

I. EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc...) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

El sistema institucional republicano costarricense reconoce en ambos poderes el ejercicio de la voluntad popular, privilegiando claramente en el Parlamento el carácter de órgano representativo del poder del pueblo, y, como tal, el reconocimiento de primer poder de la República. Sin embargo, debe tenerse presente que se trata de un sistema presidencialista por lo que aún y a pesar de aquél reconocimiento de representación y mandato popular del Parlamento, es, en definitiva sobre el Ejecutivo en quien recae la amplia responsabilidad de la ejecución de las políticas públicas.

En este sentido, se reconocen constitucionalmente una serie de responsabilidades y competencias de un Poder de la República sobre el otro. La Constitución diseñó un sistema de mutuo control y responsabilidad en el ejercicio de la cosa pública que se representa en el listado de obligaciones que el Ejecutivo tiene respecto del Legislativo y de éste sobre aquel. Así, más allá del dictado y aprobación de las leyes, en cuanto al Ejecutivo, el Poder Legislativo, tiene la obligación, por ejemplo, de aprobar los presupuestos, los convenios internacionales suscritos por el Ejecutivo, autorizarlo para decretar el estado de defensa nacional, recibir el juramento y conocer las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes –salvo los Ministros de Estado-, admitir acusaciones contra quien ejerza la Presidencia de la República, aprobar los empréstitos suscritos por el

Ejecutivo, nombrar comisiones de investigación e interpelar y censurar a los Ministros de Gobierno.

Por su parte, constitucionalmente se reconoce al Ejecutivo tener iniciativa en la formación de las leyes, la potestad de sancionar y promulgarlas y poder ejercer el derecho al veto de los proyectos de ley aprobados. Como se aprecia, es mayor la incidencia que el Legislativo puede tener sobre el Ejecutivo, que este sobre aquel, pues mientras las relaciones del Ejecutivo con el Parlamento versan particularmente sobre el ejercicio de su faceta legislativa, el Congreso sí dispone de una amplia gama de afectación sobre el ejercicio de las competencias públicas.

Adicionalmente, la Constitución Política contempla los supuestos bajo los cuales puede existir responsabilidad de los miembros del Poder Ejecutivo. Los artículos 148 y 149 de la Constitución señalan que:

“Artículo 148.-

El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva. Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo.”

“Artículo 149.-

El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

- 1) Cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República;

- 2) Cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio;
- 3) Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia;
- 4) Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos;
- 5) Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los Tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o a las Municipalidades;
- 6) En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa.”

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

El sistema institucional costarricense prevé diferentes mecanismos de control del Poder Legislativo sobre la acción del Ejecutivo, legitimidad que se hace residir sobre el carácter de órgano representativo de la voluntad popular. Dentro de estos mecanismos se encuentran:

- a. Informe Presidencial.** La Constitución Política impone el deber de quien ejerza la Presidencia de la República, de presentar ante el Parlamento al inicio de cada año legislativo, un informe sobre la gestión del Gobierno. Lo que en otras realidades se conoce como el

“informe sobre el estado de la Nación”, adquiere en Costa Rica el carácter de un informe de rendición de cuentas ante el órgano que encarna la representación popular, y es objeto de discusión por parte de las diferentes fracciones legislativas, la academia y la opinión pública.

b. Interpelación de Ministros de Estado. El Parlamento tiene la potestad de convocar a los Ministros de Estado ante una comisión legislativa o bien ante el plenario para informar y recibir consultas o cuestionamientos sobre el ejercicio de la función pública encomendada.

c. Moción de censura. El Parlamento tiene también la posibilidad de dictar mociones de censura contra miembros del Poder Ejecutivo, a quienes luego de la interpelación, se les censura por determinado proceder que se estime contrario a la buena práctica gubernativa o que comprometa los valores democráticos. Sin embargo, no se prevé una consecuencia jurídica inmediata ni un efecto jurídico-material concreto de las mociones de censura, limitándose a señalar lo que el Parlamento estima improcedente y trasladando el conflicto al ámbito de la ética, la moral o lo político.

d. Comisiones legislativas de investigación. En temas de sensible interés para el desarrollo político del país, el Poder Legislativo tiene la potestad de nombrar comisiones legislativas especiales para investigar desde el ámbito político las circunstancias sobre las que se considera relevante exista un pronunciamiento parlamentario. En el ejercicio de estas investigaciones se reciben declaraciones y se analizan documentos que permitan al Congreso valorar la

trascendencia política de lo investigado, sin que en momento alguno se pueda aducir prejudicialidad alguna. Las conclusiones de estas comisiones de investigación se traducen en recomendaciones de carácter político, que validadas por el pleno del Parlamento se erigen en verdaderos pronunciamientos respecto de la conveniencia o bondad política de las acciones investigadas.

- e. **Control del ejercicio presupuestario.** Los presupuestos generales de la República deben ser aprobados por el Poder Legislativo mediante un acto que tiene naturaleza de ley. En la discusión del presupuesto nacional, el Parlamento regularmente valora si el presupuesto anterior ha sido debidamente ejecutado, pudiendo ejercer algunos de los mecanismos anteriores para determinar si efectivamente el presupuesto fue adecuadamente cumplido, o bien, las razones por las cuales no lo fue.

Particularmente los puntos d) y e) pueden dar origen a demandas de responsabilidad política, pues implican el reconocimiento y determinación de situaciones que pueden reñir con la juridicidad.

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

El sistema político costarricense privilegia la posición del Poder Legislativo como órgano representativo superior de la voluntad popular. En ese sentido, son mayores los mecanismos de control que existen del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, que de este sobre aquel.

Los “mecanismos de control” se ejercen más como una instancia de regulación de la actividad legislativa que como un ejercicio de “control” propiamente dicho. Así, respecto del Poder Legislativo, las facultades y potestades de que dispone el Poder Ejecutivo son:

- a. Convocatoria a sesiones extraordinarias e iniciativa en la formación de la ley.** El parlamento costarricense tiene constitucionalmente previstos dos períodos de sesiones: ordinario y extraordinario. Para el período extraordinario, es el Poder Ejecutivo quien dispone la agenda del Poder Legislativo, incluyendo en la agenda lo que al Ejecutivo interese que el Legislativo conozca; en este período, sólo el Poder Ejecutivo tiene iniciativa en la formación de la ley, es decir, es el único órgano del Estado facultado para indicar qué proyectos de ley debe conocer el Parlamento durante el período de sesiones extraordinarias. (art. 123 de la Constitución)

- b. Ejercicio del veto en el proceso de formación de las leyes.** La Constitución Política de Costa Rica reconoce el derecho del Poder Ejecutivo –en realidad de su Presidente- de ejercer el derecho de veto respecto de aquellos proyectos de ley que hayan sido aprobados por el Parlamento y que por razones de carácter de interés público considere inapropiadas poner en vigencia. El ordenamiento costarricense dispone que un proyecto de ley debidamente aprobado por el Poder Legislativo, debe pasar a la instancia del Ejecutivo para su sanción y publicación; esto significa que el proyecto de ley aprobado por el Legislativo, debe ser enviado para la firma del Presidente de la República –sanción-, quien una vez firmado ordena su publicación en el Diario Oficial.

Sin embargo, si el Poder Ejecutivo considera inapropiado el proyecto de ley, puede ejercer el veto, que no es más que negarse a firmar el proyecto aprobado, dando las razones de su negativa. Este es un mecanismo primario de control que, en todo caso, no es absoluto, pues a pesar que el Ejecutivo ejerza el derecho a veto, al Parlamento aún le asiste el derecho del «resello», sea que a pesar de la negativa del Ejecutivo, el Legislativo, en aplicación y en ejercicio de la voluntad popular, reitera la aprobación del proyecto de ley y ordena su publicación.

c. Control indirecto vía cuestiones de constitucionalidad. Bajo la égida del control de constitucionalidad, la actividad parlamentaria de carácter legislativo está sujeta al control de constitucionalidad de las leyes. Si bien esta es una acción de garantía que puede ser ejercida bajo los supuestos previstos en la ley, y no se reconoce de manera expresa que el propio Poder Ejecutivo pueda por sí mismo presentar una acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que la posibilidad pervive en cabeza de las personas facultadas para su interposición, donde para los efectos pertinentes destacan determinados funcionarios públicos legitimados para la interposición de este tipo de acciones, incluso si de inconstitucionalidades por omisión legislativa se trate.

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos?

La resolución de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo regularmente trasunta por la negociación política, por los mecanismos

políticos. El Ministro de la Presidencia –una especie limitada y sumamente acotada de la figura del Primer Ministro-, adquiere el carácter de Ministro de Negociación Política, siendo una de sus particulares funciones el fomentar las relaciones adecuadas entre ambos Poderes de la República. En este sentido, es claro que la solución de conflictos entre Poderes se produce, regularmente, fuera del ámbito de competencias y ejercicio funcional de la jurisdicción, incluso de la jurisdicción constitucional.

Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos.

El ordenamiento costarricense reconoce la posibilidad de interponer procesos judiciales de conflictos de competencia, conocimiento que le corresponde a la jurisdicción constitucional por mandato del artículo 109 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que señala:

“Artículo 109.-

Le corresponde a la Sala Constitucional resolver:

- a) Los conflictos de competencia o atribuciones entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, o entre cualquiera de ellos y la Contraloría General de la República.
- b) Los conflictos de competencia o atribuciones constitucionales entre cualquiera de los Poderes u órganos dichos y las entidades descentralizadas, municipalidades y otras personas de Derecho Público, o los de cualesquiera de éstas, entre sí.”

Esta posibilidad de interponer conflictos de competencia se reconoce respecto de las atribuciones o competencias de los Poderes del Estado, e incluso de las instituciones autónomas, siendo el jerarca institucional quien debe plantear ante la Sala Constitucional los motivos por los cuales se

considera incompetente para determinados actos, y el por qué el otro órgano señalado sí resultaría competente.

En estos casos, se otorga audiencia al órgano interpelado, y la jurisdicción constitucional resuelve el conflicto con base en las previsiones constitucionales pertinentes.

Por otra parte, las actuaciones de estos poderes de la República se encuentran igualmente sujetas al control judicial tanto por parte de la jurisdicción constitucional respecto de los actos de aplicación individual que se estimen directamente contrarios a la Constitución Política y a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos; como por la jurisdicción contencioso administrativa para todos aquellos conflictos que en el ámbito de la legalidad pudieren presentarse entre el Poder Público y los administrados. En lo que respecta a la jurisdicción constitucional, las acciones de garantía previstas son el amparo, el hábeas corpus y el hábeas data, así como las cuestiones de constitucionalidad, que son las acciones de constitucionalidad, y las consultas legislativas y judiciales de constitucionalidad.

¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

La vía contenciosa administrativa prevé la resolución de conflictos entre órganos del mismo Poder Ejecutivo y respecto a instituciones descentralizadas, y entre los órganos del poder público y los administrados.

Al respecto, la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 71.3 con remisión al artículo 78 y siguientes de ese mismo texto legal, dispone:

“Artículo 71.-

1. Los conflictos de competencia entre órganos del Poder Ejecutivo o de un mismo ente deberán ser resueltos de conformidad con las Secciones segunda y tercera de este capítulo, y no podrán ser llevados, en ningún caso, a los Tribunales.

2. Con igual limitación que la señalada en el párrafo anterior, los otros conflictos administrativos entre órganos del Poder Ejecutivo o de un mismo ente, se resolverán por el superior jerárquico común de los órganos en conflicto, aplicando en lo demás las disposiciones de la Sección cuarta de este Capítulo.

3. Los conflictos, incluso de competencia entre entes, serán resueltos de conformidad con la Sección cuarta de este Capítulo, en la vía administrativa, pero cada parte conservará su derecho a la acción contenciosa pertinente.

4. Queda a salvo lo dispuesto en la Sección quinta de este Capítulo para los conflictos con los interesados.”

“Artículo 78.-

Cuando surja un conflicto de competencia o de cualquier otra naturaleza entre un Ministerio y una institución descentralizada, o entre éstas, la decisión corresponderá al Presidente de la República.”

“Artículo 79.-

1. El órgano que quiera plantear un conflicto deberá exponerlo al jerarca correspondiente, con expresión de pruebas y razones.

2. El jerarca podrá libremente acoger o desechar la petición dentro del octavo día después de recibida, comunicando su decisión al inferior.

3. Si la acoge la enviará al Presidente de la República a la brevedad posible, modificándola en lo que quisiere.

4. El Presidente dará audiencia por un mes a la otra parte y decidirá en el plazo máximo de un mes, pasada la audiencia dicha, haya sido contestada o no la audiencia.

5. Si se requiere la evacuación de prueba, el Presidente dispondrá de un mes más para tal efecto.”

“Artículo 80.-

Si es el Estado el que plantea el conflicto se observará el mismo trámite anterior.”

II. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

La Constitución Política de Costa Rica define expresamente -en la mayoría de los casos-, los límites de la potestad legislativa del Parlamento. Se identifican de manera clara los siguientes temas:

i. Materia electoral.-

De conformidad con el artículo 97 de la Constitución, cuando la Asamblea Legislativa discuta y apruebe leyes de naturaleza electoral, debe solicitar de previo y necesariamente el criterio al Tribunal Supremo de Elecciones, y para apartarse de dicho criterio, el proyecto de ley debe ser aprobado por dos terceras partes del Parlamento.

Asimismo, la Asamblea Legislativa no puede aprobar leyes en materia electoral respecto de los cuales no haya estado de acuerdo el Tribunal si se encuentra en el período de los 6 meses anteriores y los 4 posteriores a la celebración de una elección popular.

Como ilustración de lo expuesto, en Consulta de Constitucionalidad Preceptiva presentada ante la Sala Constitucional del proyecto de “Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en sentencia No. 2008-11748, se dispuso:

“Las disposiciones citadas se refieren al fortalecimiento de la participación política de las personas con discapacidad en las actividades electorales, tanto en las elecciones nacionales como dentro de los partidos políticos; son temas que se refieren a la ampliación de la participación ciudadana, que si bien inciden en las elecciones, no modifican, de ninguna manera, el sistema electoral, sino que sólo pretenden facilitar la participación en el sistema electoral, definiendo metas muy amplias que mantienen plena consonancia con el desarrollo de la democracia y de los derechos

fundamentales. La definición de un horizonte tan amplio en función de los derechos fundamentales, no requiere la consulta previa al Tribunal Supremo de Elecciones, según las exigencias que contiene el artículo 97 de la Constitución Política, pues la Convención no contiene disposiciones cuya especificidad incida directamente en el sistema electoral.”

ii. Materia Judicial.-

De igual manera, según lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución, para la aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, la Asamblea debe obligatoriamente consultar a la Corte Suprema de Justicia, y en caso de decidir separarse del criterio emitido, debe aprobar el proyecto de ley correspondiente con una mayoría de dos tercios del total de miembros de la Asamblea.

Así se ha verificado por la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones; por ejemplo, en las sentencias No. 2001-13273 y 2008-11748, la Sala al evacuar Consultas Legislativas de Constitucionalidad indicó:

“En síntesis, resulta evidente que el cumplimiento de un requisito como el hasta ahora mencionado, constituye un aspecto fundamental del procedimiento legislativo, en vista de que entraña la relación de absoluto respeto que cada uno de los órganos que componen el Estado deben tener en relación con aquellos a los que el constituyente confirió independencia funcional. No se trata de un poder de "colegislación", sino de necesaria participación en el procedimiento, con el objeto de asegurar el absoluto respeto de la esfera de independencia interorgánica asignada.”

iii. Instituciones Autónomas.-

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución, son instituciones autónomas los bancos del Estado, las instituciones aseguradoras del Estado, las que la Constitución establece como tales, por ejemplo, las Municipalidades, el Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia, y cualquier otra creada por la Asamblea Legislativa por votación no menor de dos tercios de total de sus miembros.

En este supuesto, al igual que los casos citados anteriormente, previo a la discusión y aprobación de proyectos relativos a estas instituciones, la Asamblea debe consultarles, pues gozan de independencia administrativa y organizativa:

"...Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autorganizarse, con exclusión de toda **potestad legislativa**. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y por ello ajena a los fines de esta consulta. Los otros dos grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la ley (acto fundacional) que crea al ente. El ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su contenido e involucra la **potestad legislativa** para modificarlo y hasta extinguirlo, pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente". (sentencias No. 1994-6256 y 2009-13604)

"La consulta obligatoria prevista en el citado artículo 190 tiene su antecedente inmediato en una moción que presentó la fracción Social Demócrata en la Asamblea Nacional Constituyente, para que se incluyese una norma cuyo texto sería el siguiente:

"No podrá discutirse en la Asamblea Legislativa ningún proyecto de ley relativo a materias encomendadas a una Institución Autónoma, sin que la respectiva Institución haya rendido dictamen al respecto. Dicho dictamen deberá incluirse y publicarse, obligatoriamente, como uno de los considerandos de la ley que se aprueba." (Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, No. 166).

Esta redacción fue percibida como un modo de restarle atribuciones a la Asamblea Legislativa (idem), y era, sin duda, un medio bastante explícito de condicionar la decisión legislativa puesto que incidía no

solo en la validez sino, sobre todo en la legitimidad de la decisión. La simple consulta obligatoria dispuesta finalmente en el artículo 190 no tiene esas proporciones: convierte a la institución consultada en una suerte de organismo auxiliar de la Asamblea para la toma de una decisión que corresponde a ésta en exclusiva (artículo 121 constitucional). No es la consulta, sin embargo, una mera formalidad procesal, carente de sentido o finalidad sustantiva, puesto que con ella se persigue una finalidad tocante a la idoneidad o calidad de la ley para obtener los resultados concretos que se quiere lograr con ella. De tal manera que la consulta debe hacerse en oportunidad procesal tal que la Asamblea tenga oportunidad real de escuchar la opinión consultiva, es decir, de atenderla y considerarla; dicho de otro modo, lo que explica y justifica el artículo 190 es que la Asamblea cuente realmente con una oportunidad suficiente, durante el proceso, para conocer y apreciar la opinión consultiva antes de tomar una decisión. Se trata, por otra parte, de una opinión que se pide sobre un proyecto determinado, que no es otro que el que ha sido sometido al conocimiento legislativo mediante el ejercicio de la iniciativa. La consecuencia de la opinión puede ser la enmienda del proyecto, caso en el cual (sobre todo si esto ocurre en el llamado usualmente "trámite de Comisión") implica que la consulta no versa necesariamente sobre el "proyecto definitivo": por el contrario, la consulta en tal supuesto, habría conducido la voluntad legislativa a configurar un texto diverso del originalmente presentado."(sentencia número 1993-1633)

iv. Autonomía Universitaria.-

Según lo indicado por el artículo 88 de la Constitución Política, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa debe otorgar audiencia previa al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.

“VII.- LOS LÍMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN RELACION CON LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.- Definida en sus aspectos sustanciales la autonomía universitaria, procede sintetizar los cánones fundamentales que determinan su relación con el principio de legalidad. Si bien es cierto -como ya se comprobó- la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de

las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que coforman su propia Autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que ésto pueda ser menoscabado por la Ley. Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento (véase sobre las limitaciones legítimas de la libertad, el precitado voto 3550-92). Por supuesto, también, que esos entes por disposición constitucional (artículo 85), están sujetos a coordinación por el "cuerpo encargado" que ahí se indica, y a tomar en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Vigente.-" (Sentencias No. 1993-1313 y 1997-4440)

"...En el caso en estudio, es claro que la obligación impuesta a la Universidad Nacional por las disposiciones impugnadas, no afecta negativamente la autonomía de dicha casa de formación superior, ni le impide cumplir con los altos fines para los que fue constituida. De entender la Sala que lleva razón el actor en sus argumentos, tendría que concluir que cualquier incentivo salarial o beneficio de cualquier naturaleza que una universidad pública dé a sus funcionarios, es per se, inconstitucional, por mutilar su presupuesto, impidiéndole dedicarlo a otros rubros. Sostener una tesis como la mencionada es olvidar que precisamente para cumplir con sus deberes para con la sociedad, las instituciones de educación superior deben emplear buena parte de su presupuesto en el pago de sus planillas, sin que ello le impida prestar sus importantes servicios a la colectividad, caracterizados por implicar una gran mayoría de prestaciones intangibles..." (sentencia No. 2004-10049)

v. Materia Municipal.-

Las Municipalidades de nuestro país son gobiernos locales autónomos establecidos constitucionalmente, a los cuales corresponde la administración de los intereses y servicios locales, cuyo Concejo Municipal y Alcalde son de elección popular. De ahí que las potestades del legislador encuentren ciertos límites al regular materia municipal. Para empezar, como instituciones autónomas que son, deben ser consultadas de previo a la aprobación y discusión de leyes que les afecte. Además, debe respetarse las competencias que le han sido otorgadas constitucionalmente y, en relación con la imposición de tributos, el Parlamento únicamente los autoriza, no los establece. Algunas sentencias al respecto señalan:

“V. La autorización de los impuestos municipales que establece el inciso 13.) del artículo 121 constitucional, aunque emanada del Poder Legislativo, no es sino un acto de autorización típicamente tutelar, consistente en la mera remoción de un obstáculo legal para que la persona u órgano autorizado realice la actividad, actividad de que es titular el órgano autorizado y no el autorizante. La Asamblea tiene potestad únicamente para autorizar los impuestos municipales. Autorizar implica que el acto objeto de esa autorización es originado en el órgano autorizado y es propio de la competencia de ese mismo órgano. De ahí que constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir, de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia...Así las cosas, la Asamblea puede rechazar un nuevo impuesto municipal, pero no introducir disposiciones...Las Municipalidades no hacen a la Asamblea Legislativa una mera proposición, sino que deben poder someterle verdaderas fijaciones impositivas.” (sentencias No. 1991-1631, 1994-3494, 1999-5277, 2010-4807)

“En este mismo orden de ideas, resulta entonces que el poder eximitorio en el caso de los tributos municipales se deduce del régimen constitucional del poder tributario municipal, anclado este último especialmente, como lo ha destacado la Sala, en la autonomía municipal, y supeditado a la autorización legislativa -es decir, a un acto estrictamente tutelar de la Asamblea Legislativa-... la Asamblea Legislativa no puede válidamente, por medio de una ley, prescribir de manera unilateral (es decir, sin adecuada participación municipal) una exención de los tributos municipales. (sentencia No. 1995-2311)

“...La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.” (sentencia No.1993-6706)

vi. El principio de libertad.-

El artículo 28 de la Constitución Política preserva tres valores fundamentales del Estado de Derecho costarricense:

- a. el principio de libertad, o sea, el derecho de hacer todo aquello que no esté prohibido.
- b. el principio de reserva de ley, en virtud del cual el régimen de los derechos y libertades fundamentales sólo puede ser regulado por ley en el sentido formal y material, no por reglamentos u otros actos normativos de rango inferior; y
- c. el sistema de la libertad, como garantía que implica la inexistencia de potestades reglamentarias para restringir la libertad o derechos fundamentales, y la pérdida de las legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones, de ese artículo en su párrafo 2, el cual crea, así una verdadera reserva constitucional en favor del individuo, quien garantiza su libertad frente a sus congéneres, pero sobre todo, frente al poder público.

De manera que, si bien existe una potestad o competencia del Estado para regular las acciones privadas que sí dañen la moral, el orden público, o perjudiquen los derechos iguales o superiores de terceros, no es cualquier tipo de disposición estatal la que puede limitar esas acciones privadas dentro de las excepciones previstas por dicho artículo 28, sino únicamente las normativas con rango de ley, que además sean razonables y proporcionadas.

Asimismo, cualquier limitación a un derecho fundamental no puede ser delegada en el Poder Ejecutivo. Véase este ejemplo:

“De modo que es al Poder Legislativo al que corresponde, por medio de una ley aprobada por mayoría calificada, imponer limitaciones a la propiedad privada, cuando la necesidad pública así lo aconseje. Es preciso, entonces, determinar si en tratándose de la Ley Forestal el

legislador violó el precepto constitucional y delegó en el Poder Ejecutivo la potestad de imponer limitaciones a la propiedad privada, tal y como lo aducen los accionantes. El artículo 10 inciso a) de la ley impugnada establece:

""ARTICULO 10.- Es competencia de la Dirección General Forestal lo siguiente:

a) Crear, conservar, mejorar, desarrollar y administrar los recursos forestales del país, tanto en terrenos del patrimonio forestal del Estado como en las áreas forestales privadas, de acuerdo con los preceptos de la presente ley.""

Esta norma debe verse en relación con lo dispuesto en los artículos 4, 47, 48, 55, 60, 61, 62, 64 y 70 del mismo cuerpo normativo, que son, precisamente, los que imponen una serie de limitaciones a la propiedad privada en aras de la protección del patrimonio forestal. Es claro, entonces, que de modo alguno el Poder Legislativo está delegando en el Ejecutivo las potestades que le son propias, pues no está dejando a éste la creación e imposición de limitaciones a la propiedad privada -ya que éstas se encuentran en la propia ley-, sino tan sólo la delimitación del área geográfica concreta que va a ser sometida al régimen especial creado en la ley. Lo único que dejó el legislador al Poder Ejecutivo fue la delimitación de las áreas sujetas al régimen particular establecido en la Ley Forestal, pero de modo alguno se le autorizó para introducir otras limitaciones que no fueran las ya contempladas en la Ley Forestal. Y ello resulta lógico, pues no sólo se necesita un instrumento jurídico más ágil que la ley -el decreto ejecutivo- para dar una protección expedita y eficaz al patrimonio forestal, sino que ello debe ser tarea propia del Poder Ejecutivo, pues para el establecimiento de áreas protegidas es necesario, además de la realización de estudios técnicos, el cumplimiento de una serie de requisitos (artículo 36), lo cual no sería propio del Poder Legislativo, ya que para éste sería imposible su realización. La reserva de ley en materia de imposición de limitaciones a la propiedad privada se refiere a la creación de las limitaciones en sí, es decir, que si bien las limitaciones -genéricas y abstractas- a la propiedad privada sólo pueden ser impuestas por medio de ley aprobada por mayoría calificada, la determinación de cuáles predios, en concreto, se verán sometidos a aquéllas limitaciones no está reservada a la ley y bien puede dejarse al Poder Ejecutivo dicha labor; lo que, por lo demás, resulta acorde con el principio de razonabilidad constitucional, pues, de otro modo, el Estado no podría brindar una adecuada protección a los recursos forestales y se tornaría nugatorio el fin

propio de la Ley Forestal establecido en su artículo 1º.” (sentencia No. 1995-5893)

“En cuanto a la supuesta violación al artículo 28, ... en la sentencia N° 3550-92 de las 16 horas del 24 de noviembre de 1992... la Sala señaló que desde luego, los derechos y libertades fundamentales están sujetos a determinadas restricciones, pero únicamente a las que sean necesarias en virtud de los valores democráticos y constitucionales. Sin embargo, para que una restricción sea "necesaria", se requiere que sea "útil", "razonable", "oportuna" y debe implicar la "existencia de una necesidad imperiosa" que sustente la restricción. Para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente, han de estar orientadas hacia la satisfacción de un interés público imperativo; para lograr esto debe: 1) escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido, 2) existir proporcionalidad entre la restricción y el interés que la justifica, 3) ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo y 4) debe ser imperiosa socialmente y por ende, excepcional y como tal, ha de interpretarse de manera restrictiva, es decir, en caso de duda debe preferirse siempre la libertad dentro del contexto del orden constitucional como un todo, de conformidad con su sistema de valores fundamentales.” (sentencia No. 1995-6168)

“I. Esta Sala ha reconocido en múltiples oportunidades, la potestad del legislador de regular discrecionalmente el trámite de los diversos procesos judiciales, en tanto dicha regulación se ajuste a los parámetros de constitucionalidad que regulan la actividad legislativa.- Así se indicó, entre otras, en la resolución número 0479-I-94, de las catorce horas treinta y cuatro minutos del veinte de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se señaló que como la Constitución Política no toma partido en relación con los diversos sistemas de procedimiento existentes para posibilitar la investigación de un hecho de naturaleza penal, las disposiciones 39 y 41 constitucionales permiten concluir que el constituyente dejó a criterio del legislador secundario el establecer el sistema procesal, con exigencia eso sí, de que se garantice en él la defensa -con todas sus consecuencias-, y que el procedimiento sea expedito para que la administración de justicia sea pronta, cumplida y sin denegación. Esa potestad legislativa de diseñar, dentro de cada rama general del Derecho Procesal, procesos específicos que permitan adecuar la actividad jurisdiccional a la especialidad y a las particularidades de cada materia, fue reconocida también en la sentencia número 0778-93, de las once horas quince minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y tres; y de allí que, a partir de lo dicho, se arriba a una conclusión inicial, en el sentido de que el

establecimiento de un proceso especial para la tramitación de los delitos de acción privada no implica, por sí mismo, lesión constitucional, dado que no sólo esa potestad de regulación puede ser válidamente ejercida por el legislador, sino que además, la diversa forma en que éste regule los procedimientos judiciales tampoco es contraria "per se" los principios de igualdad o de debido proceso.- Tal lesión en cambio sí se produciría en virtud de un exceso de poder legislativo, en tanto el proceso, analizado en cada una de sus fases, impida en alguna forma, el ejercicio de la defensa para alguna de las partes involucradas en éste, o cree un desequilibrio procesal entre ellas que afecte el derecho de defensa." (sentencias No. 1996-3649, 1997-0057, 1998-2405 y 1998-6761)

vii. Límites procedimentales.-

La potestad de legislar del Poder Legislativo encuentra también límites constitucionales formales; por ejemplo, la sujeción del conocimiento de los asuntos en el Parlamento a la convocatoria que le hace el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, así como también el deber de respetar el principio de conexidad de la iniciativa de los proyectos de ley sometidos a su consideración, o su imposibilidad para modificar los Tratados Internacionales que hayan sido suscritos por el Poder Ejecutivo y sometidos únicamente para su aprobación.

A continuación se exponen algunos antecedentes jurisprudenciales:

“Es patente que lo transcrito sugiere una relación de sentido con la disposición del artículo 118 de la Constitución que impide a la Asamblea conocer durante las sesiones extraordinarias de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria. La facultad del Poder Ejecutivo de convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias (artículos 118 y 140 inciso 14) constitucionales) lleva aparejada la de prescribirle a esta última el ámbito de ejercicio válido de la potestad legislativa (artículo 118). Es decir, la convocatoria se hace para fines limitados: el órgano legislativo, debidamente convocado, no puede sin embargo, ejercer su potestad legislativa en toda clase de casos, como sí ocurriría en el período de sesiones ordinarias, sino que está supuesto a emplearla solamente con respecto a proyectos de ley que hubieren sido expresamente citados en el decreto de convocatoria. Pero a esto hay que agregar que la Asamblea, respecto de los proyectos efectivamente citados en dicho decreto, puede en cambio ejercitar las facultades de enmienda que tiene de ordinario, sin que para ello

constituya restricción alguna el hecho de que se trate de las sesiones extraordinarias. En este contexto, la norma reglamentaria que se transcribió más arriba habría que entenderla conexas, más que con las que regulan la potestad del Poder Ejecutivo de convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias, con la que reglamenta la potestad de limitar su ámbito de competencia en este período a determinadas materias, pero, todavía más directamente, con el problema del derecho de iniciativa y de la integridad del proyecto formulado mediante su ejercicio.” (Sentencia No. 1993-1634)

“II.- Esta Sala ha externado en reiteradas ocasiones (ver resoluciones números 121-89 de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y 568-90 de las diecisiete horas del nueve de octubre de mil novecientos noventa) el criterio de que las únicas normas generales que pueden ser incluidas en las denominadas leyes de presupuesto, son aquellas que se encuentran ligadas íntimamente a la materia presupuestaria, esto es, las denominadas "normas de ejecución presupuestaria", de modo que la inclusión de disposiciones de contenido no presupuestario en las leyes de presupuesto es contraria a los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar, reformar o derogar las leyes que conforman el ordenamiento jurídico, y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, es decir, los incisos 1) y 11) del artículo 121 y los artículos 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política.” (sentencia No.1994-4092)

“...El artículo 118 constitucional impide a la Asamblea conocer "de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria...", pero ni la letra de ese artículo, ni el sentido razonable de lo que allí se dispone, sugieren impedimento para que por vía de adición o ampliación del contenido del mencionado decreto -y no por otro medio- se habilite a la Asamblea para desplegar su potestad legislativa respecto de proyectos concretos...” (sentencia No. 1995-2149)

“...VIII — El artículo 195, que dispensa a la Asamblea Legislativa la potestad de reformar parcialmente la Constitución, no confiere al legislador ordinario una facultad ilimitada. Más bien, sujeta el ejercicio de esa potestad a un procedimiento especial agravado. En este sentido, el artículo 195 tiene un doble carácter. En primer lugar, carácter instrumental, al dotar a la Asamblea de una potestad y de un procedimiento para realizarla, procura el medio apto para que el texto constitucional, a pesar de su aspiración de perdurabilidad y permanencia, y de su consiguiente rigidez, encuentre manera de

adaptarse a los cambios que demandan los tiempos. En segundo lugar, carácter sustantivo o garantista, puesto que la potestad legislativa ha de ceñirse al artículo 195, o, como éste mismo dice, puesto que la Asamblea ha de proceder "con absoluto arreglo" a sus disposiciones, protege la rigidez de la Constitución, o, lo que es igual, los contenidos de la Constitución, en tanto conjunto de normas fundamentales del ordenamiento jurídico, que no pueden reformarse por el procedimiento ordinario para la emisión de las leyes." (Sentencia No. 2000-7818)

“...En concreto, por cuanto el texto deliberado finalmente y aprobado en la Asamblea que es el de Creación del Instituto Costarricense contra el Cáncer, no guarda conexidad ni afinidad con el texto del proyecto original que lo que pretendía era facilitar el Financiamiento de la Fundación para el Paciente con Cáncer; en el tanto texto sustitutivo y final de la normativa cuestionada, lo que hace es regular la atención de pacientes con cáncer; crea una institución pública con una serie de competencias relevantes, tales como la definición de las políticas y programas nacionales relacionados con la enfermedad, lo que resulta distinto a lo que en principio se sometió a conocimiento que es el tema del financiamiento de la institución contra el cáncer. La ley que se aprueba pierde el vínculo necesario en el sentido de aplicación directa al texto que se discute, convirtiéndose por vía de moción, en un nuevo proyecto de ley, y no una enmienda. Conforme con la jurisprudencia citada, tal amplitud en el cambio entraña una violación a los trámites sustanciales en la formación de las leyes previstos a nivel constitucional y reglamentario, propiamente en relación con el principio democrático y el de publicidad que deben imperar en el procedimiento legislativo; que la hace inconstitucional. Lo procedente en este caso hubiese sido darle al proyecto de ley de creación del Instituto Costarricense contra el Cáncer, el tratamiento de una nueva iniciativa, y seguir los trámites correspondientes, pero no amparar tal cambio a una moción de fondo, que, como se vio, no guardaba la necesaria conexión con el proyecto discutido....” (sentencia No. 2008-1572)

viii. El contenido esencial del Derecho.-

La Sala Constitucional ha señalado, además, que otro de los límites que tiene el Estado, es no establecer limitaciones de tal índole que vacíen el contenido esencial del derecho fundamental, pues igualmente lo haría nugatorio. Así:

"Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien. Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien". (sentencias número 1993-5097, 1996-2345 y 2003-4926)

ix. El principio de progresividad de los derechos fundamentales.-

De conformidad con este principio, el legislador puede potenciar un derecho, mas no reducir la tutela del mismo:

“De acuerdo con lo citado, *mutatis mutandi*, si para la creación de un área silvestre protectora la Asamblea Legislativa, por medio de una ley, estableció el cumplimiento de unos requisitos específicos, a fin de determinar si la afectación en cuestión es justificada, lo lógico es que, para su desafectación parcial o total, también se deban cumplir determinados requisitos -como la realización de estudios técnicos ambientales- para determinar que con la desafectación no se transgrede el contenido del artículo 50 constitucional. En este sentido, podemos hablar de niveles de desafectación. Así, no toda desafectación de una zona protegida es inconstitucional, en el tanto implique menoscabo al derecho al ambiente o amenaza a éste. De allí que, para reducir un área silvestre protegida cualquiera, la Asamblea Legislativa debe hacerlo con base en estudios técnicos suficientes y necesarios para determinar que no se causará daño al ambiente o se le pondrá en peligro y, por ende, que no se vulnera el contenido del artículo 50 constitucional. El principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en estudios técnicos serios, aún cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente. A juicio de este Tribunal Constitucional, la exigencia que contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente No 7554, en el sentido de que para reducir un área silvestre protegida por ley formal

deben realizarse, de previo, los estudios técnicos que justifiquen la medida, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente.” (sentencia No. 1998-7294)

x. Materia tributaria.-

De conformidad con la Constitución Política, únicamente el Poder Legislativo puede aprobar los impuestos nacionales; sin embargo, los tributos fijados no pueden resultar confiscatorios.

“2.- Sobre el tema de la confiscatoriedad y la irrazonabilidad del gravamen. El Estado puede tomar parte proporcional de la renta que genera el particular, para sufragar sus gastos, pero siempre que no llegue a anular la propiedad como tal, como sería el caso de que el tributo absorba totalmente la renta. Si la Constitución protege el derecho de propiedad al patrimonio integral, no se puede reconocer y admitir que otras disposiciones lo destruyan. Así, para ser constitucionales, los tributos no deben desnaturalizar otros derechos fundamentales, la Constitución asegura la inviolabilidad de la propiedad privada, así como su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación, por lo que no se puede permitir una medida de Tributación que vaya más allá de lo razonable y proporcionado. El impuesto es un medio de política económica, que debe armonizarse con el gasto público y la coyuntura económica, y su límite es la capacidad tributaria del particular. La ordenación de los impuestos debe basarse en los principios de generalidad y equitativa distribución de las cargas públicas.” (sentencia No. 2004-13421)

“El Estado puede tomar parte proporcional de la renta que genera el particular, para sufragar sus gastos, pero siempre que no llegue a anular la propiedad como tal, como sería el caso de que el tributo absorba totalmente la renta. Si la Constitución protege el derecho de propiedad al patrimonio integral, no se puede reconocer y admitir que otras disposiciones lo destruyan. Así, para ser constitucionales, los tributos no deben desnaturalizar otros derechos fundamentales. La Constitución Política asegura la inviolabilidad de la propiedad privada, así como su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación, por lo que no se puede permitir una medida de Tributación que vaya más allá de lo razonable y proporcionado. El impuesto es un medio de política económica que debe armonizarse con el gasto público y la coyuntura económica, y su límite es la capacidad tributaria del particular. La ordenación de los impuestos debe basarse en los principios de generalidad y equitativa distribución

de las cargas públicas. La aplicación del principio de igualdad, se refiere a la proporcionalidad de los impuestos, debiendo ser las cuotas desiguales para producir sacrificios iguales, de manera que exista una igualdad relativa respecto de la capacidad de pago, es decir, debe considerarse la capacidad económica del sujeto que debe pagar. Si la Constitución en su artículo 45 establece que la propiedad es inviolable, y en su artículo 40 que nadie será sometido a pena de confiscación, es indudable que el tributo no puede ser tal que haga ilusorias tales garantías. Lo que debemos entender por parte sustancial de la propiedad o la renta, es algo que no puede establecerse de manera absoluta: el componente de discrecionalidad o de razonabilidad debe valorarse en cada caso concreto, de manera circunstancial según las necesidades de hecho, las exigencias de tiempo y lugar, y la finalidad económico-social de cada tributo. Pero sí se puede establecer como principio, que se considera confiscatorio el gravamen que exceda la capacidad económica o financiera del contribuyente, o bien, si el impuesto absorbe una parte sustancial de la operación gravada, y corresponderá al Juez, en cada caso analizar estas circunstancias que serán, lógicamente variables y lo correcto es analizar esas situaciones en forma correcta.” (sentencias No. 1993-5749 y 2009-12218)

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y respecto de las normas de rango reglamentario?

La potestad de emitir reglamentos no es exclusiva del Poder Ejecutivo, pues también la ostentan otros órganos constitucionales e instituciones autónomas. Sin embargo, en el caso de este Poder, es una función prioritaria y definitiva de su acción.

De conformidad con los artículos 140 inciso 3) e inciso 18), son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

“3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;...”

El reglamento es una disposición jurídica general, con eficacia e inferior a la ley, que está sujeta a lo que indica ésta. A través del reglamento se crean, modifican y extinguen situaciones jurídicas, pero dentro del marco de la ley. No puede derogar, violar o contradecir la ley, ni modificarla. Tampoco se puede normatizar lo que la Constitución reservó a la ley, y consecuentemente, no puede violar, derogar o contradecir la Constitución, ni los principios generales del derecho.

La jerarquía de nuestro ordenamiento está expresamente establecida en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, que señala:

“1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;
- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.”

Ahora bien, por el principio de reserva de ley, existen materias que están vedadas de ser reguladas vía reglamentaria:

- a. Limitaciones a la propiedad privada.
- b. El régimen de las libertades públicas.

- c. La creación de servicios públicos, ya que por vía de reglamento se puede regular su organización, pero no su crearlos.
- d. La imposición de penas y delitos.
- e. La creación de impuestos.

Para ejemplificar, se citan algunos antecedentes jurisprudenciales de la Sala Constitucional:

"El Reglamento Ejecutivo está llamado a desarrollar los principios establecidos por la ley que están reglamentando, teniendo en ellos su límite, y no pudiendo exceder éstos, de manera que si lo hicieren, se estaría en presencia de una violación a los límites de la potestad reglamentaria establecida en el artículo 140 inciso 3) de la Carta Fundamental, ya que los reglamentos ejecutivos no pueden legislar "ex novo", es decir, crear por vía reglamentaria regulaciones que no están previstas en la ley que desarrollan." (Sentencia N° 7335-94, 1994-7335)

“i. Aclaración inicial sobre la función legislativa: Resulta esencial para el efectivo funcionamiento del sistema democrático costarricense un correcto entendimiento de las competencias de la Asamblea Legislativa. Primero que nada, no son taxativas. Si bien es cierto, como órgano público, tiene el deber de conducirse guiado por el respeto al Estado de Derecho, el enunciado tiene características especiales en su caso. Significa que su función es la de legislar con sujeción a los límites expresos e implícitos que le impone la Constitución, principalmente, en lo que se refiere a la prohibición de invadir las funciones propias de los otros poderes de la República. Sin embargo, esto no implica que no pueda legislar sobre los temas que no se le asignaron expresamente en la Carta Fundamental. Tanto es así, que, por una parte, la Asamblea Legislativa tiene competencia residual, de manera que aquella materia que no esté expresamente atribuida a otro Poder, se entiende que incumbe al Legislativo, y, por otra, no podría el Ejecutivo esgrimir frente a la Asamblea una "reserva de reglamento", pues en nuestro sistema las únicas reservas que existen son a favor del legislador. En este sentido, dispuso la sentencia N°2755-92 de las 14:15 horas del 1° de setiembre de 1992:

"Sin entrar a hacer otras consideraciones, la acción de inconstitucionalidad pierde su sustento al rebatir el argumento indicado, afirmándose que de la misma Carta Fundamental se deduce que la planificación no es una función esencial del Poder Ejecutivo, toda vez que en el ordenamiento costarricense no existe

reserva del Ejecutivo frente al Legislativo. Es decir, en el sistema democrático costarricense las competencias residuales, salvo aquellas no atribuidas a otros órganos constitucionales, corresponden al Poder Legislativo, y no, al Ejecutivo."

(sentencia No. 1997-8287)

“VI.- El alegado principio de reserva de ley en materia tributaria, fue desarrollado por la Corte Suprema de Justicia, entonces en sus funciones de jurisdicción constitucional, en Resolución de las ocho horas del veintinueve de noviembre de mil novecientos setenta y tres, al expresar en lo que interesa : "II.- El principio de "reserva de ley" en materia tributaria resulta de lo dispuesto en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política, a cuyo tenor corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa "establecer los impuestos y contribuciones nacionales"; atribución que, con arreglo al artículo 9º ibídem, no podría la Asamblea delegar en el Poder Ejecutivo, al que tampoco sería lícito invadir la esfera del legislador en ejercicio de las facultades reglamentarias que le otorga el artículo 140 inciso 3º de la misma Constitución.” (sentencia No. 1993-4785)

“...La potestad reglamentaria le permite al Poder Ejecutivo participar en la creación normativa, sin que esto se pueda entender como una equiparación con la labor de elaboración del derecho que realiza la Asamblea Legislativa. En el inciso 3) del artículo 140 Constitucional se regula lo que se denomina la potestad reglamentaria ejecutiva. Por medio de ella se emiten reglamentos ejecutivos que complementan, desarrollan, aplican o ejecutan una ley anterior. Este tipo de reglamentos manifiestan con mayor potencia las características propias de la potestad reglamentaria. A saber, el reglamento ejecutivo es una norma subordinada a la ley, la complementa, no puede derogarla, modificar su contenido, dejarla sin efecto, o contradecir sus preceptos. Por otra parte, los reglamentos de organización se regulan en el inciso 18) del citado artículo Constitucional, especialmente referidos a la materia del régimen interior de los despachos del Poder Ejecutivo. Se caracterizan por no requerir de una ley previa y porque se dan específicamente para el ámbito de la organización administrativa. Tanto unos reglamentos como los otros deben respetar ciertos límites que son propios de la potestad reglamentaria en general. De esos límites interesa destacar el principio de jerarquía normativa regulado en el artículo 7 de la Constitución. Del anterior se deduce otro igualmente importante como es el de primacía de la ley. Esa prioritaria situación de la ley respecto del reglamento surge de su legitimidad, de su carácter soberano, y por esa razón el reglamento se

convierte en norma secundaria y subordinada, incluso en el ámbito organizativo interno que es propio de la potestad reglamentaria, porque puede ser total o parcialmente regulado por la ley, y al margen de lo que ella dispone, no puede actuar el reglamento.” (Sentencia 1997-4588)

“Del pronunciamiento transcrito, se colige, que esta Sala ha aceptado la posibilidad de que opere -dentro de ciertos límites razonables- una "delegación relativa" de las facultades aludidas, siempre y cuando, se señalen en la ley los márgenes del tributo respectivo, criterio que aún mantiene y reitera en esta sentencia. Los accionantes acusan violación al principio de reserva de ley por cuanto en el artículo 3° de la Ley número 5519 remite al Poder Ejecutivo para que determine el derecho de exportación ad valorem dentro de una banda que va entre el 1 y el 18 por ciento. Contrario a lo que afirman los accionantes en el caso en examen, no existe delegación legislativa que violente el principio de legalidad tributaria o reserva de ley, dado que la delegación que se produce es relativa y no absoluta. En efecto, lo que la ley establece en favor del Ejecutivo es una autorización para que utilice su poder reglamentario, elevando hasta el tope que fija la ley la tarifa del impuesto. Al fijar dicha proporción en concreto, el Ejecutivo no está usurpando la potestad legislativa, sino, que, lo que hace, es establecer el quantum de la medida de la prestación. (sentencia No.1997-5652)

"...sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial". (sentencias No. 1992-3550, 1997-5826 y 1993-243)

“...IX.- Lo que se acaba de expresar reafirma la potestad del Poder Ejecutivo para conducir la política fiscal, de acuerdo con el instrumental que le confieren la Constitución Política y la ley. Dada esa situación, el Ejecutivo puede actuar sobre el gasto público para equilibrar las cuentas públicas, con fines macroeconómicos de estabilidad, para fortalecer la economía o disminuir la deuda pública, es decir, realizar las acciones y disponer los actos legítimos que sean necesarios para alcanzar la meta del desarrollo del país. Sin embargo, como ya se ha visto, en relación con las instituciones autónomas únicamente puede dictar directrices de carácter general. Uno de los aspectos de las acciones tiene que ver con el argumento de que se quebranta la autonomía constitucional de esos entes, al impedirles reinvertir sus utilidades y reducir o suspender sus proyectos de

inversión. Tal y como se desprende de la jurisprudencia de la Sala, la Administración central puede dictar dichas directrices en relación con la inversión pública. No obstante, además de la obligada generalidad que se requiere, también debe observar otros límites. En primer lugar, el legislador ha asignado cometidos específicos a cada una de esas instituciones. En consecuencia, el Ejecutivo no puede interferir en ese núcleo de competencia concreta del ente, es decir, no puede obstaculizar su ámbito singular de actuación, ni variar o impedirle el cumplimiento de los fines que la ley le impuso. Asimismo, está claro que las autónomas deben tener un grado razonable de independencia de gobierno que les permita llevar a cabo su misión. Especialmente, debe tenerse presente que la facultad legal de dictar directrices en materia de inversión pública está sujeta a la eficacia vincular de la planificación nacional del desarrollo. Y, algo que no puede omitirse es que la política económica del Estado tiene la obligación constitucional de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y el más adecuado reparto de la riqueza. De esta manera, las directrices en discusión deben obedecer necesariamente a esos parámetros. Asimismo, la planificación nacional del desarrollo supone una base democrática en nuestro Estado social de Derecho. Esto significa, a la luz del principio cristiano de justicia social y con base en los artículos 50 y 33 de la Constitución, que las directrices sobre racionalización del gasto público y en materia de inversión pública, no pueden tener consecuencias redistributivas injustas, ni desmejorar el gasto social disminuyendo la producción o la calidad de los bienes y servicios públicos indispensables y, con mucho mayor razón, no pueden afectar negativamente a los sectores socioeconómicamente más vulnerables, de menor ingreso o más necesitados; lo anterior implica que, como mínimo, está vedado a la política económica incrementar los niveles sociales de pobreza y producir efectos que de cualquier forma causen desigualdad social.” (sentencia 2002-2019)

“...Cuando una norma penal se redacta en términos ambiguos, es el juez y no el legislador quien al final de cuentas define la conducta penalmente reprimida. La traslación de esa competencia presenta varios y serios inconvenientes, bajo la óptica del Derecho de la Constitución. En primer término, si es el juez quien dice cuáles conductas están prohibidas y seguidas por una sanción, de ello se tendrá noticia con la emisión del acto jurisdiccional prototípico: la sentencia. Es decir, temporalmente habría una anteposición de la conducta a su categorización como penalmente sancionable con evidente contravención del principio de legalidad criminal y su

postulado de lex previa. Asimismo, no tendrían los miembros de la comunidad la seguridad de cuáles son los comportamientos que les pueden acarrear responsabilidad penal, en detrimento del enunciado de lex certa. Por último, es característico de los regímenes democráticos el respeto escrupuloso del principio de reserva de ley en varias materias, entre las cuales destaca la penal, entendiendo que el órgano parlamentario, como destinatario inmediato de la potestad legislativa propia del pueblo, es el único legitimado para decretar las intromisiones más severas del poder público en la esfera individual. Es por ello que las penas, el régimen de los derechos fundamentales, los impuestos, entre otros ámbitos materiales, se confían al legislador, quien, por demás, no puede renunciar al mandato popular que se le ha conferido...” (sentencia No. 2008-16098)

“...De modo que, contrario a lo aducido por el accionante, la potestad reglamentaria ejercida por la Caja al dictar su Junta Directiva el Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Asegurados, así como lo dispuesto en el artículo 6 de ese reglamento, se enmarca dentro de las potestades de administración y gobierno que en materia de seguridad social se le otorga en el párrafo segundo del artículo 73 de la Constitución Política y, por ello, resulta acorde con el Derecho de la Constitución. Esa potestad reglamentaria es diversa a la que los incisos 3 y 18 otorgan al Poder Ejecutivo, que se refieren a los reglamentos de organización y servicios de la Administración. Pero el Poder Ejecutivo no puede reglamentar lo relativo a la administración y gobierno de los seguros sociales, materia en la cual la Caja tiene plena independencia y autonomía otorgada por la propia Constitución...” (sentencia No. 2010-5893)

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

Según lo dispone nuestra Constitución Política en los artículos 121 inciso 11, 177 y 178, la preparación del presupuesto de la República le corresponde al Poder Ejecutivo y su aprobación a la Asamblea Legislativa.

El proyecto de presupuesto debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea por parte del Poder Ejecutivo a más tardar el primero de setiembre de cada año, y ser aprobado antes del 30 de noviembre del mismo año por el Parlamento.

Asimismo, el artículo 179 de la Constitución dispone expresamente que la Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

Algunas sentencias al respecto señalan que:

“El artículo 121 inciso 11) de la Constitución Política, se refiere genéricamente a la competencia legislativa en la materia al atribuirle la potestad de *"Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República"*. Por su parte, el artículo 176, también de la Carta Fundamental indica las características esenciales del presupuesto:

"El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables."

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos."

El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre."

El numeral 178 ídem se refiere al papel que desempeña la Asamblea en el trámite de conocimiento y aprobación del proyecto:

"El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año."

De este modo, puede observarse que la función primordial de la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria es de aprobación del documento que el Ejecutivo somete a su conocimiento, sin que su papel tenga las características de, por ejemplo, aquel que juega en el caso de la aprobación de los impuestos municipales, en el que

únicamente puede dar su aquiescencia o negarla. Por el contrario, tratándose de materia presupuestaria, el legislador cumple una función más activa, debido a las características propias de esta ley, que exigen del parlamento una labor de contralor político. En cuanto a estas características de la ley de presupuesto se indicó en la sentencia No.7375-94 de las 10:48 horas del 15 de diciembre de 1994:

"El "Derecho Financiero" mediante un conjunto de normas jurídicas regula la actividad financiera del Estado, dentro de estas normas jurídicas relevantes está la "Ley del Presupuesto General de la República". El presupuesto es un instrumento que contiene el cálculo de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal, cuya confección se asigna al Poder Ejecutivo de acuerdo a las leyes y prácticas administrativas que rigen su preparación, para someterlo luego a la Asamblea Legislativa para la aprobación, a fin de contar así aquél con un instrumento de gobierno para el manejo del patrimonio público del país. Según lo apuntado, el presupuesto es un plan contable con significación jurídica, elaborado por el poder ejecutivo a corto plazo -un año-, que el legislativo autoriza y que faculta para administrar los ingresos y los gastos preestablecidos por el primero.

Ilo.- Entre los principios -de carácter sustancial- rectores del "Derecho Presupuestario" se encuentra el del "Equilibrio Presupuestario". La Constitución Política en su artículo 176, hace referencia a ese equilibrio al señalar:

"El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder los ingresos probables..."

Por su parte, la Ley de la Administración Financiera de la República, establece en su artículo 33:

"El presupuesto anual ordinario comprenderá la indicación de todos los gastos ordinarios autorizados para ese período, sin excepción y la estimación de todos los ingresos ordinarios

probables de la Administración Pública durante el ejercicio respectivo, sin deducciones ni omisiones de ninguna especie. Los presupuestos extraordinarios comprenderán la totalidad de los egresos extraordinarios y de los ingresos extraordinarios u ordinarios. Para este efecto se tendrá como ingreso de carácter extraordinario cualquier excedente entre los ingresos ordinarios presupuestos y los ingresos ordinarios efectivos, del cual se dispondrá conforme a la ley. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables".

De las normas transcritas se desprende, que es de suma importancia y de obligatorio acatamiento para la acción económica del Gobierno, la máxima financiera de que el Estado no debe gastar en un período determinado más de lo que permiten los ingresos, a fin de evitar un faltante con relación a un exceso de gastos, es decir lo que se conoce como el "déficit" presupuestario, habida cuenta de lo inconveniente que resulta para la economía de un país, pese a que modernamente se habla de la posibilidad de atender los sistemas económicos de un país mediante la utilización de un "déficit sistemático o admisible".

IIIo.- Aparte y además del principio comentado, existen otros, también recogidos en la Constitución, entre ellos, el axioma jurídico de que el presupuesto de un país constituye el límite de acción del Estado para el uso y disposición de sus recursos. La Constitución Política, en su artículo 180, dispone al respecto:

"El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y solo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo..."

Si bien es cierto el Estado, habida cuenta de la norma constitucional enunciada, no puede gastar más allá de los límites superiores que señala el presupuesto para un

determinado año fiscal, también lo es que ésta no obliga al Poder Ejecutivo a gastar la totalidad de lo autorizado. En otras palabras, la autorización, por parte de la Asamblea Legislativa, de los distintos -posibles- gastos, no implica que el Estado deba hacerlos, ni que su consignación en el presupuesto haga nacer a favor de los destinatarios un derecho, es decir, no tienen el efecto de obligar al Ejecutivo frente a los beneficiarios de los dineros prometidos, pues como gastos probables que son, están supeditados al hecho de que se verifiquen los ingresos probables contemplados también en el acto legislativo que los ampara. La mayor parte de los ingresos del presupuesto provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, por ello resulta de suma importancia que el Poder Ejecutivo al momento de gastar, tome en cuenta la evolución de la situación fiscal -que eventualmente puede ser distinta a la prevista al momento en que se elaboró el presupuesto- y la definición de prioridades por parte del Gobierno."

El presupuesto funge, pues, como plan contable y norma jurídica que regula los medios económicos que permiten el cumplimiento de los fines públicos. Como acto jurídico su validez está supeditada al cumplimiento de los principios que rigen para su emisión, tales como el de elaboración y autorización de un único instrumento que contenga la totalidad de los ingresos y egresos, debidamente desglosados. Asimismo, que éste constituye el límite de la actuación de los entes públicos para el uso y disposición de los fondos públicos (artículos 176, 177 y 140 inciso 7) de la Constitución Política). Es, pues, en el marco de ese concepto de presupuesto y de los principios que lo rigen, que deberá desempeñarse la función legislativa en la materia." (sentencia No. 1997-8287)

"...Ciertamente, el artículo 176 constitucional solo alude, en su texto, al "*presupuesto ordinario de la República*", a secas, como si ambos conceptos fueran sinónimos, pero del todo no lo son, porque también son "*presupuestos de la República*" los "*extraordinarios*" a que alude el artículo 177 párrafo 4 de la misma Constitución. La verdad es que hay, conforme al Derecho de la Constitución en su conjunto, dos clases diferenciadas de Presupuestos de la República. : el "*Ordinario*", así, en singular, que comprende el que podemos llamar "*General*", que se aprueba para el siguiente ejercicio anual, junto con las reformas que se le introduzcan después y que será solo eso: "*reformas al Presupuesto Ordinario, pese a que, como se dijo, la*

dicha tradición de equívocos haya dado y continué dando en llamarlas, con frecuencia, “presupuestos extraordinarios”, y los extraordinarios, cuantos sean necesarios, y sus reformas. Uno y otros constitucionalmente definidos, no de acuerdo con su trámite, ni con la oportunidad de su presentación por el Poder Ejecutivo o de su aprobación por la Asamblea Legislativa, ni siquiera con el contenido de los egresos que autorizan- aunque estos si tengan importancia, como se dirá-, sino por el origen de los ingresos con los cuales se vayan a financiar: si éstos son ordinarios, corrientes o permanentes, como los tributarios y, en general, las rentas del Estado, entonces se tratará del Presupuesto Ordinario; si los ingresos son extraordinarios, como los empréstitos, en general, se tratará de Presupuestos Extraordinarios “ (sentencias No. 2002-481, 1998-9192 y 1996-6859)

“...Los presupuestos regulados en nuestro país son conocidos en doctrina como “presupuestos de medios” de manera que existen asignaciones por programas u objetivos, donde los términos monetarios se encuentran dirigidos al cumplimiento de fines, que luego serán evaluados o analizados (artículos 49 y ss de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos). De conformidad con lo aprobado por el Poder Constituyente en 1949, la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo requiere de una determinada juridicidad, por lo que debe ser objeto de un acuerdo legislativo mediante el cual se aprueban los rubros autorizados. De ahí que el Poder Legislativo aprueba en este proceso el proyecto del presupuesto del Gobierno Central.

VI.- Sobre el artículo 180 de la Constitución Política. Efectivamente, el artículo 180 de la Constitución Política establece los límites del Poder Ejecutivo en cuanto a los presupuestos públicos, pero también contiene una norma habilitante para situaciones coyunturales de necesidad y urgencia. La Sala abordó en una ocasión anterior este tema e indicó que:

“...el artículo 180 de la Constitución Política, se refieren a verdaderos "estados de necesidad y urgencia" y no a la mera urgencia, que no es otra cosa más que la pronta ejecución o remedio a una situación dada, que se ha originado en los efectos de como ha sido manejada ella misma, y, bajo este presupuesto básico, la Sala entiende que lo que el Constituyente plasmó en su norma, es la posibilidad jurídica de que la Administración mediante procedimientos administrativos excepcionales, expeditos y simplificados, enfrente el estado anormal en que se llegue a encontrarse ante un evento de esa índole, y no una

simple justificación de los actos que emite. De manera que la norma constitucional bajo análisis, sanciona expresamente las circunstancias de "guerra", "conmoción interna" y "calamidad pública", como las que pueden ser objeto de su propio tratamiento de excepción y que deben entenderse dentro de la más rancia definición de la fuerza mayor o, a lo sumo, del caso fortuito, es decir, sucesos que provienen de la naturaleza, como los terremotos y las inundaciones, o de la acción del hombre, como tumultos populares, invasiones y guerra, o de la propia condición humana, como las epidemias, eventos que son sorpresivos e imprevisibles, o aunque previsibles, inevitables; se trata, en general, de situaciones anormales que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas con las medidas ordinarias de que dispone el Gobierno. De manera que la "emergencia" que ha contemplado el artículo 180 constitucional resulta ser un concepto jurídico indeterminado, porque no se determinan exactamente sus límites, precisamente a causa de que se está refiriendo a un supuesto de la realidad, que permite concreción o precisión al momento de aplicarse y que se opone, frontalmente, al concepto de la simple urgencia." (Sentencia 1992-3410)

El numeral contiene entonces el régimen constitucional mediante el cual el Poder Ejecutivo debe reconducir los recursos públicos que fueron aprobados en tiempos normales, a una situación que exige legislación nueva, para afrontar situaciones de crisis y de emergencia." (sentencia No. 2009-9427)

4. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.) y en sentido amplio (ad. ex. Preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc...)

La Sala Constitucional ha señalado que el control político realizado por la Asamblea Legislativa se ejerce no sólo respecto del Poder Ejecutivo, sino, en general, sobre todos los órganos e instancias públicas. Esta labor tiene como objetivo primordial, tutelar el ejercicio de la soberanía popular, por quien está constitucionalmente reconocido, como su principal agente de tutela; de esta manera, sirve de garantía de la democracia al servir de foro de

publicidad en la actividad de los Poderes Públicos, con el fin de que el pueblo -titular de la soberanía- pueda reconocer las actuaciones de tales Poderes y su justificación.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Asamblea Legislativa debe contar con los medios y recursos precisos para ello, los que procuran el exacto cumplimiento de la actividad gubernamental para confrontarla con los parámetros establecidos en la Constitución y por la propia Asamblea; además de poder contar con los procedimientos, cuya finalidad es establecer sanciones a los infractores, si la investigación fuere desfavorable.

Para cumplir con su objetivo, se le reconocen una gran variedad de mecanismos, escasamente regulados o del todo carentes de cualquier procedimiento para su concreción, por lo que el control, en la mayoría de los casos, si no es en todos, se produce sobre la base de criterios de oportunidad política, librados por los diputados. La interpelación de los Ministros, el voto de censura, el discurso del Presidente de la República el primero de mayo de cada año y las propias Comisiones de Investigación, son actividades políticas desarrolladas por la Asamblea Legislativa. Recalca que la trascendencia de esta competencia es su permanencia, es decir, no es un accidente o una competencia ejercida casuísticamente, sino que es un instrumento de depuración de las instituciones, vigilante de las jerarquías políticas y administrativas en los gobiernos democráticos; y de acuerdo con la Constitución, el control parlamentario representa el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes y a la Administración Pública en general.

Es precisamente en el período de sesiones extraordinarias, con el desplazamiento de la iniciativa legislativa al Poder Ejecutivo, que el sistema de frenos y contrapesos se debilita por el aumento de las potestades normativas del Poder Ejecutivo, momento en que el Poder Legislativo debe

aumentar sus posibilidades de control político, y no anularlo por completo durante el mismo.

La posición contraria permitiría hacer escapar del control político a la actividad del Poder Ejecutivo, por cuanto, bastaría con dictar los recesos legislativos, a fin de evitar la actuación inmediata de la Asamblea Legislativa, para minimizar su impacto político.

Por razones políticas, la Asamblea Legislativa tiene una potestad incita de autoconvocarse durante los recesos legislativos, en cuanto es el órgano que realiza la función de control parlamentario sobre los demás entes y órganos públicos, lo cual es, precisamente, manifestación de la independencia de la Asamblea Legislativa (ver sentencia No. 1996-6939).

Básicamente y en materia de amparo, la Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones por violación al debido proceso en las Comisiones de Investigación, desproporcionalidad en las recomendaciones dadas, acceso a la información por parte de las Comisiones y otros temas relacionados. Por ejemplo:

“Existen mecanismos de control político establecidos expresamente en la Constitución. Existe una competencia genérica del Poder Legislativo para controlar al Poder Ejecutivo. La función contralora del Poder Ejecutivo es interna y no excluyente de controles externos ejercidos por el Parlamento y por la Contraloría General de la República. Esta, al informar a la Asamblea Legislativa, le permite ejercer un control político en materia financiera. Asimismo, el Poder Judicial, a través de las diversas jurisdicciones, controla a la Administración.» Una posible interpretación del Artículo 140 inc. 8 apunta a que el Poder Ejecutivo es un órgano ejecutor y esa ejecución debe ser realizada de conformidad con el ordenamiento jurídico. Dado que al Poder Ejecutivo no se le permite actuar en forma contraria al ordenamiento, debe vigilar que la función administrativa se realice de acuerdo con el principio de legalidad. En igual forma, le corresponde al Estado, por principio, prestar los servicios públicos, lo que se debe realizar en la forma más eficiente posible. Una vigilancia interna no impide en forma alguna el control externo sobre cada uno de los actos administrativos o de la actividad

administrativa en general. Y, precisamente por estas razones, esta Sala dejó muy en claro al emitir el dictamen consultivo sobre el texto original del proyecto que dio origen a la Ley del Defensor de los Habitantes (Voto 502-91), que entendía que la Defensoría de los habitantes sería un órgano parlamentario de tutela de legalidad administrativa para coadyuvar en la promoción y defensa de los derechos de los habitantes «... no excluyente de otras competencias constitucionales o legales sobre la materia, muy especialmente las atribuidas a esta Sala por los artículos 10, 48 y 128 de la Carta Política y por la Ley de la Jurisdicción constitucional.» (Sentencias número 2000-07730 y 2001-7609)

“VII. DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. En lo que toca a las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa, esta Sala en sentencia número 4364-93, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del veinte de julio de mil novecientos noventa y tres, señaló lo siguiente:

“I. Esta Sala ya ha vertido su criterio sobre las facultades de las comisiones especiales legislativas en otras oportunidades, así, en la sentencia número 441-91 de las dieciséis horas quince minutos del veinte de febrero, por la que se resuelve el amparo que se tramita en expediente número 348-90, y en la resolución 1618-91 de las catorce horas dieciséis minutos del veintiuno de agosto, por la que se contesta a la consulta legislativa formulada por los diputados Danilo Chaverri Soto y otros.

II. La atribución de la Asamblea Legislativa de nombrar comisiones para investigar cualquier asunto que la misma le encomiende, y rendir el informe correspondiente, constituye un instrumento normal e indispensable para que la Asamblea pueda desempeñar sus función de fiscalización política, que le es tan consustancial como la netamente legislativa. Sin embargo, esta atribución encuentra limitaciones insalvables, derivadas de consideraciones constitucionales, a saber (ver resolución número 1618-91):

a.- En primer lugar, sólo puede utilizarse como instrumento de la función legislativa de fiscalización política y, por ende, únicamente para investigar negocios, o de la forma en que se invierten los fondo públicos o

conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca de los particulares, quienes están excluidos, por definición, de dicha fiscalización.

b.- En segundo lugar, estas facultades que se atribuyen a las comisiones, no pueden ser para sustituir, invadir o entorpecer, total o parcialmente las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia ni para contribuir a que otros lo hagan. En este sentido, es importante resaltar que la función jurisdiccional está exclusivamente en manos del Poder Judicial, de modo tal, que "ante ella cede cualquier función similar ejercida por otro Poder del Estado, como ya se ha dicho por esta misma Sala respecto del Tribunal de Servicio Civil." (Resolución número 441-91.)

c.- En tercer lugar, el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, y no debilitar, los derechos y libertades fundamentales.

III. *No obstante lo anterior, vale indicar que "siendo los diputados funcionarios políticos, están en la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier hecho que consideren delito perseguible de oficio, cuando tengan conocimiento de él en el desempeño de sus funciones, tal como lo ordena el artículo 156 inciso 1° del Código de Procedimientos Penales. Omitir ese deber, es también censurable, porque los Diputados no se diferencian en ese sentido, de otros funcionarios públicos, no obstante su posición en el sistema y su origen electivo." (Resolución número 441-91.)*

La investigación parlamentaria consiste en un conjunto de operaciones que culminan con la redacción o preparación de una o más relaciones por parte de la Comisión Investigadora, cuya finalidad precisamente es el control de la forma en que el gobierno, y en general la Administración Pública, desarrollan su cometido. Es el único instrumento que permite a los Parlamentarios una adquisición directa de información, acerca del funcionamiento de los demás entes públicos; por cuanto están dotadas de una serie de facultades especiales, como medio necesario para llevar a cabo su labor, como la de exigir la presencia de funcionarios públicos y particulares a declarar en su seno, solicitar informes a cualquier funcionario público,

e inclusive, solicitar exhibición de documentos y registros, y eventualmente, sancionar a los que desobedezcan sus órdenes. Como se indicó antes, esta labor se ejerce dentro del principio de separación de Poderes, por lo que un límite objetivo de la investigación legislativa, lo constituye la propia competencia constitucional, es decir, no puede ejercer funciones propias de otros Poderes, ni puede conocer de los secretos de Estado, ni de los asuntos que se encuentren en tramitación con carácter diplomático, ni tampoco de los que se refieran a operaciones militares pendientes.”

La función que realizan estas Comisiones es de naturaleza esencialmente política, por lo que la Sala ha enfatizado que sus recomendaciones tienen esa naturaleza y no constituyen sanciones de tipo jurídico.

Por tal razón, el ejercicio del control se produce de conformidad con criterios de oportunidad política, libremente valorados por la Asamblea Legislativa, ajenos a las consideraciones jurídicas y por ello las recomendaciones de las comisiones investigadoras carecen de efectos vinculantes para los demás órganos del Estado, por lo que se considera que los efectos del control parlamentario se dan en el ámbito de la repercusión pública, la presión social, la sanción moral y la desaprobación política.

En consecuencia, se ha aceptado que la medida sancionatoria o correctiva recomendada por una comisión investigadora es de carácter, moral, social y político (ver sentencias 1992-174, 1993-3464, 1991-441, 1995-1640 y 1997-1898). Así, por ejemplo, ha dicho la Sala:

“V.- Sobre las violaciones alegadas.- En el caso del amparado, a quien la Comisión Investigadora de las Irregularidades Cometidas en el Banco Anglo le imputó negligencia en el ejercicio de sus funciones públicas, observa la Sala que nunca se le citó para comparecer ante esa Comisión, no tuvo oportunidad alguna para referirse a los hechos u omisiones que se le atribuyeron, ni de explicar sus actos y al analizar lo actuado, a la luz de lo que viene dicho, la recomendación impugnada resulta a juicio de la Sala desproporcionada en relación con la negligencia atribuida al recurrente, aspectos que tienen que ver con la interpretación de los

alcances del acto "tomar nota", al que no se le ha dado un alcance jurídico, y en virtud de ello se limita indefinidamente su derecho de acceder a cargos públicos. Por lo expuesto, estima la Sala que la recomendación impugnada es contraria al principio de razonabilidad y lesiona el derecho que tiene el amparado a la defensa y de acceder, como cualquier ciudadano, a un cargo público. En consecuencia, el recurso deberá ser declarado con lugar, como en efecto se dispone, con las consecuencias que en la parte dispositiva se dirán." (en el mismo sentido ver sentencia N° 1998-6253 y 1998-7350)

“...Sobre la naturaleza de las investigaciones y recomendaciones que puede hacer la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función de control político, esta Sala se ha pronunciado en varias oportunidades, indicando que la labor de las Comisiones de esta clase, establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, no es la de juzgar -competencia exclusiva del Poder Judicial, en sentido estricto- a los servidores públicos, y menos aún a los particulares, pues, respecto de estos últimos, hay imposibilidad para investigar su vida y negocios privados, salvo en cuanto tengan relación con organismos o fondos públicos. Sí se ha admitido que en los hechos investigados pueden resultar involucradas personas privadas, simples particulares; sin embargo, se entiende que la investigación no se dirige contra éstas, pues en todo caso con estas investigaciones no se encausa a alguien en particular, es decir, no se establece un procedimiento en contra de persona determinada, razón por la cual no existe motivo para intimar cargos como si se tratara de un imputado dentro de un proceso penal, ya que a una persona para que comparezca a declarar ante la Comisión, a fin de interrogarla, no es sino la utilización de uno de los medios que la propia Constitución Política le confiere (párrafo segundo del inciso 23) del artículo 121 constitucional) a la Asamblea Legislativa para alcanzar su cometido. Se ha enfatizado así en la jurisprudencia de este Tribunal que ninguna persona es llamada a declarar a una Comisión investigadora en calidad de acusado, sino como simple compareciente, a fin de interrogarla para obtener información sobre los hechos objeto de la investigación, por lo que no impone sanciones o penas, en los términos del artículo 39 de la Constitución Política, sin que ello demerite su posibilidad de comparecer con abogado y abstenerse de declarar sobre lo que estime puede acarrearle responsabilidad penal...” (sentencia 1998-9172)

“...Evidentemente, la expresión “cualquier asunto” del inciso 23 del artículo 121 constitucional admite la posibilidad de investigaciones que tengan como resultado la facilitación o la preparación de la función legislativa, aunque es notorio que esta finalidad se sirve, en la generalidad de los casos, de las llamadas “comisiones permanentes”, o también de otras comisiones especiales que el Reglamento legislativo distingue de las comisiones de investigación propiamente dichas (véanse, a este respecto, los artículos 90 y 96 del citado Reglamento). De allí que se insista en que estas últimas comisiones tienen por finalidad el control político, o, en todo caso, que tienen una finalidad política. De aquí se sigue que, en perspectiva general, dichas comisiones están encaminadas a la determinación de responsabilidades políticas, en relación con “asuntos de interés público” (valga decir, circunstancias y estados de cosas que requieren esclarecimiento por razones de interés público, sea, aquellos que no tienen que ver con la esfera privada de las personas), y con los titulares de cargos políticos o públicos (pero es entendido, como enseguida se dirá, que las comisiones investigan “asuntos”, no a personas). Esto supone, además, que de los trabajos e informes de las comisiones solo pueden deducirse regularmente consecuencias o efectos políticos.

“Ciertamente, el segundo párrafo del inciso 23 del artículo 121 constitucional dota a las comisiones de poderes extraordinarios para realizar sus investigaciones, poderes que pueden semejarse a los que se emplean, sobre todo, en la investigación judicial penal. Pero esta paridad o semejanza en modo alguno implica equiparar las funciones, finalidades o resultados de aquellas con las funciones, finalidades y consecuencias de la actividad de los órganos judiciales: la vocación de ambas funciones -la judicial y la de control político- es distinta; no puede confundirse, ni conducir a los mismos o a análogos resultados. Simplemente, las comisiones son órganos impulsados por móviles políticos, están al servicio de finalidades políticas...(sentencia No. 1999-5367)

"... Ahora bien, las Comisiones de Investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, no el debido proceso -que no es aplicable en el caso de las Comisiones Investigadoras, según lo expuesto-, sino todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aún cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento le reconoce a todas las personas. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho a no declarar contra sí mismo, el cónyuge,

ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado, inclusive, de consanguinidad o afinidad (artículo 36 de la Constitución Política), lo que significa que el compareciente ante una Comisión Investigadora puede invocar a su favor dicho precepto constitucional y negarse a declarar, de considerarse que, de lo contrario, podría surgir una responsabilidad penal para él o los familiares cubiertos por la norma constitucional; o del derecho de hacerse acompañar de un abogado para que lo asesore o solicitar traductor si no domina el idioma español, etc... Así, por ejemplo, la recomendación legislativa dirigida a otros órganos del Estado para que se abstengan de nombrar en cargos públicos a determinadas personas, en virtud del resultado de las investigaciones, tiene el propósito de ser obedecida o acatada por quienes tienen la competencia de nombramiento, los que, si no procedieran en el sentido recomendado, se exponen a su vez al reproche público y, en general, a una devaluación de su propia situación o posición en el orden político. Es en este contexto en el que se consigue que aun la simple recomendación surta en la práctica efectos similares y aun más graves que los que se reconocen a la sanción formal, a la válidamente impuesta: por ejemplo, a la pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos u oficios públicos, concebida como reacción frente a ciertos ilícitos penales, que puede –por un lapso limitado- incapacitar a una persona para obtener cargos, empleos o comisiones públicas, inclusive de elección popular, o privarle de los derechos políticos, activos o pasivos (véase a este respecto el artículo 57 del Código Penal)...” (sentencias No. 1997-1898 y 2000-7215)

“IV.- Por otra parte, no menos importante es destacar que la vía del amparo constitucional no debe ser empleada para sustituir las potestades de control político con que cuenta la Asamblea Legislativa de conformidad con el artículo 121 inciso 24) de la Constitución Política. Como dispone dicha norma, puede la Asamblea interpelar a los Ministros de Gobierno en relación con actos referentes al ejercicio de sus cargos, así como censurarlos por considerar sus actuaciones inconstitucionales, ilegales, o producto de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicios evidentes a los intereses generales. Si los diputados tienen dudas acerca de la validez, conveniencia u oportunidad de determinadas decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo o alguno de sus integrantes, podrá entonces hacer uso de tales potestades de control parlamentario, sin la intermediación de la Sala Constitucional. Como se dijo, ninguna de las actuaciones impugnadas revela que las referidas infracciones hayan sido en efecto cometidas, por lo que de

conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el presente recurso de amparo deberá ser desestimado en todos sus extremos, como en efecto se hace.” (sentencia 2003-3839)

“...Otros límites que ha establecido la jurisprudencia de este tribunal se refieren a que las recomendaciones contenidas en los informes no se refieran a la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por plazo indeterminado así como que las mismas no invadan la independencia de otros órganos o entes públicos o privados (otros poderes o partidos políticos)...” (sentencia No. 2003-15253)

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo?

La Constitución Política de 1949 prevé la posibilidad de la reelección del Presidente de la República, pero no de manera inmediata, sino a los ocho años de haber dejado el cargo, es decir, mediando dos períodos presidenciales entre la finalización del mandato y la nueva postulación.

¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto?

Lo indicado en la respuesta anterior es la previsión original adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1949. Esta disposición fue reformada parcialmente en el artículo 132 inciso 1), mediante ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, eliminando del todo la posibilidad de la reelección Presidencial.

Contra la reforma citada fueron presentadas dos acciones de inconstitucionalidad, señalando la existencia de vicios formales y materiales. Vicios formales, por cuanto señalaron que se violentó el procedimiento constitucional establecido en el artículo 195 para la reforma parcial de la Constitución, al considerar que la Comisión Legislativa que debía rendir su informe al Parlamento, excedió el plazo de 20 días estipulado para ello.

De igual modo, indicaron que el procedimiento de reforma empleado (procedimiento de reforma parcial) no resultaba procedente tratándose de una modificación esencial al sistema constitucional, como sería la imposición de una restricción a un derecho consagrado por el constituyente originario.

Finalmente, vicios materiales, por cuanto consideraban violentados los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos políticos, al haberse suprimido el derecho de la reelección presidencial mediante una reforma parcial de la Constitución, reforma para la cual, estiman, se irrespetaron las potestades de la Asamblea Legislativa, pues mediante un poder derivado se restringió el derecho fundamental y libertad pública de libre elección que tenían los ciudadanos, concedido por el poder constituyente originario; derecho que también se encuentra consolidado en el derecho internacional de los derechos humanos y que, tradicionalmente, fue reconocido por un largo período en la historia constitucional costarricense.

En la primera oportunidad, la Sala, mediante sentencia No. 2000-7818, al resolver dos acciones de inconstitucionalidad acumuladas bajo el expediente No. 00-007428-0007-CO, declaró sin lugar el proceso con el voto salvado de los Magistrados Solano, Calzada y Vargas, fundamentalmente al señalar la mayoría, que en su criterio, el vicio de procedimiento apuntado no era de carácter esencial, y que, por tanto, se abstenía de emitir pronunciamiento en cuanto a los aspectos de fondo alegados por resultar innecesario.

Posteriormente, fue presentada la acción de inconstitucionalidad No. 02-005494-0007-CO en iguales términos, pero en esta ocasión, en aplicación del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que señala que la Sala puede rechazar una gestión por el fondo en cualquier momento cuando considere que existen elementos de juicio suficientes, o

que se trata de una simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada; en este caso, siempre que no encontrare motivos para variar de criterio o razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión. Lo anterior, implica que la Sala Constitucional tiene la facultad de revisar, incluso, un asunto que haya sido igual o similar, y de variar su criterio si lo estima pertinente, tomando en consideración que la Sala no se encuentra sujeta a sus propios precedentes de conformidad con el artículo 13 de la misma ley.

En esta nueva ocasión, mediante sentencia número 2003-2771, la Sala declaró con lugar la acción y anuló la reforma constitucional de 1969, con el voto salvado de los Magistrados Mora y Arguedas, y con notas suscritas por los Magistrados Solano, Vargas y Jinesta, Un extracto de esta sentencia señala que:

“No es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular, un acto creador; es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido y cuyos mecanismos, alcances y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución. Repetimos, existen algunos límites al poder de revisión constitucional por la Asamblea Legislativa y ello es debido a que esta potestad normativa no puede oponerse al poder constituyente en aquellos aspectos explicados extensamente en este texto. La existencia del poder legislativo no supone un desdoblamiento de la soberanía popular, sino simplemente, la delimitación jurídico-institucional de una competencia dada por el propio poder originario y que actúa dentro de la organización del Estado, subordinada en todo momento a la voluntad del pueblo. La doctrina ha sido insistente en señalar que “los elegidos son los representantes de la nación soberana, pero no los representantes soberanos de la nación”. En nuestro país el órgano competente para reformar parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente a los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico, que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente. Por otra parte, la institución estatal obligada a decidir si

en algún momento la Asamblea Legislativa sobrepasó sus potestades, es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y el mecanismo de garantía de que disponen los ciudadanos para instar a la Sala es la Acción de Inconstitucionalidad y en su caso, los Recursos de Amparo y Hábeas Corpus. En esta línea de pensamiento, la Sala misma, no debe sobrepasar su mandato de defensa de los derechos fundamentales generando normas. Con esta fórmula, la Constitución se defiende a sí misma y se protege como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. Es también por ello que se ideó un procedimiento especial agravado para su reforma, con lo que se pretende evitar que la superioridad de ciertas normas constitucionales pueda ser desvirtuada, ya sea mediante actividad legislativa o judicial. El pueblo costarricense, tal como lo demuestra su historia constitucional y tal como lo interpreta esta Sala Constitucional, no ha querido, desde la independencia, dejar a la voluntad de una o varias instituciones, ni el núcleo de derechos fundamentales, ni el sistema político y económico, sino que cualquier cambio en estos sentidos debe ser producto de un acuerdo que abarque un espectro político mucho mayor y mucho más independiente de los avatares político-electorales, de tal forma que su extensa aceptación social no solo sea perdurable en el tiempo, sino que sea efectivamente una manifestación de la voluntad popular. Según lo dicho en anteriores considerandos, el principio de la rigidez es una resultante de especial importancia del pacto social y por tanto, es también, en buena parte, el fundamento de la legitimidad del Estado. Se erigió como la condición determinante para que los ciudadanos dieran su consentimiento al texto constitucional. Este principio opera, en oposición, no sólo ante cualquier intento de modificación del estatuto de los derechos fundamentales por parte del gobierno, sino también ante la actividad del legislador ordinario o de cualquier autoridad en el mismo sentido. El costarricense históricamente ha querido mantener para su Constitución un procedimiento agravado y ésta sólo se puede reformar en relación con las tres dimensiones dichas –derechos fundamentales, sistema político y sistema económico- por una asamblea constituyente convocada expresamente para ello. En razón de lo anterior y aceptando –debido a la trascendencia de la decisión inserta en esta sentencia- el riesgo de que se califique este texto como reiterativo, volvemos a señalar, que tal es la razón por la cual existe un control constitucional sobre las reformas a la Constitución y que este control lo ejerce esta Sala, o sea no se trata que la Sala reforma el texto constitucional, se trata de que el mandato de esta Sala incluye la defensa de la Constitución y trata de evitar que se reformen las normas relativas a derechos

fundamentales y al sistema político y económico por vía no autorizada por el pueblo, autorización expresada mediante el poder reformador originario. Es así que este control, competencia de esta Sala Constitucional, procede cuando la reforma se produce con vicios de procedimiento, ya sea por violación a las reglas específicas previstas en los artículos 195 (en relación con el 124) y 196 de la Constitución Política, o bien cuando sea empleado el procedimiento de reforma parcial para la modificación de un aspecto esencial de la Constitución, por haberse reformado disposiciones, cláusulas o estructuras que no son susceptibles de enmienda, por estar expresamente sustraídas de una reforma parcial, o por estarlo implícitamente, en el caso de los derechos fundamentales. Estos derechos pueden ser objeto de reforma parcial, únicamente cuando se trate de modificaciones positivas, que son aquellas que amplían los contenidos de los derechos ciudadanos, -particularmente el de libertad- por la Asamblea Legislativa, sin embargo, las negativas, que son aquellas que reducen los contenidos de los derechos ciudadanos, únicamente pueden ser reformadas por una Asamblea Constituyente. Es decir, la Asamblea Legislativa puede ampliar los contenidos y alcances de los derechos fundamentales, pero no puede el poder constituyente derivado suprimir o reducir tales contenidos, pues de esta forma podría destruir el orden básico instituido por el poder constituyente originario. La rigidez de la Constitución no admite que tales disposiciones sufran detrimento por la actividad legislativa o de gobierno, porque si ello fuera admisible, podría suponerse que el poder legislativo o ejecutivo tienen competencia legítima para emitir normas en contra de la Constitución, -lo que a su vez significaría que podrían sustraerle la soberanía al pueblo, ya que actuarían en contra de sus intereses declarados. Al instituir la Constitución competencias al poder legislativo, a la vez las enmarca e impone, por tanto, limitaciones a su actividad. Agregamos que esta lectura tiende a su vez a proteger a la Asamblea Legislativa, ya que incluye en su razonamiento que todo acto que desborde o contradiga el mandato constitucional destruiría también la base de la propia actividad legislativa y el fundamento legítimo de su autoridad...”

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Tal como se ha indicado, la Constitución Política de Costa Rica reconoce el derecho del Poder Ejecutivo de ejercer el derecho de veto respecto de aquellos proyectos de ley que hayan sido aprobados por el Parlamento y que por razones de carácter público considere inapropiadas de poner en vigencia, salvo que se trate del proyecto de ley del presupuesto nacional ordinario de la República, respecto del cual no le asiste al Ejecutivo el derecho de vetarlo. El ordenamiento costarricense dispone que un proyecto de ley debidamente aprobado por el Poder Legislativo, una vez aprobado, debe pasar a la instancia del Ejecutivo para su sanción y publicación; esto significa que el proyecto de ley aprobado por el Legislativo, debe ser enviado para la firma del Presidente de la República –sanción-, quien una vez firmado ordena su publicación en el Diario Oficial.

Sin embargo, si el Poder Ejecutivo considera inapropiado el proyecto de ley, puede ejercer el veto dentro del plazo de diez días hábiles contado a partir del momento en que recibió el proyecto para sanción. Si no ejercita el derecho dentro de ese plazo, el Ejecutivo tiene la obligación de sancionar y publicar la ley aprobada.

Al ejercer el derecho de veto, el Ejecutivo puede considerar que el proyecto requiere de algunas reformas, por lo que en ese caso, reenvía el proyecto al Legislativo para su consideración. Sin embargo, si el Legislativo desatiende las observaciones y el proyecto se aprueba nuevamente por dos tercios de votos del total de sus miembros –mediante el procedimiento que se conoce como «resello», quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República. Si en el Parlamento no se reúnen los dos tercios de votos requeridos para el resello, el proyecto deberá archivarse y no podrá ser nuevamente considerado sino hasta la siguiente legislatura.

Por el contrario, si el Congreso adopta las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Poder Ejecutivo, quien en este nuevo momento, no podrá negarle la sanción.

Otra circunstancia relevante es si el veto del Ejecutivo se fundamenta en presuntos motivos de inconstitucionalidad, pues en estos casos, si el Legislativo no está de acuerdo con esas razones, debe enviar el proyecto a la Sala Constitucional para que se pronuncie al respecto. En estos casos, si la Sala determina la inconstitucionalidad de algunas disposiciones, se tendrán por desechadas, y el resto del proyecto será enviado al Parlamento para la tramitación correspondiente. Si la jurisdicción constitucional no encontrare disposiciones inconstitucionales, igualmente lo remitirá al Congreso para el trámite que corresponda.

Respecto del ejercicio del derecho de veto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de una manifestación propia del procedimiento de formación de la ley, procedimiento que se define como de voluntad conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo; así, mediante sentencia 2006-13323, señaló la Sala Constitucional que:

“VI.- DE LA PARTICIPACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA FASE INTEGRATIVA DE LA EFICACIA DE LA LEY.- El ejercicio de la función legislativa ha sido delegada por mandato constitucional a la Asamblea Legislativa (artículo 105 y 121 inciso 1) de la Constitución; con lo cual, bien puede afirmarse que se trata de una función materialmente legislativa. Sin embargo, también en esta materia, el constituyente originario previó un sistema de pesos y contrapesos –a modo de control–, en esta materia, al prever como requisito de validez y eficacia de las leyes, la sanción y promulgación de las leyes, así como la posibilidad de la objeción o **veto** por razones de inconstitucionalidad a cargo del Poder Ejecutivo, para lo cual el artículo 126 constitucional le confirió diez días a partir del recibo de un proyecto de ley aprobado por la Asamblea. Es por ello que la sanción de las leyes se constituye en un *acto solemne por el cual el Poder Ejecutivo manifiesta su conformidad con el contenido de la ley aprobada por la Asamblea*, que tiene como efecto conferirle fuerza normativa, motivo por el cual, se constituye

en un requisito esencial en la formación de las leyes (debido proceso sustancial de la ley). Así, se trata de una voluntad conjunta, tanto del órgano Legislativo como del Ejecutivo en lo que concierne al contenido de la ley aprobada, que hace que el Ejecutivo se convierta en "obligado" colaborador de la Asamblea en el proceso de formación de las leyes de la República.”