

Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional

La normatividad de la Constitución.

Preguntas Temáticas.

1. **¿Contiene la Constitución alguna disposición que defina su rango normativo y eficacia jurídica? ¿Cuál es el valor jurídico de la Constitución?**

En el sistema de justicia constitucional costarricense el rango normativo y la eficacia jurídica de la Constitución ha sido previsto en el artículo 10 de la Norma Fundamental, en cuya virtud le corresponde a una sala especializada de la Corte Suprema de Justicia determinar la regularidad constitucional de todas las normas del ordenamiento jurídico. Dicha norma establece:

“ARTÍCULO 10.- Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

- a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley.*
- b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.”*

Del contenido de esta norma se deduce que la Constitución Política es la norma de mayor rango en el ordenamiento jurídico costarricense y en virtud del principio de supremacía todas las actuaciones y las omisiones de los poderes públicos deben adecuarse al Derecho de la Constitución. En cuanto al valor jurídico de la Constitución es preciso concluir que constituye una norma jurídica

en todos sus alcances, aunque como se verá infra, son distintos sus grados de eficacia.

2. ¿Establece la Constitución expresa o implícitamente alguna diferenciación de grados de eficacia entre distintos tipos de normas constitucionales (valores, principios, derechos, poderes, garantías, entre otros)? De ser afirmativo identifique los supuestos y explique brevemente su fundamento.

En lo que respecta a la diferenciación entre grados de eficacia entre las distintas normas constitucionales, la doctrina ha distinguido entre normas auto-aplicativas y normas de ejecución diferida¹. Las primeras son aquellas que despliegan toda su eficacia por sí mismas, sin necesidad de desarrollo normativo ulterior, en tanto que las segundas, sí requieren la emisión de normativa infra-constitucional para disfrutar de eficacia plena. Un ejemplo de norma auto-aplicativa lo constituye el artículo 25 de la Constitución Política, que estipula:

“ARTÍCULO 25.- Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna”

Como se puede apreciar, esta norma despliega su eficacia por sí misma sin necesidad de desarrollo normativo ulterior. En cambio, un ejemplo de norma de ejecución diferida sería el siguiente:

“ARTÍCULO 49.- Establécese la jurisdicción contencioso - administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.”

Esta norma, a diferencia de la anterior, traslada a la ley la obligación de proteger los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados,

¹ Véase Patiño Cruz, S. y Orozco Solano, V., La Inconstitucionalidad por Omisión, Investigaciones Jurídicas, Sociedad Anónima, Segunda Edición, San José, 2011.

con lo cual la Constitución precisa de desarrollo normativa posterior infra-constitucional para disfrutar de eficacia plena. Cabe mencionar que la omisión de los poderes públicos de emitir esta normativa infra-constitucional de desarrollo es susceptible de control por la Sala Constitucional mediante el instituto de la inconstitucionalidad por omisión, de acuerdo con lo que disponen los incisos a) y f) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

3. ¿Establece la Constitución tipos de normas legislativas que la complementen o desarrollen? ¿Se requiere un procedimiento agravado para su adopción? Identifique esas normas y explique su funcionamiento.

Como se expuso en la pregunta anterior, en algunas ocasiones la Constitución precisa el desarrollo de sus disposiciones mediante la emisión de normativa con rango de ley para disfrutar de eficacia plena. Estas normas normalmente no requieren un procedimiento agravado para su adopción, con algunas excepciones. Un ejemplo lo podemos encontrar en el artículo 105 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, que reza:

Artículo 105.—La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Con lo cual en este caso se debía emitir una ley aprobada por 2/3 partes de la Asamblea Legislativa para regular el instituto del referéndum. Acerca del particular, en la sentencia No. 2005-05649, de 11 de mayo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad planteada por el Sr. Manuel Echandi Meza, en su condición de Defensor de los Habitantes, y Gabriel Bonilla Picado, contra la omisión legislativa en dictar una ley que regule el referéndum para que el pueblo pueda ejercer la potestad legislativa para la aprobación, derogación de leyes y reformas parciales, y la iniciativa popular en la formación de la ley durante las sesiones ordinarias. Dicha omisión fue impugnada por la violación de los derechos protegidos en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, así como el Transitorio Único de la Ley No. 8281 de 28 de mayo de 2002, por cuyo medio fue reformada parcialmente la Constitución, y se fijó el plazo de un año para dictar las leyes de desarrollo². Esta reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 118 de 20 de junio de 2002, razón por la cual las leyes de desarrollo debieron ser dictadas antes del 20 de junio de 2003. De ahí que en la sentencia aludida la Sala tuvo por acreditado que el Órgano Legislativo demoró más de un año y diez meses en decretar dichas leyes, motivo por el cual declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad, en los siguientes términos: *“Se declara inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato expreso impuesto por el poder constituyente derivado en la reforma parcial a la Constitución Política a los artículos, entre otros, 105 y 123 mediante Ley No. 8281 del 28 de mayo del 2002, para dictar, según el Transitorio Único, en el plazo de un año siguiente a la publicación de ésta —el cual venció el pasado 20 de junio del 2003— las leyes de desarrollo del referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley. Se le otorga a la Asamblea Legislativa el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, para que dicte las referidas leyes”*.

4. ¿Cuál es el valor jurídico y la jerarquía que la Constitución asigna a los tratados y convenciones internacionales, especialmente a las que tratan sobre derechos humanos?

² De este modo, en el Transitorio Único de la reforma parcial a los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, entre otras cosas, se dispuso: *“Las leyes especiales referidas en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, aquí reformados, deberán dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta Ley. Durante este plazo, no entrará en vigor lo aquí dispuesto.”*

En el ordenamiento jurídico costarricense los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, más que meros criterios de interpretación de los derechos fundamentales, constituyen verdaderas reglas jurídicas, motivo por el cual los particulares pueden exigirlos directamente ante las autoridades públicas, a tal grado que si reconocen un derecho o confieren mayor protección de una libertad o derecho fundamental que el previsto en la Constitución Política, priman sobre las disposiciones del Texto Constitucional.

En este sentido, se ha sostenido que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a diferencia de los otros instrumentos del Derecho Internacional, no tienen únicamente un valor superior a la Ley de acuerdo con el artículo 7° de la Constitución Política de la República de Costa Rica, sino que sus disposiciones, en la medida en que brinden mayor cobertura, o tutela de un determinado derecho, deben prevalecer sobre éstos. Se trata entonces de una construcción efectuada por la Sala Constitucional a partir de los alcances del artículo 48 de la Constitución Política.

Estos razonamientos han sido utilizados por una parte de la doctrina especializada para defender el carácter supra-constitucional de estos instrumentos. Así, por ejemplo, Armijo Sancho ha señalado, al comentar el criterio sostenido por la Sala Constitucional en la sentencia No. 3805-92 de 28 de noviembre, que: *“lo expuesto, tiene como objeto presentar con claridad el lugar que, dentro de las fuentes normativas de nuestro ordenamiento jurídico, tienen los derechos humanos, desde luego prevalente sobre la legislación “municipal” desde la perspectiva internacional, categoría a la que pertenecen los Códigos, y además explica la razón por la cual la Sala ha declarado inaplicables algunas normas, o en otros casos ha visto la necesidad de emplear la técnica de dictar interpretaciones armónicas de sus reglas con las superiores de los tratados sobre derechos humanos y con las constituciones. En última instancia, lo que hacemos es parodiar y transformar la frase de García de Enterría, al señalar que: los instrumentos sobre derechos humanos aplicables en Costa Rica son normas jurídicas y como tales producen efectos jurídicos”*³.

Es clara entonces la existencia una línea jurisprudencial muy definida por la Sala Constitucional, en el sentido de privilegiar la aplicación de los Instrumentos Internacionales de los Derechos Humanos sobre las disposiciones constitucionales, si confieren mayores libertades o un mayor ámbito de protección o tutela de un determinado derecho que la Norma Fundamental. En su estudio, Armijo Sancho menciona las siguientes sentencias de la Sala

³ Ver Armijo Sancho, G., *La tutela supraconstitucional de los derechos humanos en Costa Rica*, Ius et Praxis, [Vol. 9, No. 1, Talca, 2003](#), pags. 39-62.

Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, todas las cuales han tenido gran trascendencia en el foro jurídico costarricense⁴:

- la Sentencia No. 1147-90 de 21 de septiembre: en que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para reconocer a un abogado sentenciado su derecho a la jubilación; en este pronunciamiento se expresó que los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos *“tienen, no sólo el rango superior a la ley ordinaria que les confiere el artículo 7 de la Constitución sino también un amparo constitucional directo que prácticamente los equipara a los consagrados expresamente por la propia Carta Fundamental, al tenor del artículo 48 de la misma (reformado por ley N. 7128 de 18 de agosto de 1989); entre esos derechos, concretamente, los reconocidos en los artículos 25, 28 y 30 –así corregidos los que se invocan en la acción- del Convenio sobre la Seguridad Social, N. 102 de la OIT”*. Así, en esta sentencia resalta la Sala que el Derecho de los Derechos Humanos, tanto interno como internacional, prohíbe cualquier tipo o clase de discriminación en el reconocimiento y garantía de los derechos de los delincuentes, imputados o condenados, y para ello utiliza como normas aplicables no sólo el artículo 33 Constitución Política, sino también el Preámbulo y el artículo 2 Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre; los artículos 1, 2.1 y 7 Declaración Universal sobre Derechos Humanos; el Preámbulo, y los artículos 2.1 y 26 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Preámbulo y el artículo 2.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y otros textos internacionales, entre ellos, el Convenio 102 de la OIT;
- la Sentencia No. 1739-92, de 1º de julio, en que la Sala Constitucional conoció la Consulta Judicial Preceptiva de Constitucionalidad (expediente No.1587-90) planteada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con base en un recurso de revisión interpuesto por Mario Enrique Arias Arguedas contra la sentencia del Juez Tercero Penal de San José de las 8:00 horas del 8 de mayo de 1964, que le impuso la pena de un año de prisión, con condena de ejecución condicional, por el delito de estafa en perjuicio de "Compañía Distribuidora G. Renero". En esta sentencia (redactada por el Magistrado Piza Escalante, q.d.D.g.) la Sala Constitucional desarrolló todos los elementos del derecho al proceso debido, cuyo contenido

4 Véase Armijo Sancho, G., La tutela supraconstitucional de los derechos humanos en Costa Rica, op. cit., pags. 39-62

esencial no sólo ha sido protegido por los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, sino también en diversos Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

- la Sentencia No. 3435-92 y su aclaración: No. 5759-93: en estos pronunciamientos, la Sala reconoció el derecho del extranjero casado con mujer costarricense a naturalizarse, tras haber interpretado el artículo 14 inciso 5) de la Constitución Política, de acuerdo con los artículos 2.1, 3 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 1.1, 2, 17, 24, 51, 52 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el artículo 23.1.4. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- la Sentencia No. 2313-95, de 9 de mayo, en que se resolvió la acción de inconstitucionalidad planteada por Róger Ajún Blanco, contra el artículo 22 de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas, por considerarlo contrario a lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este pronunciamiento la Sala Constitucional declaró inconstitucional la norma impugnada, teniendo en consideración lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la colegiatura obligatoria de los periodistas en la Opinión Consultiva No. OC-5-85 de 13 de noviembre de 1985 en el sentido que: *“que la colegiación obligatoria de los periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?”*;
- la Sentencia No. 2000-09685 de 1 de noviembre, en que se conoció la consulta preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley de aprobación del *“Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”*; en esta decisión, la Sala Constitucional se refirió sobre la eficacia de que se dota en el sistema de justicia constitucional costarricense a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que formalmente no han sido suscritos o aprobados conforme al trámite constitucional, del siguiente modo: *“En este aspecto hay que rescatar la referencia específica que hoy la Constitución hace de los “instrumentos internacionales”, significando que no solamente convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo (tal el caso que ahora nos ocupa), sino cualquier otro instrumento que tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no haya sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable*

en el país”. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10 de diciembre de 1948), por su carácter y naturaleza, no ha necesitado de los trámites constitucionales de aprobación, para entenderse como vigente y con la fuerza normativa que le otorga la materia que regula. Otro tanto cabe decir de las “Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos”, de la Organización de las Naciones Unidas, que aunque sean producto de reuniones de expertos o el trabajo de algún departamento de esa organización, por pertenecer nuestro país a ella, y por referirse a derechos fundamentales, tienen tanto el valor de cualquier normativa internacional que formalmente se hubiera incorporado al derecho interno costarricense. En este sentido puede citarse la sentencia N° 2000-07484, del veinticinco de agosto último, en que por virtud de un hábeas corpus formulado por un recluso, esta Sala condenó al Estado por violar esas Reglas Mínimas, particularmente por el hacinamiento y falta de higiene constatadas en un centro penitenciario. En esa misma fecha, también se estimó un recurso de hábeas corpus planteado en favor de unos ciudadanos panameños que habían ingresado al país con visa de turismo y que, según las autoridades de Migración, solamente permitía “fines de recreación” y que fueron sorprendidos ejerciendo una protesta pacífica ante las instalaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde pendía su caso, originado en alegadas violaciones a sus derechos por parte del Gobierno de la República de Panamá. Se les detuvo y se les iba a deportar, de modo que la Sala anuló las resoluciones que en tal sentido se habían dictado, porque, como se nota, sería absurdo que al ser Costa Rica sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se impida a quienes tengan pendientes casos ante ella, entre ellos extranjeros, expresarse en forma pacífica y pública a favor de los derechos que considere les asisten”;

- y la Sentencia No. 2002-10693 de 7 de noviembre, en que se reitera el criterio sostenido por la Sala Constitucional en las anteriores oportunidades, para admitir el derecho de toda persona de participar en la formación de las decisiones públicas referentes a la protección del ambiente, en los términos en que está consagrado en los numerales: 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 16 de la “Carta Mundial de la Naturaleza”, adoptada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N°37/7 de 28 de octubre de 1982; 8.2 de la “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, adoptada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N°41/128, de 4 de diciembre de 1996.

Por lo anterior, es claro que la Sala Constitucional no sólo ha defendido en su reiterada Jurisprudencia el carácter normativo y vinculante de los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, sino también su valor supra-constitucional, en aquellos supuestos en que un instrumento internacional brinde mayor amplitud o protección de una determinada garantía que la propia

Constitución. Tales razonamientos sin duda son compartidos por el autor, no sólo porque se trata de una construcción jurisprudencial de la Sala Constitucional que le ha permitido aplicar directamente diversos Instrumentos Internacionales cuyos derechos no han sido previstos expresamente en la Constitución Política (entre ellos, el derecho de rectificación o respuesta, en los términos en que ha sido consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sino también porque se sustenta en el sentido literal del artículo 48 de la Constitución Política, que la habilita para conocer a través del recurso de amparo sobre cualquier vulneración de un derecho fundamental consagrado en la Constitución, como en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos aplicables en República.

5. ¿Contiene la Constitución normas expresas o implícitas que establezcan la sujeción de los poderes públicos y el resto de los órganos estatales a la Constitución? Identifique y describa esas normas.

Como se expuso en la respuesta de la primera pregunta de este cuestionario, en el artículo 10 de la Constitución Política se establece la sujeción de los poderes públicos y el resto de los órganos estatales al Derecho de la Constitución.

6. ¿Existe alguna disposición, práctica institucional o costumbre constitucional que permita a los poderes políticos interpretar la Constitución? De ser éste el caso, ¿Cuál sería la eficacia vinculante de esas denominadas “convenciones constitucionales”?

Aunque no existe en la Constitución una norma que así lo establezca, es claro que todos los poderes públicos deben interpretar y aplicar la Constitución. Estas interpretaciones, sin embargo, únicamente sirven para el caso concreto. Lo que no pueden hacer los poderes políticos es dejar de aplicar una ley so pretexto de aplicar directamente la Constitución, pues en Costa Rica y de acuerdo con el artículo 10 constitucional, por tratarse de un sistema de control concentrado, el monopolio del rechazo para expulsar del ordenamiento jurídico una norma lo tiene, con exclusividad, la Sala Constitucional. En cuanto a las convenciones constitucionales, éstas son susceptibles de control por parte de la Sala Constitucional, por ser el intérprete último y privilegiado de la Constitución. Cabe mencionar que los efectos de las decisiones de la Sala son vinculantes erga omnes.

7. ¿Impone la Constitución el deber de los ciudadanos de respetarla? ¿Reconoce la Constitución la eficacia de los derechos

fundamentales en las relaciones entre particulares? Explique su fundamento.

Aunque no existe en la Constitución una norma que expresamente establezca el deber de los ciudadanos de acatarla, existe consenso en ese sentido. Tampoco existe en la Constitución una norma que regule la eficacia de los derechos fundamentales entre los particulares. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, es posible promover un recurso de amparo contra un sujeto de derecho privado, en circunstancias particulares. Dicha norma establece:

“ARTICULO 57. El recurso de amparo también se concederá contra las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales a que se refiere el artículo 2, inciso a), de esta ley. La resolución que rechace el recurso deberá indicar el procedimiento idóneo para tutelar el derecho lesionado. No se podrán acoger en sentencia recursos de amparo contra conductas legítimas del sujeto privado.”

De este modo, el recurso de amparo contra sujetos de derecho privado procede en 2 hipótesis: cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de hecho o de derecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes son claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos y libertades fundamentales.

8. ¿Cuál es el mecanismo vigente de reforma constitucional? ¿Se requieren para la reforma constitucional mayorías agravadas o procedimientos especiales en comparación del procedimiento ordinario de producción legislativa? ¿Se establece alguna diferenciación entre normas constitucionales para su modificación? Identifique las normas y explique su funcionamiento.

En la actualidad, la Constitución Política de la República de Costa Rica puede ser reformada según los procedimientos previstos en los artículos 195 y 196 de la Constitución Política, así como en los artículos 14 y 15 de la Ley de Referéndum, todos los cuales serán revisados de seguido. Dichos procedimientos son más gravosos que los previstos en el ordenamiento jurídico para la emisión de normas con rango de ley.

A. El procedimiento de reforma parcial de la Constitución.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 195 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, esta norma sólo puede ser revisada parcialmente con “*absoluto arreglo*” al procedimiento que dicha disposición contempla. De esta manera, a diferencia del trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa para la emisión de una ley ordinaria (en el cual la Sala Constitucional normalmente ha distinguido entre vicios sustanciales o no, en la medida en que afecten de una u otra manera el principio democrático⁵) en el caso de las reformas parciales de la Constitución, al establecerse que únicamente se puede realizar con absoluto arreglo a ese procedimiento, es preciso concluir que todas las formalidades de esa norma son sustanciales; de ahí que la inobservancia de cualquiera de ellas supone la inconstitucionalidad de esa iniciativa (Cabe mencionar, sin embargo, que la Sala Constitucional, a partir de la sentencia No. 2010-11043 de las 15:00 hrs. de 23 de junio de 2010, distingue entre vicios sustanciales y no sustanciales en el procedimiento de reforma de la Constitución). No es otra la conclusión que se puede esbozar, si se tiene en consideración los alcances del principio de rigidez constitucional, en cuya razón la Norma Fundamental sólo se puede ser revisada

5 Sobre el particular, la Sala Constitucional en la sentencia No.3513-94 de 15 de julio, señaló: “*De otro lado, el artículo 73 inciso c) de la misma Ley facilita la acción de inconstitucionalidad para los casos en que en la formación de las leyes se viole algún “requisito o trámite sustancial” previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento legislativo. A esto hay que agregar que el artículo 101 de la mencionada Ley prescribe que el dictamen de la Sala es vinculante cuando establezca la existencia de “trámites inconstitucionales del proyecto consultado”. El reconocimiento que en las dos últimas reglas se hace de la invalidez procesal o formal por vicios en la formación de la ley, muestra que del legislador se requiere que en sus deliberaciones y decisiones proceda con corrección jurídica. Pero, a la vez, el carácter limitado de ese reconocimiento -constreñido a los “requisitos o trámites sustanciales”, y no a cualquier clase de trámites o requisitos-, exige de la Sala que su juicio en cada situación particular esté regido por la conveniente elasticidad y el sentido práctico, y exento de meros formalismos, a fin de no obstaculizar injustificadamente o innecesariamente el indispensable espacio de libertad de que disponen la Asamblea, sus órganos, los diputados individualmente y las fracciones políticas representadas en aquella. Este ejercicio de flexibilidad en la interpretación y aplicación del derecho al procedimiento legislativo es prudente y razonable y, sobre todo, plausible, cuando el parámetro del juicio de validez no es una disposición concreta (como, por ejemplo, es concreta la regla del artículo 124 de la Constitución que dice que los debates se dan “cada uno en distinto día no consecutivo”), caso en el cual la aplicación está intensamente preconfigurada en la regla, sino un principio constitucional. En este mismo sentido, no hay que perder de vista tampoco el carácter instrumental (que no el único carácter) del procedimiento legislativo, regulado solo en sus puntos medulares por texto expreso de la Constitución, que no solo es la vía por la que la Asamblea discurre para dictar la ley sino para hacerlo realizando a la vez el principio democrático (que está en la base del orden constitucional, como lo afirma la Constitución desde su artículo primero, y que legitima a la propia Asamblea -artículo 105 constitucional- y da autoridad a la ley que de ella dimana - artículos 121 y 129-). En este contexto, precisamente, los “requisitos o trámites sustanciales” de que habla la Ley de la Jurisdicción Constitucional son aquellos que exige la Constitución de modo expreso y más o menos acabado -puesto que hay que suponer que al precisarlos la Constitución y reservarlos para sí, insoslayablemente han de calificarse como “sustanciales”- y los que, establecidos en el Reglamento legislativo, son deducibles del principio democrático (en general o en sus diversas manifestaciones particulares, como, por ejemplo, el pluralismo político o el principio de publicidad).*”

parcialmente con arreglo a esa disposición⁶. En relación con el inciso 1) del artículo 195 de la Constitución Política, Marina Ramírez Altamirano explica que se denomina “*la proposición*” a la solicitud que se propone pidiendo la reforma de uno o más artículos de la Carta Fundamental; dicha solicitud adquiere la forma y el nombre de proyecto, una vez que se cumplen las etapas iniciales que prevé la Constitución y el Reglamento de la Asamblea Legislativa⁷. Sobre el particular, ha indicado la Sala Constitucional que la Asamblea Legislativa no puede entrar a conocer un proyecto de reforma sustancialmente diferente al dictaminado por la Comisión Especial dictaminadora del inciso 3) del artículo 195 constitucional, pues ello significa introducir un texto que: “*no ha sido propuesto con las formalidades del caso, no ha sido admitido a discusión, no ha sido dictaminado*”. Por su parte, en la sentencia N°6674-93 la Sala Constitucional indicó que el plazo de veinte días a que se refiere el inciso 3) del artículo 195 de la Constitución Política, para que la Comisión Especial emita su dictamen, es improrrogable, de forma que su extralimitación supone la necesidad de archivar el expediente legislativo. Este criterio sin duda se sustenta en la necesidad que la reforma parcial de la Constitución se verifique con absoluto arreglo a las formalidades contempladas en la norma aludida, todo lo cual a su vez tiene asidero en el principio de rigidez constitucional⁸.

6 El artículo 195 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece:

“Artículo 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones: 1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. 2) Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión; 3) En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles. 4) Presentado el dictamen, se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea; 5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo; 6) El mencionado proyecto pasará al Poder Ejecutivo; y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje Presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones, o recomendándolo; 7) La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea, formará parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia. 8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

7 Véase Ramírez Altamirano, M., Manual de Procedimientos Legislativos, Juriscentro, San José, 2008, pág. 241

8 Sobre el particular, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia N° 1438-95 de 15 de marzo, precisó: “*la Constitución es la norma fundadora del orden jurídico, y la primera en la jerarquía normativa; que la propia Constitución garantiza la integridad de este principio, por ejemplo, al disponer (como lo hace en su artículo 10) el control de constitucionalidad*

B. El procedimiento de reforma total de la Constitución.

A diferencia del supuesto previsto para la reforma parcial de la Constitución, el procedimiento contemplado en el artículo 196 de la Constitución Política alude aquellas situaciones en que se pretende una revisión general o total de la Norma Fundamental, otorgándose dicha facultad a una Asamblea Nacional Constituyente. Esta norma establece:

“La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo.”

De esta manera, la reforma general de la Constitución únicamente se puede producir mediante una Asamblea Nacional Constituyente que fuese convocada por medio de una ley aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Por su parte, en lo que atañe a la ley de convocatoria, mucho podría discutirse acerca de su contenido y, en particular, sobre la forma en que serán escogidos los miembros de la Asamblea Constituyente. Del particular, sin duda existe una laguna normativa que debe ser suplida por los órganos que gozan de esa competencia.

Cabe mencionar que durante el período de vigor de la actual Constitución Política de la República de Costa Rica, la Asamblea Legislativa aún no ha aprobado ninguna iniciativa tendente a instaurar una Asamblea Nacional

de las normas por medio de la Sala Constitucional, o -para el caso- al procurar ella misma mecanismos para sus cambios futuros, valga decir, al regular los procedimientos para su propia reforma. Desde esta perspectiva, es innegable que el procedimiento para la reforma parcial diseñado en el artículo 195 es una garantía de la supremacía de la Constitución y un límite a la potestad legislativa, que no puede ser traspasado o eludido por la Asamblea sin transgredir la Constitución y que, por el contrario, ha de ser escrupulosamente respetado. El rigor de ese procedimiento está remarcado expresamente desde el principio del artículo 195, que comienza diciendo:

"Artículo 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones..."

Cada una de las disposiciones que siguen a ese encabezamiento describen la unidad del proceso decisorio en que consiste el procedimiento de reforma parcial de la Constitución, procedimiento que parte de la proposición en que se pide la reforma y señala diversos momentos de reflexión, análisis y debate, convocados todos ellos alrededor de esa proposición que fija ab initio el ámbito material dentro de cuyas fronteras la voluntad legislativa, cualquiera que ésta sea, toma cuerpo. Sería inútil tanto celo puesto por la Constitución en el diseño de la cláusula de reforma si el objeto o fin perseguido por ésta y la materia de la proposición en un caso dado fuesen alterados durante el procedimiento de modo tan evidente como para que pudiese decirse sin exagerar que no se trata ya de una proposición de enmienda, sino de dos o más, diversas y carentes entre sí de conexión necesaria o siquiera razonable. Los casos en que esto ocurriere constituyen ejemplos de desnaturalización del procedimiento para la reforma y producen inevitablemente una infracción de la Constitución"

Constituyente en los términos del artículo 196, motivo por el cual son escasos los criterios jurisprudenciales que pueden ser revisados en ese sentido.

C. La reforma de la Constitución mediante referéndum.

Con la reforma efectuada al inciso 8) del artículo 195 de la Constitución Política, así como con la entrada en vigencia de la Ley No. 8492 de 23 de febrero de 2006, Ley para la Regulación del Referéndum, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 4 de abril de 2006, se ha previsto la posibilidad de someter al proceso de referéndum aquellas iniciativas tendentes a reformar parcialmente la Constitución, después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si así es acordado por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Así, en lo que atañe al proceso de referéndum sin duda alguna es relevante el criterio sostenido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 2005-05649 de 11 de mayo, en el sentido que: *“cabe mencionar que el principio democrático contenido en el preámbulo y artículo 1° de la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, supone, necesariamente, el de la participación política directa, efectiva, libre y consciente de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas fundamentales en cuanto les atañen. Sobre este último principio, el artículo 9° de la Constitución Política, en su versión actual, después de la reforma parcial verificada por la Ley No. 8364 del 1° de julio del 2003, dispone que “El Gobierno de la República es popular, representativo, **participativo**, alternativo y responsable. **Lo ejercen el pueblo** y tres Poderes distintos e independientes entre sí: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. No cabe la menor duda que la última reforma parcial al artículo 9°, fue jalonada, en buena parte, por la que se produjo, casi un año antes, de los ordinales 105 y 123 de la Constitución, en cuanto se enfatiza el carácter participativo del Gobierno de la República y se señala explícitamente que, además de los tres Poderes, éste lo ejerce el pueblo, obviamente, a través de su participación en el diseño de las grandes líneas políticas del país, mediante el referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley. En el ámbito de los instrumentos internacionales de derechos humanos es menester indicar que existe una convergencia absoluta de estos en consagrarle y garantizarle a las personas el derecho de participar o tomar parte directamente en el gobierno o en la dirección de los asuntos públicos de su país, así lo establecen, a título de ejemplo, los artículos 21, párrafo 1°, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, 23, párrafo 1°, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969 y 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966”.*

Por su parte, en el voto salvado de los Magistrados Armijo Sancho y Cruz Castro, a la sentencia No. 2007-09469 de 3 de julio, se indicó que luego de la reforma efectuada a los artículos 9°, 105 y 123 de la Constitución Política, la

Asamblea Legislativa emitió la Ley para la Regulación del Referéndum, que tiene por fin regular e instrumentar el instituto de la democracia participativa, por medio del cual el pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política, de conformidad con los artículos 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política.

Dicha ley desarrolla el contenido del artículo 105 constitucional (que, precisamente, le otorga al pueblo la potestad de legislar mediante el referéndum), y el artículo 102 inciso 9) ídem que le atribuye al Tribunal Supremo de Elecciones la competencia de organizar, dirigir, fiscalizar, escutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum.

También se dijo en esa oportunidad que el proceso de referéndum, contiene una doble vertiente o naturaleza, pues por un lado involucra la potestad del pueblo de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política (función estrictamente legislativa) y, por otro, el ejercicio del sufragio (función estrictamente electoral); de ahí que las decisiones que adopte el Tribunal Supremo de Elecciones en esta materia eventualmente pueden ser objeto de control a través de sus distintas modalidades, siempre que el acto adoptado no constituya función estrictamente electoral, todo lo cual deberá ser examinado por la Sala en el caso concreto, quien tiene la potestad para resolver sobre su propia competencia (artículo 10 de la Constitución Política y 7° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Por su parte, y en lo que atañe a los procesos de referéndum relativos a una reforma de la Constitución, es preciso mencionar que están contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley para la Regulación del Referéndum, los cuales establecen:

“Artículo 14.- Convocatoria del referéndum de reforma constitucional. Para reformar parcialmente la Constitución, el referéndum podrá ser convocado al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; por la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum únicamente podrá realizarse después de que el proyecto de reforma haya sido aprobado en la primera legislatura y antes de la segunda, de conformidad con el inciso 8) del artículo 195 de la Constitución Política.”

y también,

“Artículo 15.- Tramitación de las reformas constitucionales aprobadas mediante referéndum.

De aprobarse la convocatoria y alcanzarse el porcentaje establecido en el artículo 102 de la Constitución para las reformas constitucionales, el TSE una vez finalizado el escrutinio, hará la declaratoria oficial de los resultados del referéndum, y lo notificará al Poder Legislativo, para la confección del correspondiente decreto legislativo. La Asamblea Legislativa lo comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.

Si el referéndum obtiene un resultado negativo, el proyecto de reforma se archivará sin más trámite. De no alcanzarse el porcentaje de participación necesario, al no ser vinculante el referéndum, el TSE enviará el proyecto de reforma a la Asamblea Legislativa, a fin de que continúe con el trámite constitucional ordinario, establecido en el artículo 195 constitucional.”

De esta manera, es posible reformar la Constitución mediante la aplicación del instituto del referéndum, en la medida en que se observen los requisitos contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley No. 8492 de 23 de febrero de 2006, los cuales regulan, entre otras cosas, cuáles órganos tienen la iniciativa para instaurar dicho proceso de referéndum, el momento en que se debe efectuar la consulta ciudadana, así como el escrutinio y las condiciones bajo las cuales resulta vinculante el resultado de la votación.

9. ¿Contiene la Constitución normas inderogables o inmodificables (las denominadas cláusulas pétreas)? Identifique esas normas, enuncie los supuestos y explique su alcance.

En el ordenamiento jurídico costarricense sin duda es relevante el criterio sostenido por la Sala Constitucional en la sentencia No. 2003-2771 de 4 de abril, en la cual se resolvió la acción de inconstitucionalidad planteada contra la reforma del artículo 132 de la Constitución Política, efectuada mediante la Ley No. 4349 de 11 de julio de 1969. En esta sentencia la Sala Constitucional indicó que el régimen de los derechos fundamentales únicamente puede ser reformado por la vía prevista en el artículo 196 ídem, no así en la del 195, pese a que la Constitución expresamente no realiza ninguna distinción sobre las materias que pueden ser conocidas por las distintas modalidades del poder constituyente derivado. En este orden de ideas, la Sala Constitucional expresó:

“En el caso de la reforma a la Constitución se presenta una gran e importante diferencia: aquellas normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales, sólo pueden ser reformadas por una asamblea

constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política. En beneficio de la contundencia de la afirmación, repetimos que las normas originarias acerca de los derechos fundamentales y los sistemas políticos y económicos, únicamente pueden ser disminuidas por una asamblea constituyente. Las otras normas de la Constitución y las leyes secundarias son susceptibles de ser revisadas por la Asamblea Legislativa en uso de las atribuciones que le da el numeral 195 constitucional; tal es su ámbito de competencia en materia de reforma legislativa”.

Con lo cual, aunque expresamente no existen cláusulas pétreas en la Constitución, el régimen de los derechos fundamentales solo puede ser reformado por la vía del artículo 196 constitucional.

10. ¿Existen normas constitucionales de aplicación exclusiva a determinados ámbitos territoriales en el Estado? ¿Cuál es el alcance territorial de la eficacia de la Constitución? Explique.

La Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 se aplica con respecto a todo el territorio del Estado. Por tanto no existen normas constitucionales de aplicación exclusiva a determinados ámbitos territoriales en el Estado.

11. ¿Consagra la Constitución mecanismos de garantía jurisdiccional? ¿el control jurisdiccional de la Constitución es concentrado, difuso o mixto? Explique su funcionamiento.

Con ocasión de la reforma a los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política, se atribuyeron a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia las siguientes competencias:

La jurisdicción de constitucionalidad (artículos 10 y 128 constitucionales) para garantizar la supremacía y uniforme interpretación y aplicación del Derecho de la Constitución;

La jurisdicción de los derechos y libertades fundamentales, que tiene por objeto tutelar las libertades y los derechos humanos fundamentales;

y la jurisdicción de conflictos, con el fin de resolver las disputas de competencias entre los órganos constitucionales.

De esta forma, en lo que atañe al sistema de justicia constitucional costarricense, se debe advertir que nuestro modelo de justicia, al igual que el español o alemán, responde más al concentrado que al difuso. Lo anterior por cuanto, mientras el difuso se caracteriza, fundamentalmente, por la potestad de que goza cada juez para desaplicar con efectos inter partes, al resolver un caso

concreto, una disposición contraria a la Constitución; el modelo concentrado, en cambio, determina la conformidad de una medida con la Norma Fundamental mediante un juicio abstracto de constitucionalidad, cuyo resultado tiene efectos erga omnes, declarándose en consecuencia la nulidad de la disposición impugnada.

Este tema fue resuelto por la Sala Constitucional con ocasión de la consulta judicial facultativa de constitucionalidad formulada por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de San José, sobre la regularidad constitucional de los artículos 15 de la Ley No. 6966 de 25 de septiembre de 1984 y 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, No. 7333 de 5 de mayo de 1993. En efecto, en la sentencia No. 1185-95 de 2 de marzo, la Sala Constitucional dispuso:

“la Sala estima que el artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no es inconstitucional, si se le interpreta en el sentido de que no autoriza a los funcionarios que administran justicia para desaplicar por propia autoridad ninguna ley, norma o acto de cualquier naturaleza que sea contrario a la Constitución Política, porque, para el caso en que tengan duda fundada acerca de la constitucionalidad de esas normas, deben, necesariamente, formular la consulta ante la Sala Constitucional. Debe agregarse, en este sentido, que esta interpretación es la única conforme con la Constitución Política, ya que por una parte se preserva el diseño constitucional de una Sala especializada y con poder concentrado para declarar la inconstitucionalidad, pero, por otra, no deja al juez en la tesitura de aplicar normas que estima inconstitucionales, lo cual, como alguien ha dicho, sería un pecado de lesa Constitución, al permitirle en ese caso, formular una consulta fundamentada al órgano con competencia para decidir el punto.”

En esa oportunidad, la Sala puso de manifiesto la noción concentrada (en el mayor grado) de nuestro sistema de justicia constitucional, y señaló que existe reserva constitucional en cuanto a la asignación de competencia para realizar el control de constitucionalidad⁹. En términos generales, el control concentrado de constitucionalidad con respecto de las normas vigentes lo desarrolla la Sala

⁹ En efecto, en esta sentencia la Sala consideró: “Como se ha dicho, en forma resumida, esa posibilidad del control en manos diferentes al órgano constitucionalmente señalado, queda fuera del alcance de la ley ordinaria, pues la materia constitucionalmente regulada automáticamente escapa a su ámbito y rango de regulación, como también se ha escrito en el ámbito de la doctrina nacional. Esta es la verdadera reserva que la Constitución establece en materia de control de constitucionalidad. Por ese motivo, hablamos aquí ya no simplemente del principio de legalidad, sino específicamente del principio de legalidad constitucional, que es su versión más calificada y atendible. Ante tal reserva, constituiría un sofisma afirmar que el principio de supremacía constitucional lleva a que toda autoridad pública -y obviamente todo juez- tiene competencia para desaplicar las normas inconstitucionales, independientemente del alcance que se le otorgue a ese acto”.

Constitucional de manera preventiva, a priori, y en lo sucesivo, a posteriori, según se desprende de las diversas disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

A. El control a priori de constitucionalidad.

En lo que atañe al control preventivo, el ordenamiento distingue entre las consultas preceptivas y las facultativas, así como el veto por razones de constitucionalidad.

1. Las consultas legislativas de constitucionalidad.

En este orden, las consultas legislativas preceptivas de constitucionalidad se producen en los casos que enuncia la Constitución en su artículo 10 (a saber, los proyectos de reforma constitucional y de aprobación de convenios o tratados internacionales) y la ley (en concreto la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en el inciso a) del artículo 96 agrega la obligación de plantear la consulta en aquellos casos en que se pretende la reforma de la Ley que rige esta Jurisdicción). En este sentido, la obligatoriedad de formular la consulta en estas materias es de tal magnitud, que si son aprobadas unas iniciativas sin requerir la opinión del Tribunal Constitucional necesariamente se produce una violación sustancial en el trámite de ese procedimiento que lo invalida¹⁰. Pero también realiza el control previo de constitucionalidad de modo facultativo, cuando sea presentada por un número no menor de diez diputados, con respeto de cualquier otro proyecto de ley, incluyendo las reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Esta norma también concede legitimación para promover la consulta a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Supremo de Elecciones, a la Contraloría General de la República y al Defensor de los Habitantes, si se trata de proyectos de ley referidos a sus materias. En estos casos la Sala emite un dictamen o una opinión consultiva que resulta vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado, sin perjuicio que las cuestiones de fondo sean impugnadas nuevamente por las otras vías de control de constitucionalidad¹¹.

2. El veto por razones de constitucionalidad.

Otra modalidad de control preventivo se verifica cuando el Poder Ejecutivo veta un proyecto de ley por motivos de constitucionalidad, cuyas

¹⁰ Lo anterior, incluso en aquellos supuestos en que unas iniciativas son aprobadas mediante el trámite previsto en el artículo 102 de la Constitución Política y la Ley para la Regulación del Referéndum, Ley No. 8492 de 23 de febrero de 2006.

¹¹ Al respecto, se puede consultar el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, así como la sentencia No. 678-91 de 27 de marzo.

razones no son aceptadas por la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 128 de la Constitución Política¹². En este caso es discutible si la opinión consultiva de la Sala Constitucional es vinculante tanto por razones de fondo como de procedimiento, teniendo en consideración el sentido literal de esta disposición.

B. El control a posteriori de constitucionalidad.

Pero la Sala también realiza el control a posteriori, o en lo sucesivo, en el caso de las consultas judiciales de constitucionalidad y en la acción de inconstitucionalidad. De esta forma, de seguido serán revisados los supuestos en razón de los cuales son desplegados estos controles sobre las actuaciones y las omisiones de las autoridades públicas con poder normativo que lesionan el Derecho de la Constitución.

1. Las consultas judiciales de constitucionalidad.

Las consultas judiciales facultativas están reguladas en los artículos 102 a 106 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuya virtud el Juez puede plantear la consulta en aquellos casos en que tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento. En estos casos, la sentencia estimatoria del Tribunal Constitucional produce los mismos efectos que los de una acción¹³.

2. Las acciones de inconstitucionalidad.

Por su parte, el objeto de las acciones de inconstitucionalidad está regulado en el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional¹⁴. Asimismo, el

12 Véase Piza Escalante, R., La Justicia Constitucional en Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, Sociedad Anónima, San José, 2004, pág. 145.

13 Artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

14 El artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece:

“Cabrán la acción de inconstitucionalidad: a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo .c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento. d) Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7º, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional e) Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. En este evento, la declaratoria se hará solamente para los efectos de que se interpreten y apliquen en armonía con la Constitución o, si su

artículo 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, estipula que no cabe la acción contra los actos jurisdiccionales del Poder Judicial ni contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones, aunque a modo de interpretación se ha entendido que es procedente contra la Jurisprudencia reiterada de los Tribunales de Justicia¹⁵, teniendo en consideración lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Es, precisamente, bajo la aplicación de las normas y de las disposiciones comentadas en los párrafos anteriores, que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia realiza el control de constitucionalidad.

12 ¿Contiene la Constitución normas que establezcan los estados de excepción? ¿Qué obligaciones pone la Constitución a cargo de los poderes políticos para la protección de la Constitución en momentos de estados de excepción? ¿Están sujetas a control jurisdiccional las (o algunas) actuaciones del poder político durante el estado de excepción? Describa esas normas y discuta su naturaleza y alcance.

El tema de la suspensión temporal de derechos y garantías ha sido previsto en el inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...)

7) Suspender por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de esta Constitución. Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados. Deberá también dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado.”

Con lo cual la Asamblea Legislativa está habilitada para suspender, por espacio de 30 días, y en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales proclamadas en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de la Constitución. Pero también el Poder Ejecutivo goza de la facultad de

contradicción con ella resultare insalvable, se ordene su desaplicación con efectos generales y se proceda a su denuncia .f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas.”

15 Sobre el particular, se puede ver la sentencia No. 3180-93 de 6 de julio.

ordenar esa suspensión, en los períodos de receso de la Asamblea Legislativa, del siguiente modo, de acuerdo con el artículo 140 inciso 4) ídem:

“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...)

4) En los recesos de la Asamblea Legislativa , decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del artículo 121 en los mismos casos y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea. El decreto de suspensión de garantías equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual deberá reunirse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Si la Asamblea no confirmare la medida por dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, se tendrán por restablecidas las garantías.”

De lo anterior se desprende que el Poder Ejecutivo también puede decretar la suspensión de ciertos derechos y libertades fundamentales, pero en el caso en que lo haga ello supone la convocatoria inmediata a la Asamblea Legislativa para que las reafirme con mayoría calificada. En todos los supuestos anteriores, la actividad de los poderes públicos es susceptible de control por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Preguntas jurisprudencia constitucional sobre los temas.

- 1. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca de la existencia de leyes que complementen o desarrollen el texto constitucional? ¿Cuál es la jerarquía atribuida por la jurisprudencia a estas leyes respecto de la Constitución y otras normas jurídicas? Señale algunas decisiones al respecto y explique su naturaleza y alcance.**

Como se expuso en la respuesta a la pregunta No. 3 de la primera parte de este cuestionario, en algunas ocasiones la Constitución precisa el desarrollo de sus disposiciones mediante la emisión de normativa con rango de ley para disfrutar de eficacia plena. Estas normas normalmente no requieren un procedimiento agravado para su adopción, con algunas excepciones. Un ejemplo lo podemos encontrar en el artículo 105 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, que reza:

Artículo 105.—La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Estas normas de desarrollo tienen el rango de una ley común. Véase al respecto el criterio sostenido por el Tribunal Constitucional en la sentencia No. 2005-05649, de 11 de mayo.

2. ¿Existen casos en que la jurisprudencia ha declarado el carácter vinculante de normas constitucionales no escritas? De ser afirmativo, explique tales casos.

En principio, la Constitución Política de la República de Costa Rica es una norma escrita y, por ende, no existen normas constitucionales no escritas en la Constitución.

3. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la Constitución puede ser aplicada directamente por los tribunales? ¿En cuáles supuestos se ha pronunciado al respecto? Explique e identifique algunos ejemplos en los que se ha seguido una interpretación de las leyes conforme a la Constitución.

Acerca del particular, es preciso revisar algunos casos en que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia justamente ha potenciado la aplicación directa de la Constitución por parte de los tribunales ordinarios. Uno de ellos se refiere a los tribunales de ejecución de la pena (en relación con ciertos

conflictos de los privados de libertad), así como el Código Procesal Administrativo, en aquellos casos en que se reclama la omisión de las autoridades públicas de resolver, dentro del plazo previsto en el ordenamiento jurídico, los reclamos planteados por los particulares en defensa de sus pretensiones.

Así, un caso en el cual la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha potenciado la aplicación directa de la Constitución por parte de los tribunales ordinarios se ha producido en relación con los tribunales de ejecución de la pena, y los conflictos que normalmente se originan en los centros de atención institucionales sobre el movimiento y la ubicación de los privados de libertad. En este orden de ideas, el criterio de la Sala Constitucional ha sido que todo lo concerniente al traslado o ubicación de los privados de libertad en los distintos centros penales es competencia exclusiva de las autoridades administrativas encargadas de la ejecución de la pena, así como que cualquier queja al respecto es de conocimiento del Juez de Ejecución de la Pena correspondiente. Por este motivo, ha dicho el Tribunal Constitucional que no le corresponde sustituir a la administración penitenciaria en sus funciones y determinar -sin mayores elementos de juicio- la correcta o más conveniente ubicación del amparado¹⁶.

Otro criterio relevante de la Sala sobre el particular es el que se produce frente a las omisiones de las autoridades públicas de resolver y notificar, de manera oportuna, los reclamos administrativos de los particulares. En este sentido, dicho Órgano Jurisdiccional, en la sentencia No. 2008-7610 de 6 de mayo, explicó que normalmente había utilizado amplios criterios de admisibilidad en vista de la ausencia de cauces procesales expeditos y céleres para la protección de las situaciones jurídicas sustanciales que tienen asidero en el ordenamiento jurídico infra-constitucional o parámetro de legalidad, que guardan conexión

16 Así, por ejemplo, en la sentencia No. 2006-000749 de 31 de enero, la Sala señaló: "(...) Este Tribunal no puede ni debe suplantar a las administraciones o autoridades públicas en la resolución de los asuntos que -por disposición expresa de nuestro ordenamiento jurídico- son propios de su ámbito de competencia. En cuyo caso, debe recordarse que corresponde a los consejos de valoración existentes en los diversos centros penitenciarios y al Instituto Nacional de Criminología el conocer del plan de atención técnica de cada privado de libertad, así como de su eventual ubicación dentro del sistema penitenciario nacional. Lo anterior mediante los procedimientos previsto al efecto. Por ello, si el recurrente está disconforme con respecto a su actual ubicación dentro del sistema penitenciario y considera que procede su traslado, así lo deberá alegar en la propia sede administrativa, a fin de que se analice su caso y se determine si procede lo pretendido, en atención a los diversos criterios técnicos que han de considerarse al conocer de este tipo de asuntos. A lo que debe agregarse que si el recurrente resultare disconforme con lo que se resuelva en vía administrativa podrá acudir en resguardo de sus derechos -mediante el procedimiento previsto para los incidentes de ejecución de la pena- ante el correspondiente Juez de Ejecución de la Pena, como autoridad jurisdiccional a la que le compete justamente velar por la tutela de los derechos de los privados de libertad, fiscalizar el debido cumplimiento del régimen penitenciario, y garantizar el respeto de las finalidades constitucionales y legales de la pena. En razón de lo anterior, y de conformidad al artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, procede rechazar de plano el recurso, como así se declara". En igual sentido puede ser consultada la sentencia No. 2008-08101 de 13 de mayo.

indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Sin embargo, ha dicho la Sala, a partir de la promulgación del Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006) y su entrada en vigencia a partir de 1° de enero de 2008, ha quedado patente que ahora los justiciables cuentan con una jurisdicción contencioso-administrativa plenaria y universal, sumamente expedita y celeridad por los diversos mecanismos procesales que incorpora al ordenamiento jurídico esa legislación, tales como el acortamiento de los plazos para realizar los diversos actos procesales, la amplitud de la legitimación, las medidas cautelares, el *numerus apertus* de las pretensiones deducibles, la oralidad –y sus subprincipios concentración, intermediación y celeridad-, la única instancia con recurso de apelación en situaciones expresamente tasadas, la conciliación intra-procesal, el proceso unificado, el proceso de trámite preferente o “amparo de legalidad”, los procesos de puro derecho, las nuevas medidas de ejecución (multas coercitivas, ejecución sustitutiva o comisarial, embargo de bienes del dominio fiscal y algunos del dominio público), los amplios poderes del cuerpo de jueces de ejecución, la extensión y adaptación de los efectos de la jurisprudencia a terceros y la flexibilidad del recurso de casación. Todos esos institutos procesales novedosos tienen por fin y propósito manifiesto alcanzar la economía procesal, la celeridad, la prontitud y la protección efectiva o cumplida de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados, todo con garantía de derechos fundamentales básicos como el debido proceso, la defensa y el contradictorio. En suma, la nueva jurisdicción contencioso-administrativa es un cauce idóneo, por sus nuevas características de simplicidad, celeridad y prontitud para el amparo y protección efectiva de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados en las que se requiera recabar prueba o definir algunas cuestiones de legalidad ordinaria. En virtud de lo anterior, ha concluido la Sala en la sentencia citada supra que la verificación de los plazos pautados por la ley para resolver los reclamos administrativos es un asunto de evidente legalidad ordinaria, razón por la cual tales extremos deben ser discutidos y resueltos en la jurisdicción contencioso-administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material –esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente. Es claro que en el pronunciamiento aludido la Sala Constitucional ha potenciado la aplicación del Derecho de la Constitución por parte de los tribunales ordinarios, justamente al haber remitido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa todo lo relativo a los alcances del derecho a un procedimiento pronto y cumplido, como ha sido reconocido en el artículo 41 de la Constitución Política.

Ahora bien, en lo que atañe a la interpretación conforme a la Constitución, es preciso señalar que los Tribunales Constitucionales, antes de declarar la nulidad de una norma jurídica por inconstitucional, tienen la posibilidad de realizar una interpretación conforme al Derecho de la Constitución para evitar la expulsión de esa disposición del ordenamiento jurídico. Por su parte, los tribunales ordinarios, al realizar el juicio preliminar de constitucionalidad, también pueden realizar una interpretación de conformidad con la Ley Fundamental, siempre que del texto de la norma sea posible esa situación, en cuyo caso, el juez ordinario aplica la norma jurídica bajo la observancia del precepto constitucional. Así, esta facultad de los jueces ordinarios, como el juicio positivo previo de constitucionalidad, forman parte del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley que corresponde hacer al juez ordinario en la fase de interpretación y selección de normas a aplicar al caso concreto. De modo que lo que está vedado al juez ordinario es *“el juicio negativo de constitucionalidad ligado a la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley y decidir acerca de su inaplicación a un caso concreto”*¹⁷. Tampoco puede valerse de esa interpretación conforme para modificar el sentido de la norma interpretada. Lo anterior ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional Federal Alemán en algunas sentencias. En una de ellas, por medio de la decisión 149/52-33 de la Sala Primera de 11 de junio de 1958, ese Órgano Jurisdiccional expresó: *“pero, en ningún caso, una interpretación “conforme con la Constitución” puede cambiar o falsear la finalidad del legislador en un punto esencial. Este sería el caso aquí. El §6 párrafo 1 de la Ley modificatoria es claro. Según parece “la interpretación conforme con la Constitución” propuesta por el Tribunal Superior le daría un sentido contrario al claro tenor de la ley. El tribunal se estaría entrometiendo no sólo en las competencias del legislador, sino también en las del Tribunal Constitucional Federal, la cual, de conformidad con el art. 100 inc. 1 de la Ley Fundamental le está reservada la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, que hubiere sido expedida bajo la vigencia de la Ley Fundamental, y cuyo sentido y tenor contraríe la Ley Fundamental”*. De igual manera, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en una sentencia redactada por el Magistrado Armijo Sancho (No. 2008-8262 de 14 de mayo), consideró: *“Cabe mencionar que las normas impugnadas tampoco son susceptibles de una interpretación conforme al Derecho de la Constitución para evitar declarar su inconstitucionalidad, pues todas las interpretaciones posibles de las normas impugnadas justamente tienen por fin impedir al menor estudiante el beneficio aludido, sin tener en consideración sus condiciones socioeconómicas, así como las circunstancias que realmente determinaron el descenso en su rendimiento académico. En efecto, a todas luces es evidente que cualquier otra interpretación que se realice sobre esas disposiciones sin duda desborda el texto expreso de esas normas, con lo cual el Tribunal Constitucional asumiría el ejercicio de competencias y potestades que no le corresponden, teniendo en consideración los alcances del artículo 10 de la Constitución Política”*. De esta forma,

17 Jurado Fernández, J., *Jueces y Constitución...*, Juriscentro, San José, Costa Rica, 2003

tanto los Tribunales Constitucionales, como los tribunales ordinarios, al interpretar de acuerdo con el Derecho de la Constitución una norma jurídica, no deben desbordar el mismo texto del precepto aludido, pues en ese caso, de acuerdo con Konrad Hesse, el Órgano Jurisdiccional interfiere en las competencias del legislador con más intensidad, incluso que en el supuesto de una declaración de nulidad. Lo anterior por cuanto, en el primer caso, es el mismo tribunal quien conforma la norma, en tanto que en el supuesto de la declaratoria de nulidad, la nueva configuración sigue siendo privativa del legislador¹⁸.

4. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional la existencia de un “bloque de constitucionalidad”? ¿Cuáles principios, normas y fuentes integran el bloque? Explique.

En lo que atañe al bloque de constitucionalidad en el sistema de justicia constitucional costarricense lo primero que se debe señalar es que se ha equiparado con lo que la doctrina conoce como el Derecho de la Constitución¹⁹. Es claro entonces que el Derecho de la Constitución vincula a todas las autoridades y a los poderes públicos. En este sentido, y en el caso particular de los jueces ordinarios, Solano Carrera ha sostenido que tales funcionarios, por haber rendido el juramento constitucional al asumir el cargo, han prometido observar la Constitución y las leyes, de forma que son los principales obligados a respetar y aplicar ambos tipos de normativa, cada cual en su lugar, es decir, guardando la jerarquía de cada cual, la Constitución y las leyes²⁰. Así pues, a continuación se realizará una aproximación sobre las normas que en el ordenamiento jurídico costarricense componen el bloque de constitucionalidad o el Derecho de la Constitución; tales son, el texto de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y ciertas disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa que establecen trámites sustanciales en el procedimiento de aprobación de las leyes. Al respecto, la inobservancia de alguna de estas formalidades sustanciales en el Reglamento de la Asamblea Legislativa puede dar lugar a una declaratoria de inconstitucionalidad del precepto infra-constitucional cuestionado, si con motivo de su aprobación se han vulnerado dichos trámites sustanciales, especialmente vinculados con el principio democrático y de publicidad, los cuales deben ser apreciados por la Sala Constitucional en el caso concreto de que se trate. De ahí que no todas las

18 Véase Hesse, K., Escritos de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Segunda Edición, Madrid, 1992, págs. 52 y 53.

19 Al respecto, véase Hernández Valle, R., Derecho de la Constitución, Volumen I-II, Juriscentro, Sociedad Anónima, San José, 1993,

20 Véase Solano Carrera, L. F., La aplicación directa de la Constitución (el caso de Costa Rica), op. cit., pág. 35.

disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa integran el Derecho de la Constitución, sino aquellas que desarrollan en el seno del procedimiento legislativo varios principios constitucionales, entre ellos, el principio democrático y de respeto de las minorías.

a) La Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

La Constitución Política de la República de Costa Rica fue promulgada el 7 de noviembre de 1949 y a la fecha ha sufrido cerca de 52 reformas parciales hasta el 20 de junio de 2002, aproximadamente. Sobre el particular, es evidente que el articulado de la Constitución constituye el primer elemento del bloque de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico costarricense y, además, está dotado de plena normatividad, motivo por el cual es vinculante con respecto a los poderes públicos. Es claro entonces que en unos supuestos las disposiciones de la Constitución y su fuerza normativa se imponen en forma directa a las actuaciones y las omisiones de los poderes constituidos, en otros casos es necesario realizar un proceso de concretización de las normas constitucionales a través de la interpretación, o bien un desarrollo legislativo ulterior con ese propósito. A diferencia del sistema francés, el Preámbulo de la Constitución Política de la República de Costa Rica²¹ no está provisto de carácter normativo ni integra o compone el bloque de constitucionalidad. A lo sumo podría servir al Juez Constitucional como criterio de interpretación de las normas constitucionales (como cualquier otro método o criterio de interpretación: histórico, sistemático, literal, de concretización) y de los demás elementos que conforman el Derecho de la Constitución. Además, la Constitución Política costarricense contiene una parte dogmática, de reconocimiento de los derechos fundamentales de que goza todo particular por su condición de ser humano, que no es taxativa y, por el contrario, es completada con los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, que son directamente exigibles ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, mediante un recurso de amparo, o de hábeas corpus, o por las diferentes alternativas de control de constitucionalidad. Pero también está conformada la Constitución por una parte orgánica, en que se establece la configuración constitucional de los principales poderes públicos. Entre los principios generales que informan el texto de la Constitución, es posible mencionar los siguientes: el principio republicano, el principio democrático y el respeto de todos los valores que integran la dignidad humana.

21 El preámbulo de la Constitución Política de la República de Costa Rica dice lo siguiente: "*nosotros, los representantes del pueblo de Costa Rica, libremente elegidos diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando el nombre de Dios y reiterando nuestra fe en la democracia, decretamos y sancionamos la siguiente: Constitución Política de la República de Costa Rica*".

b) Las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa que establecen trámites sustanciales en el procedimiento de formación de las leyes.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico costarricense el procedimiento de formación de las normas con rango de ley ha sido contemplado en los artículos 123 a 129 del Texto Fundamental, y es desarrollado por las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En este sentido, el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su inciso c), establece la posibilidad de entablar una acción de inconstitucionalidad contra una ley cuando durante su proceso de formación se haya violado algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución, o en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. De lo anterior se infiere, con toda claridad, que las disposiciones del Reglamento aludido eventualmente integran el Derecho de la Constitución, si dentro del procedimiento legislativo establecen un trámite sustancial en el cual se desarrolle algún principio fundamental contemplado en la Constitución, como son los casos del principio democrático, el de respeto de las minorías, publicidad, entre otros²².

c) Los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos.

22 Sobre lo anterior, la Sala Constitucional en la sentencia No. 2002-11607 de 11 de diciembre, al resolver la acción de inconstitucionalidad planteada contra los artículos 468, 469, 470, 471, 473, 474, 477, 712, 713, 716, 721, 726, 728 del Código Fiscal, señaló: *"I.- DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY POR VIOLACIÓN AL TRÁMITE LEGISLATIVO. Conforme lo establece el inciso c) del artículo 73 la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, constituye un parámetro de constitucionalidad en lo que se refiere a los requisitos o trámites sustanciales en el procedimiento de formación de leyes, acuerdos legislativos o cuando se suscriban, aprueben o ratifiquen convenios o tratados internacionales. A través de su jurisprudencia, esta Sala ha establecido que es competente para decretar la anulación de una ley o acuerdo legislativo si constata que en el procedimiento de su formación se violó algún trámite sustancial, previsto en la Constitución o en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. En el presente asunto, acusa el accionante que si bien la ley que cuestiona sufrió los tres debates conforme al artículo 95 de la Constitución Política vigente a la promulgación de la norma, no respetó lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina interior del Congreso Constitucional, según el cual: "Es a cargo de la Secretaría la forma y redacción de los decretos y demás disposiciones que emita el Congreso; pero todos ellos serán sometidos a su última aprobación, antes de ser firmados y despachados". Explica que de conformidad con la norma transcrita, cada proyecto debe contar con tres aprobaciones del mismo, aprobación que de las actas del expediente legislativo de la ley en cuestión, no consta se dio en los dos primeros debates del proyecto y únicamente aparece la última aprobación en tercer debate; lo que a su criterio invalida la norma. A criterio de este Tribunal, el que no se haya estipulado expresamente en las actas la aprobación del proyecto de ley en primero y segundo debate, no invalida el trámite legislativo porque no constituye un vicio o irrespeto del trámite legislativo del el que no conste en el acta que no se aprobó en el primero o segundo debate el citado proyecto, ya que el proceso de su discusión y aprobación final se realizó en resguardo del principio democrático y se cumplieron a cabalidad los procedimientos constitucionales y reglamentarios para su aprobación. En consecuencia, la omisión que acusa el accionante no existe y no produce el efecto invalidante de la ley dentro del trámite legislativo, que se pretende en la acción."*

A diferencia de los criterios sostenidos sobre el particular por el Consejo Constitucional Francés y el Tribunal Constitucional Español, en el sentido que los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos no integran el parámetro o bloque de constitucionalidad, en el ordenamiento jurídico costarricense, en cambio, dichos instrumentos constituyen verdaderas reglas jurídicas y son utilizados por la Sala Constitucional para valorar la conformidad de una disposición infra-constitucional con respecto al Derecho de la Constitución. Lo anterior, al entenderse que tales instrumentos, a diferencia de otras normas y reglas del Derecho Internacional, no tienen únicamente un valor superior a la ley de acuerdo con el artículo 7° de la Constitución Política de la República de Costa Rica, sino que sus disposiciones, en la medida en que brinden mayor cobertura o tutela de un determinado derecho, deben prevalecer sobre éstos. De esta forma, lo que ha realizado la Sala Constitucional es una construcción a partir de los alcances del artículo 48 de la Constitución Política, (en cuya razón es posible plantear un recurso de amparo no sólo por la vulneración de un derecho consagrado en la Constitución Política, sino también en un Instrumento Internacional sobre los Derechos Humanos), lo cual ha sido desarrollado por la Sala en reiteradas ocasiones. Cabe mencionar que los demás instrumentos internacionales, eventualmente pueden ser utilizados por la Sala Constitucional como parámetro de constitucionalidad, sin que por ello integren el Derecho de la Constitución o el bloque, teniendo en consideración lo dispuesto por el artículo 73 inciso d) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que establece la posibilidad de entablar una acción de inconstitucionalidad cuando alguna ley o disposición general infrinja el 7 párrafo 1° de la Constitución, justamente por oponerse a un tratado público o convenio internacional²³.

5. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del valor y jerarquía jurídica de los convenios y tratados internacionales, especialmente los relativos a derechos humanos? Explique tales supuestos.

La respuesta a esta pregunta está comprendida en la primera parte de este cuestionario, propiamente en la respuesta a la pregunta No. 4.

6. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del carácter vinculante de las decisiones de los órganos supranacionales

23 El artículo 7 de la Constitución Política de la República de Costa Rica dispone: “ARTÍCULO 7.- Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto.”

en materia de derechos humanos? ¿Cuál es el valor jurídico asignado a las decisiones de esos órganos? Explique.

Una vez expuesto el carácter normativo de los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Constitucional costarricense, se debe dedicar unas líneas a un tema que hoy día ha generado gran polémica en el Foro Jurídico costarricense, y es el relativo al carácter aparentemente vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todo en aquellos casos en que el Estado costarricense no es parte²⁴. Lo anterior se puso de manifiesto al resolverse la acción de inconstitucionalidad planteada por Yashin Castrillo Fernández, contra el artículo 10 del Reglamento de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. En efecto, la Sala Constitucional en la sentencia No. 2012-5590 de 2 de mayo y mediante una votación dividida declaró que la norma impugnada (en cuanto define como compañero, para efectos de constituirse como beneficiario del seguro de salud, a la *"persona, hombre o mujer, que convive en unión libre, en forma estable y bajo un mismo techo con otra de distinto sexo"*) no es inconstitucional, negándose para tal fin a aplicar el criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *"Atala Riffo vs. Chile"*. Cabe mencionar que en esta sentencia el actor expresamente solicitó la aplicación de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *"Atala Riffo vs. Chile"*. Lo anterior fue negado por la mayoría de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al considerarse que el voto de mayoría de la Corte, no desarrolla ni realiza referencia alguna al tema de la conyugalidad homosexual, la seguridad social homosexual, la democratización de instituciones social y jurídicamente reconocidas a las personas heterosexuales, ni los derechos reproductivos de las personas homosexuales. En dicha resolución se desarrolló por el contrario el tema del derecho a la vida familiar como derecho humano, señalándose que no es posible decidir sobre la custodia y cuidado de los hijos con base en la orientación sexual de los progenitores. Con lo cual, según la mayoría de la Sala *"es claro que el "juicio base" de la resolución de la CIDH, en nada resulta aplicable al caso concreto"*. Lo anterior por cuanto, en aquel caso se tiene como supuesto fáctico dos menores de edad que no pueden relacionarse con su progenitor por motivos de inclinación homosexual, mientras que en el caso que ahora ocupa, lo pretendido es el reconocimiento de la unión de hecho entre personas del mismo sexo para

24 Entre quienes se oponen al carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es preciso mencionar a don Fernando Castillo Víquez, Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de la República de Costa Rica, cuyas objeciones han sido brillantemente plasmadas en su libro Temas Controversiales del Derecho Constitucional, Juriscentro, San José, 2009, págs. 81 a 109, así como en su voto particular a la sentencia No. 2012-5590 de 2 de mayo, dictada en la acción de inconstitucionalidad promovida por Yashin Castrillo Fernández, contra el artículo 10 del Reglamento de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social

tener acceso al seguro social de su conviviente. De lo anterior se deduce, siguiendo la argumentación sostenida por la mayoría de la Sala Constitucional, que el supuesto fáctico del caso resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no es aplicable al conocido y fallado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pese a que en ambos se producen sendas discriminaciones por motivos de orientación sexual. Aunado a lo anterior, sin duda destaca el voto particular del Magistrado Castillo Víquez, quien se niega a conceder carácter vinculante a la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre todo en aquellos asuntos en que el Estado costarricense no es parte.

En el voto de minoría, en cambio (compartido por los Magistrados Armijo Sancho, Jinesta Lobo y Cruz Castro con redacción del primero), se declara que la norma impugnada es inconstitucional y transgrede el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad o del Derecho de la Constitución. Al respecto, en el voto salvado se indicó que en virtud del artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado firma un Tratado internacional —particularmente en el ámbito de los derechos humanos—, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar los pronunciamientos de los órganos supranacionales correspondientes, como en el presente caso, con relación al Pacto de San José y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También se dijo que aunque ninguna norma del Pacto de San José le da el carácter vinculante, válido para todos los asuntos a las sentencias de la Corte IDH, salvo obviamente, para el caso concreto, lo cierto es que forma parte de una línea jurisprudencial de larga data por parte de esta Sala el criterio expresado en la sentencia No. 2313-95 de 9 de mayo, en el sentido que:

“tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 Constitucional tiene norma especial para los que se refieren a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93).”

y la de que:

“si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de

Costa Rica), la fuerza de su decisión al interpretar la convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá -de principio- el mismo valor de la norma interpretada”.-

Es, por ello, que existe una vinculatoriedad moral y jurídica de acatamiento de lo dicho por la Corte Interamericana ya que el incumplimiento de los Tratados y de las decisiones de esa Corte podría imponer responsabilidad internacional al Estado. De ahí que todas las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado costarricense, aunque no sea parte de los litigios. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado:

“282. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

De lo anterior se deduce con toda claridad que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene carácter vinculante, y debe ser acatada tanto por la Sala Constitucional como por los jueces ordinarios, salvo en el único caso que el estándar de protección del derecho interno sea superior al del organismo internacional de protección de los derechos humanos, lo cual debe ser apreciado en cada caso. Lo anterior, justamente en aplicación del principio *pro homine*. Con lo cual en el sistema de justicia constitucional costarricense no cabe la menor duda acerca del carácter vinculante de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre todo teniendo en consideración que el Estado costarricense es la sede de la Corte.

7. ¿Cuáles son los criterios predominantes de interpretación que la jurisprudencia constitucional ha sostenido para la declaratoria de nulidad de leyes u otros actos públicos que contradicen los preceptos constitucionales? Explique.

Sobre el particular, la Sala Constitucional aplica los criterios tradicionales de interpretación, a la hora de declarar la inconstitucionalidad de una norma, al igual que cualquier otro Tribunal Constitucional moderno, entre ellos, el criterio literal, el cronológico, el teleológico, el sistemático, según el caso. Todo lo anterior lo realiza bajo los alcances del principio auto contención, y el de proporcionalidad.

8 ¿Puede ser exigido a los particulares el cumplimiento de los mandatos constitucionales? ¿En cuáles supuestos la jurisprudencia ha considerado válida dicha exigencia, especialmente en lo que respecta a los derechos fundamentales de terceros?

Al respecto, es preciso advertir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional: *“La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma”*. Con lo cual las decisiones de la Sala Constitucional vinculan de igual modo tanto a los poderes públicos como a los particulares. En este orden de ideas, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia No. 279-I-98 de las 14:40 hrs. de 20 de mayo de 1998, consideró: *“no está demás recordar a la petente que ninguna importancia tiene el hecho de que sus mandatarios no hayan sido parte en el proceso de amparo en que recayó el precedente, si la consideración jurídica en que se encuentran es la misma de quienes sí figuraron en él. Lo anterior en razón de la eficacia erga omnes que la ley atribuye a los pronunciamientos de la Sala (artículo 13), que determina que quienes se encuentren en la misma situación que los que recurren en cualquier dependencia de la Administración Pública, deben ser beneficiados –en acatamiento del fallo y al artículo citado– con lo resuelto en la sentencia”*. Queda claro entonces cuales son los alcances de los fallos de la Sala con respecto a los particulares.

9 ¿Cuáles han sido los criterios –si existen- establecidos por la jurisprudencia constitucional respecto del control jurisdiccional de las reformas constitucionales?

La respuesta a esta pregunta ha sido desarrollada en la primera parte de este cuestionario, propiamente al contestar la pregunta No. 8.

10. ¿En cuáles supuestos, si existen, se ha aplicado la Constitución en la frontera o fuera del territorio del Estado?

En principio la Constitución Política de la República de Costa Rica únicamente se ha aplicado y de modo integral dentro del territorio del estado costarricense.

11 Cuáles han sido los problemas prácticos más notables y recurrentes encontrados al momento de asegurar la garantía jurisdiccional de la Constitución?

Al respecto el mayor problema que se ha detectado consiste en el excesivo circulante o volumen de trabajo que tiene la Sala Constitucional, principalmente por la gran cantidad de asuntos que son promovidos ante el Tribunal. En este sentido, en los últimos años la Sala ha tramitado casi 20.000 expedientes y por esa

cifra ronda el número de sentencias. Esto ha provocado que en algunas ocasiones se encuentren soluciones dispares para casos análogos o jurisprudencia contradictoria. Existen varias propuestas de reforma a la Constitución y a la Ley de la Jurisdicción Constitucional para tratar esos problemas. Al respecto, se debe destacar que en el ejercicio de su labor jurisdiccional la Sala Constitucional ha colocado a la Constitución en un primer plano, así como a los derechos fundamentales, frente a las actuaciones y las omisiones de las autoridades públicas que violan el Derecho de la Constitución.