de la prueba aportada y del informe rendido bajo fe de juramento, se colige que si bien se brindó respuesta a la solicitud del petente, no se le entregaron las copias de su interés. En ese sentido, observa esta Sala, que la autoridad accionada no actuó de manera diligente atendiendo la gestión planteada por el recurrente el veinte de mayo de dos mil diez, con lo cual se desprende que ha existido una lesión al derecho del libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, establecido en el artículo 30 de la Constitución Política, toda vez que a la fecha de conocer este amparo no se aporta prueba fehaciente de que las copias requeridas hayan sido entregadas al gestionante. En virtud de lo expuesto se debe declarar con lugar el recurso, dada la dilación indebida e injustificada por parte de la autoridad accionada en entregar las copias solicitadas por el petente.

V.- Así las cosas, se tiene por demostrada la alegada infracción al derecho del libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, establecido en el artículo 30 de la Constitución Política, pues debe comprenderse que no basta con que la Administración admita las gestiones puestas a su conocimiento, sino que las respuestas deben ser oportunas, con lo que se permita determinar que la Administración fue diligente en resolver. Finalmente, y considerando la omisión del Concejo Municipal recurrido en entregar las copias requeridas por el accionante, debe declararse con lugar el recurso. “

-
- ⁱ Córdoba Ortega, Jorge. (2006). El Derecho de Petición en Costa Rica. Un estudio comparado y Jurisprudencial. Universidad Autónoma de Centro América (UACA). Págs. 59-83.
- ⁱⁱ Córdoba Ortega, Jorge. (1997). El Derecho de Petición como Garantía Fundamental. Investigaciones Jurídicas S.A. Págs. 65-94.
- ⁱⁱⁱ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política del 7 de noviembre de 1949. Fecha de vigencia desde: 8/11/1949. Versión de la norma: 15 de 15 del 22/03/2012. Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año: 1949. Semestre: 2. Tomo: 2. Página: 724.
- ^{iv} Sentencia: 43. Expediente: 10-000844-1027-CA. Fecha: 30/04/2012. Hora: 4:15 PM. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV.
- ^v Sentencia: 141. Expediente: 11-003833-1027-CA. Fecha: 27/03/2012. Hora: 9:31 AM. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo Sección I.
- ^{vi} Sentencia: 13. Expediente: 10-004648-1027-CA. Fecha: 22/02/2012. Hora: 4 PM. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo Sección V.
- ^{vii} Sentencia: 486. Expediente: 11-003995-1027-CA. Fecha: 08/12/2011. Hora: 10:05 AM. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo Sección III.
- ^{viii} Sentencia: 266. Expediente: 11-000426-1028-CA. Fecha: 07/12/2011. Hora: 11:53 AM. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI.
- ^{ix} Sentencia: 5811. Expediente: 11-004370-0007-CO. Fecha: 10/05/2011. Hora: 4:18 PM. Emitido por: Sala Constitucional.
- ^x Sentencia: 5812. Expediente: 11-004485-0007-CO. Fecha: 10/05/2011. Hora: 4:19 PM. Emitido por: Sala Constitucional.
- ^{xi} Sentencia: 5422. Expediente: 11-003613-0007-CO. Fecha: 29/04/2011. Hora: 10:57 AM. Emitido por: Sala Constitucional.
- ^{xii} Sentencia: 4772. Expediente: 10-008060-0007-CO. Fecha: 08/04/2011. Hora: 11:46 AM. Emitido por: Sala Constitucional.