

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: PROHIBICIÓN DE EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

RESUMEN: En el siguiente informe investigativo, se aborda desde una perspectiva normativa y jurisprudencial, la prohibición legal que impide el expendio de bebidas alcohólicas durante los días festivos de jueves y viernes santo, así como en días en que se efectúen comicios. De esta manera se examinan diversos textos legales, así como algunos extractos jurisprudenciales, en los que la Sala Constitucional, se ha manifestado sobre la proporcionalidad de las sanciones impuestas por la Ley 7633, así como la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones de poner en ejecución lo establecido en la norma citada.

Índice de contenido

1. Normativa.....	2
a. Constitución Política.....	2
b. Código Electoral.....	4
c. Ley que regula el horario, funcionamiento y expendio de bebidas alcohólicas.....	5
2. Jurisprudencia.....	6
a. Impugnación constitucional de sanciones establecidas por la Ley No. 7633.....	6
b. Facultad para prohibir la venta de licor en período electoral.....	13
c. Prohibición de venta de licor los días jueves y viernes santo.....	15

DESARROLLO:

1. Normativa

a. Constitución Política¹

Artículo 28.-

Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley.

No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seculares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas.

Artículo 140.-

Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil;

2) Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por la Ley de Servicio Civil, a los restantes servidores de su dependencia;

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

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.

Si por falta de quórum no pudiere la Asamblea reunirse, lo hará al día siguiente con cualquier número de diputados. En este caso el decreto del Poder Ejecutivo necesita ser aprobado por votación no menor de las dos terceras partes de los presentes;

- 5) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho del veto;
 - 6) Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas;
 - 7) Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes;
 - 8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas;
 - 9) Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en los asuntos de su competencia los Tribunales de Justicia y los organismos electorales, a solicitud de los mismos;
 - 10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución.
- Los protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales que no requieran aprobación legislativa, entrarán en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo.
- 11) Rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones;
 - 12) Dirigir las relaciones internacionales de la República;
 - 13) Recibir a los Jefes de Estado así como a los representantes diplomáticos y admitir a los Cónsules de otras naciones;
 - 14) Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias;
 - 15) Enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución;
 - 16) Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país;
 - 17) Expedir patentes de navegación;
 - 18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;
 - 19) Suscribir los contratos administrativos no comprendidos en el inciso 14) del artículo 121 de esta Constitución, a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa cuando estipulen exención de impuestos o tasas, o tengan por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales

del Estado.

La aprobación legislativa a estos contratos no les dará carácter de leyes ni los eximirá de su régimen jurídico administrativo. No se aplicará lo dispuesto en este inciso a los empréstitos u otros convenios similares, a que se refiere el inciso 15) del artículo 121, los cuales se regirán por sus normas especiales.

20) Cumplir los demás deberes y ejercer las otras atribuciones que le confieren esta Constitución y las leyes.

(*) El numeral 10) del presente artículo ha sido reformado mediante Ley No.4123 de 30 de mayo de 1968.

(*) El numeral 19) del presente artículo ha sido adicionado mediante Ley No.5702 de 5 de junio de 1975.

b. Código Electoral²

Artículo 80.- Normas para celebrar mitines (*)

Los miembros de los partidos políticos no podrán celebrar reuniones o mitines en zonas públicas, en un mismo distrito electoral, el mismo día. Asimismo, no podrán reunirse en puentes, intersecciones de vías públicas ni frente a templos religiosos, estaciones de bomberos o de la Cruz Roja o a menos de 200 metros de hospitales o dependencias de la Autoridad de Policía ni de centros educativos cuyas funciones normales puedan resultar perjudicadas.

Corresponderá a la oficina o al funcionario designado por el Tribunal Supremo de Elecciones conceder los permisos para reuniones. Los otorgará en estricta rotación de partidos y en el orden en que los solicitan. Para ello, fijará la sucesión en que los partidos podrán reunirse en una localidad.

La solicitud de permiso deberá presentarse por escrito, dentro de los dos meses anteriores a la convocatoria a elecciones y, en ella, el petente justificará que el partido está inscrito o, por lo menos, organizado de conformidad con el artículo 57. No obstante, dentro de los dos meses anteriores a las elecciones, sólo los partidos con candidaturas inscritas para participar en cualquiera de las diferentes elecciones podrán realizar reuniones o mitines en zonas públicas.

La oficina o el funcionario respectivo hará constar en la solicitud la hora y fecha de la presentación. Enseguida, deberá notificar la concesión del permiso a los personeros de los demás partidos y obtener constancia de tal comunicación. En su despacho, fijará una copia de los permisos concedidos.

El funcionario designado por el Tribunal Supremo de Elecciones para conceder los permisos, tendrá la facultad de denegarlos si, a su juicio, la celebración del mitin o la reunión puede resultar peligrosa, ya sea por cercanía a la población donde otro partido político realizará una actividad de esta naturaleza, previamente autorizada, por el uso de las mismas vías de comunicación o por otro motivo justificado. Contra la resolución que tome el funcionario, podrá interponerse recurso de revocatoria y, subsidiariamente, de apelación ante este Tribunal.

El día de las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, el anterior el siguiente y el día en que haya reunión o mitin en una población, deberán permanecer cerrados allí los expendios de licores. Asimismo, ese día se prohíbe distribuir o vender licores en esa población, de conformidad con lo dispuesto en la ley de Regulación de horarios de funcionamiento en expendios de bebidas alcohólicas.

El propietario, administrador o responsable de un establecimiento o quien expendan bebidas alcohólicas o las distribuya en forma pública durante los días indicados en el párrafo anterior, será sancionado de acuerdo con lo que se estipula en el artículo 7 de la citada ley.

(*) El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 7653 del 10 de Diciembre de 1996. LG# 246 de 23 de diciembre de 1996.

Artículo 173.- Prohibición de expender o repartir licores

Es prohibido expender o repartir licores el día de las elecciones.

c. Ley que regula el horario, funcionamiento y expendio de bebidas alcohólicas³

Artículo 3.- Cierre de negocios

Los expendios de bebidas alcohólicas deberán permanecer cerrados los Jueves y Viernes Santos, el día de las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, el día anterior y el siguiente. Asimismo, tendrán que cerrar en las poblaciones donde el Tribunal autorice, de conformidad con la ley, reuniones o mitines.

No obstante la disposición anterior, los negocios que expendan bebidas alcohólicas, sin que esa sea su actividad principal, podrán permanecer abiertos en las fechas antes indicadas, siempre y cuando cierren la sección dedicada a venderlas. Las autoridades

correspondientes obligarán a cumplir con lo dispuesto en este artículo mediante el sistema que consideren más eficaz.

2. Jurisprudencia

a. Impugnación constitucional de sanciones establecidas por la Ley No. 7633

[SALA CONSTITUCIONAL]⁴

"Las normas impugnadas literalmente dicen:

"Artículo 5.- Sanción por vender bebidas alcohólicas a menores.

Será sancionado con multa equivalente a diez salarios base, quien venda bebidas alcohólicas a menores de edad.

Quien tolere la permanencia de menores dentro de un establecimiento cuya actividad principal sea la venta de bebidas alcohólicas, sea como propietario, administrador, responsable o dependientes, será sancionado con multa equivalente a cinco salarios base.

Artículo 6.- Sanción por infringir el artículo 2.

Quien venda bebidas alcohólicas fuera del horario establecido en el artículo 2 de esta ley, será sancionado con multa equivalente a siete salarios base.

Será sancionado con multa equivalente a tres salarios base, el propietario, administrador o responsable de un establecimiento que expendiera bebidas alcohólicas y no cumpla con la disposición de ubicar, en lugares visibles, rótulos con el horario y las condiciones permitidas para venderlas".

En la Sentencia No. 8015-99 de las 11:57 hrs. del 15 de octubre de 1999, la Sala consideró que:

"IV .- En esta Consulta se plantea la duda de si los artículos 3 y 7 de la Ley de Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas, número 7633 de veintiséis de septiembre de mil novecientos noventa y seis, son inconstitucionales por cuanto se considera que violan los principios de razonabilidad y proporcionalidad que son parámetros de constitucionalidad contenidos en el artículo 39 de la Carta Fundamental. Considera el consultante que tales artículos atentan contra el principio de razonabilidad porque permiten la imposición de una multa confiscatoria ya que el expendedor con muchas penas podrá pagarla por lo cual pasa de ser una pena pecuniaria a una sanción que llevaría a la ruina al infractor, así como también

considera que es desproporcional pues por la venta de licor se está imponiendo una multa que sobrepasa la lesión al bien jurídico como lo es la preservación de los valores religiosos en época de reflexión.

V.- Las normas objeto de consulta, disponen:

"Artículo 3°. Cierre de negocios.

Los expendios de bebidas alcohólicas deberán permanecer cerrados los Jueves y Viernes Santos, el día de las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, el día anterior y el siguiente. Asimismo, tendrán que cerrar en las poblaciones donde el Tribunal autorice, de conformidad con la ley, reuniones o mitines .

No obstante la disposición anterior, los negocios que expendan bebidas alcohólicas, sin que esa sea su actividad principal, podrán permanecer abiertos en las fechas antes indicadas, siempre y cuando cierren la sección dedicada a venderlas. Las autoridades correspondientes obligarán a cumplir con lo dispuesto en este artículo mediante el sistema que consideren más eficaz."

"Artículo 7. Sanción por infringir el artículo 3

El propietario, administrador o responsable de un establecimiento que expendan bebidas alcohólicas y abra en cualquiera de las fechas indicadas en el artículo 3 de esta ley, el negocio o la sección dedicada a la venta de estas bebidas, será sancionado con multa equivalente a doce salarios base."

A partir de lo establecido en estos artículos, el consultante cuestiona la razonabilidad de la pena desde el punto de vista constitucional. Indica que la proporcionalidad y la razonabilidad, son ambos parámetros del control de constitucionalidad y si lo razonable es lo justo, lo acomodado a la razón y lo proporcional es un medio adecuado al fin, la ley 7633 en sus artículos 3 y 7 resulta irrazonable y desproporcional así como también implicaría una multa confiscatoria.

III .- La pena, consecuencia necesaria de la falta cometida por un sujeto penalmente responsable, debe ser adecuada al hecho antisocial que le sirve de antecedente, es decir, debe haber proporcionalidad entre delito y pena, adecuación en la que la gravedad del hecho, los motivos determinantes, la personalidad del autor y en especial el grado de culpabilidad, tienen marcada trascendencia. Existen tres clases o niveles de individualización de la pena: legal, judicial y administrativa. En el plano legislativo, más que individualización, lo que hace el legislador es fijar parámetros en cuanto al monto de la pena a imponer y los motivos de atenuación o agravación de la misma, a los cuales debe

adecuar el juez su actuación. Es el juez quién verdaderamente individualiza la pena, en la sentencia condenatoria, es él que determina cuál es la pena justa y equitativa que le corresponde al sujeto en los casos concretos sometidos a su conocimiento. Las posibilidades de realizar una acertada individualización judicial de la pena, están en relación directa con la amplitud del margen de discrecionalidad, que el legislador le deje a los órganos jurisdiccionales encargados de aplicar la ley penal a los casos concretos. Entre más amplio sea ese margen, mayores serán también las posibilidades de que el juez pueda adecuar correctamente la pena a las particularidades del caso y a la personalidad de los sujetos que debe juzgar. El que exista ese margen de discrecionalidad para el juzgador, no representa entonces una violación a los principios constitucionales, sino más bien una garantía de que la pena se impondrá en forma individualizada, atendiendo a las características y circunstancias concretas del caso en particular. Ahora bien, esta aplicación de la pena, debe hacerse en consonancia con los parámetros establecidos en el artículo 71 del Código Penal, el que establece:

"Artículo 71: El Juez, en sentencia motivada, fijará la duración de la pena que debe imponerse de acuerdo con los límites señalados para cada delito, atendiendo a la gravedad del hecho y a la personalidad del partícipe.

Para apreciarlos tomará en cuenta:

Los aspectos subjetivos y objetivos del hecho punible;

La importancia de la lesión o del peligro;

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar;

La calidad de los motivos determinantes;

Las demás condiciones personales del sujeto activo o de la víctima en la medida en que hayan influido en la comisión del delito; y

La conducta del agente posterior al delito.

Las características psicológicas, psiquiátricas y sociales, lo mismo que las referentes a educación y antecedentes, serán solicitadas al Instituto de Criminología el cual podrá incluir en su informe cualquier otro aspecto que pueda ser de interés para mejor información del Juez."

Es entonces a partir de este artículo que el juez cuenta con determinados parámetros a los que debe circunscribirse para fijar el monto y tipo de la pena a imponer dependiendo de cada caso en concreto. Sin embargo, para que se pueda hablar de una sana aplicación de lo dispuesto por este numeral, es indispensable que las normas que contienen las sanciones sean claras y le permitan

al juzgador moverse dentro de un grupo de sanciones diferentes a aplicar en la medida en que son diferentes las conductas a juzgar; que exista un sistema de graduación de las sanciones con límites mínimos y máximos de pena bien delimitados, que le permitan al juzgador operar dentro de los mismos y que atiendan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

IV .- El principio de razonabilidad surge del llamado "debido proceso sustantivo ", que significa que los actos públicos deben contener un substrato de justicia intrínseca, de modo que cuando de restricción a determinados derechos se trata, esta regla impone el deber de que dicha limitación se encuentre justificada por una razón de peso suficiente para legitimar su contradicción con el principio general de igualdad. Así, un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad -o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción que será adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados. También, sobre el tema, en la sentencia número 5236-99 de las catorce horas del siete de julio de este año, se dispuso:

"Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada "razonabilidad técnica" dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de "razonabilidad técnica" hay que

analizar la "razonabilidad jurídica". Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin: en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la "razonabilidad" al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que "... La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo..." (sentencia de esta Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho)."

V.- Ahora bien, a partir de todo lo dicho anteriormente, en el caso concreto del artículo 7 de la Ley de Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas, se observa que la sanción que se establece es una multa fija equivalente a doce salarios base. Esta norma cuestionada, en criterio de la Sala, no establece para el juez, la posibilidad de contar con parámetros claros y precisos para la aplicación de la sanción toda

vez que, por el contrario, el juez se topa con una norma que tiene una sanción fija, por lo cual deberá imponer una sanción que consiste en una multa equivalente a doce salarios base, sin que se contemple en la norma la posibilidad de que el Juez pueda escoger entre diferentes niveles de multa con lo cual no existe un margen de escogencia atendiendo a las circunstancias del hecho concreto que se pretende sancionar. En esta materia debe tenerse en cuenta que la sanción se relaciona con la actuación que tuvo el sujeto y en esa medida la sanción que se vaya a imponer, resultará consecuencia del hecho cometido lo cual presupone la necesaria exigencia de una valoración razonable y proporcional entre el hecho cometido, la afectación del bien jurídico que se dió con la acción atribuida al sujeto activo del ilícito y la sanción con la cual se pretende castigar la actividad ilícita. Sin embargo, en el caso concreto, la sanción como pena o castigo es razonable por cuanto es adecuada para regular y proteger el bien jurídico que se pretende tutelar, y en esa medida es proporcional por cuanto hay relación entre el medio escogido y el fin buscado; sin embargo, el monto fijo en que se traduce la sanción a imponer, resulta ser irracional y desproporcional en relación con la aplicación concreta en cada caso en particular. Efectivamente, estima la Sala que en el caso concreto del artículo 7 cuestionado, el legislador omitió cumplir con la exigencia de crear leyes garantistas de los derechos fundamentales y ello es así por cuanto, en materia sancionatoria, el legislador debe fijar parámetros en cuanto al monto de la pena a imponer y los motivos de atenuación o agravación de la misma, a los cuales debe adecuar el juez su actuación, toda vez que es éste quien verdaderamente individualiza la pena en la sentencia condenatoria y es quien determina cual es la pena justa y equitativa que le corresponde al sujeto en los casos concretos sometidos a su conocimiento, lo que hace a partir de los elementos que le brinda la norma. Sin embargo, en el caso concreto, el juez no cuenta con posibilidad alguna de realizar una acertada individualización de la pena y no puede utilizar su potestad valorativa por cuanto el legislador no le dejó posibilidad toda vez que la norma le impone un único monto que se debe imponer como sanción para el supuesto en que un establecimiento de bebidas alcohólicas sea encontrado abierto un jueves o viernes santo. No tiene entonces la norma un margen para que el juzgador valore cada caso en concreto y así pueda individualizar la sanción y por ende, no se está en presencia de una norma garantista, sino por el contrario, de una norma lesiva de los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y razonabilidad, así como también, dependiendo del caso concreto, podría tratarse de una norma confiscatoria. Desde esta perspectiva, el legislador puede y debe desarrollar el contenido concreto de las sanciones a imponer, pero le está vedado hacerlo

de manera que la sanción resulte inoperante en relación con lo que se pretende evitar. Efectivamente, en el caso concreto, la construcción de la norma que contiene la sanción, permite que la aplicación en concreto pueda ser desproporcional en relación con el caso particular del sujeto activo. A partir de lo dicho se tiene entonces que la sanción contemplada en el artículo 7 cuestionado, incide directamente en la capacidad financiera o económica del obligado y ello es precisamente lo que convierte a esta sanción en desproporcionada e irrazonable, así como confiscatoria por los efectos que produce en el patrimonio del infractor. De este modo, al establecerse un monto fijo, puede ser desproporcionado para algunos de los sujetos y en esa medida, puede ser confiscatorio por cuanto hay un exceso en la cuantía prevista por el legislador ya que establece una multa fija sin graduación alguna ni atenuaciones en atención a las diferentes circunstancias particulares que se pueden dar en cada caso concreto y por ello también puede ser lesiva del principio de igualdad. Así las cosas, si la razonabilidad de una norma jurídica significa la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo, en el caso concreto no se estima que la norma cuestionada tenga un monto de sanción que sea razonable ni proporcional al fin que se desea proteger en relación con la actuación cometida; y no es que el problema se encuentre en la sanción como tal que establece el artículo sino que el problema está en el monto de la pena a imponer. Probablemente la intención del Legislador era crear un sistema adecuado tendiente a inducir un cambio en los hábitos de conducta de los individuos frente a valores religiosos y electorales como los que se pretenden proteger con la prohibición sentada en el artículo 3 de la ley de regulación de horarios de funcionamiento en expendios de bebidas alcohólicas y para proteger tal finalidad, se pensara en la conveniencia de imponer una sanción a quienes actuaran en contra de tales principios; sin embargo, ese fin no está proporcional ni razonablemente tutelado con el monto fijo de la sanción impuesta que definitivamente causa un desequilibrio de otros aspectos cuando se impone su aplicación práctica pues viendo el caso en un ejemplo en concreto, no es lo mismo sancionar con doce salarios base a una empresa que produce millones de litros de licor al año cuyas ganancias son considerables, que sancionar con doce salarios base a un pequeño comerciante que apenas produce el dinero suficiente para sobrellevar su negocio. Desde esta perspectiva, el artículo 3 de la Ley de Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas, no resulta ser inconstitucional, a diferencia del artículo 7 consultado.

VI.- Así las cosas, en mérito de lo dicho, la Sala estima que la sanción establecida en el artículo 7 de la Ley de Regulación de

Horarios de Funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas, es inconstitucional, debiendo quedar claro que esta Sala no estima que sea inconstitucional la sanción como tal por cuanto efectivamente existe un bien jurídico que ha de protegerse y por el cual se justifica la sanción, sino que la inconstitucionalidad se declara por cuanto el legislador estableció un monto fijo de sanción que, precisamente por no permitir la graduación de la pena, podría ser irracional y desproporcionado dependiendo de cada caso en concreto, y por ende, lesivo del principio de igualdad. Así las cosas, deberá el legislador en uso de sus facultades y dentro de un plazo razonable, corregir esta situación a efecto de que en este artículo 7 se establezca una sanción de bandas, con mínimos y máximos dentro de los cuales el juzgador pueda valorar la aplicación de la sanción para cada caso en concreto."

Lo dispuesto en esa resolución es plenamente aplicable al objeto de esta consulta, ya que las normas de cuya constitucionalidad duda el Juez, al no permitirle graduar las multas entre un mínimo y un máximo son irrazonables y, además, lesionan el principio de igualdad en la medida en que se aplican por igual por la comisión de una infracción menor entidad que por una grave, por lo que la Sala declara inconstitucionales las multas fijas establecidas en los artículos 5 y 6 de la Ley No. 7633."

b. Facultad para prohibir la venta de licor en período electoral

[SALA CONSTITUCIONAL]⁵

"El recurrente alega que el Jefe del de Inspectores de la Municipalidad de Puntarenas, ordenó el cierre del restaurante del Hotel Monteverde Lodge, propiedad de su representada, con motivo de las elecciones nacionales. Afirma que el funcionamiento de un restaurante no es competencia del Tribunal Supremo de Elecciones. De la prueba aportada por el recurrente, se observa copia del oficio impugnado, en el que el Jefe de Inspectores recurrido no ordenó el cierre del restaurante como lo alega el recurrente, sino que se trata de una notificación a todos los negocios que expenden licores, en el que se les comunica la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas en sus negocios, por las elecciones nacionales convocadas por el Tribunal Supremo de Elecciones para el tres de febrero del dos mil dos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 del Código Electoral y los artículos 3 y 19 de la Ley N°7633. Igualmente se informó que para el caso de los restaurantes, la venta de bebidas alcohólicas se suspendería a partir del primero de febrero del dos mil dos a las dos y treinta horas, y se mantendría hasta el cuatro de febrero, con la advertencia que de no cumplir con esa medida, se elaboraría el

parte respectivo. Según se advierte, y se indicó expresamente en la notificación referida, la actuación de la autoridad recurrida está basada en lo establecido en el artículo número 80 del Código Electoral y los artículos 3 y 10 de la Ley N°7633, Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expedios de Bebidas Alcohólicas, por lo que no constituye una medida que interfiera en forma arbitraria o ilegítima en el funcionamiento del restaurante propiedad de Albergues Monteverde S.A.. Tal como se indicó, el recurrido no ordenó el cierre del restaurante, como lo reclama el accionante, únicamente se advirtió la prohibición de vender bebidas alcohólicas por motivo de las elecciones nacionales. Sobre dicha prohibición, esta Sala ya se ha pronunciado en varias oportunidades. Así, en sentencia número 0721-94 de diez horas treinta minutos del cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, dispuso lo siguiente:

"De conformidad con la jurisprudencia de esta Sala, lo actuado por el Tribunal Supremo de elecciones no solo está fundado en lo dispuesto en los artículos 80 y 173 del Código Electoral, sino que estos, a su vez, tienen asidero constitucional en normas y principios como los contenidos en los artículos 28 y 140 de constitucionales. En efecto, para fechas tan importantes y donde se requiere que haya absoluto respecto a las ideas políticas de todas las personas, y en donde el orden para que la organización y desarrollo del proceso electoral se mantengan, y así pueda Costa Rica seguir gozando del reconocimiento internacional en este campo, la medida que se impugna es absolutamente razonable y proporcionada. Por ello, con base en los precedentes de la propia Sala, el recurso debe rechazarse de plano."

Asimismo, mediante sentencia número 0598-94 de las diez horas con treinta minutos del veintiocho de enero de mil novecientos noventa y cuatro, se indicó:

"Io.- Si bien es cierto las amenazas o violaciones que se susciten en detrimento del principio de legalidad o la libertad de comercio, en su caso, constituyen materia constitucional y por ende, materia susceptible de ser ventilada en esta sede, también lo es que, la amenaza o violación reclamada en el caso del recurrente repercute, en forma directa, sobre materia electoral, pues la orden dictada por el Tribunal recurrido -dentro del ámbito de su competencia- constituye una consecuencia de los actos de fiscalización de la actividad electoral que se desarrolla en la actualidad en el país -amparada a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 80 del Código Electoral-, circunstancia que tiene la virtud de inhibir a la jurisdicción constitucional del conocimiento del conflicto planteado y la de hacerlo de la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones. Tribunal este último al que, en definitiva, corresponde interpretar la

Constitución y las leyes en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio, como se expuso en la sentencia número 3666-93 de las ocho horas con treinta y nueve minutos del treinta de abril último entre otras. Lo anterior conlleva que el recurso sea inadmisibile."

En virtud de lo expuesto, estima la Sala que la actuación del Jefe de Inspectores de la Municipalidad de Puntarenas recurrido en este amparo, no resulta violatoria de los derechos constitucionalmente protegidos. En todo caso, cualquier reparo referido a la forma en que se les comunicó la prohibición en cuestión, podrán alegarlo ante la propia Municipalidad, si a bien lo tiene el recurrente o la sociedad amparada. Consecuentemente, el recurso es improcedente y así debe declararse. Finalmente, cabe aclarar que al no ser admisible el recurso de amparo, no corresponde otorgar plazo para interponer acción de inconstitucionalidad contra los artículos 80 del Código Electoral y los artículos 3 y 10 de la Ley N°7633, como lo solicita el recurrente."

c. Prohibición de venta de licor los días jueves y viernes santo

[SALA CONSTITUCIONAL]⁶

"Es corrientemente aceptada la tesis de que algunos derechos subjetivos no son absolutos, en el sentido de que nacen limitados; en primer lugar, en razón de que se desarrollan dentro del marco de las reglas que regulan la convivencia social; y en segundo, en razón de que su ejercicio está sujeto a límites intrínsecos a su propia naturaleza. Estos límites se refieren al derecho en sí, es decir, a su contenido específico, de manera tal que la Constitución al consagrar una libertad pública y remitirla a la ley para su definición, lo hace para que determine sus alcances. No se trata de restringir la libertad cuyo contenido ya se encuentra definido por la propia Constitución, sino únicamente de precisar, con normas técnicas, el contenido de la libertad en cuestión. Las limitaciones se refieren al ejercicio efectivo de las libertades públicas, es decir, implican por sí mismas una disminución en la esfera jurídica del sujeto, bajo ciertas condiciones y en determinadas circunstancias. Por esta razón constituyen las fronteras del derecho, más allá de las cuáles no se está ante el legítimo ejercicio del mismo. Para que sean válidas las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar contenidas en la propia Constitución, o en su defecto, la misma debe autorizar al legislador para imponerlas, en determinadas condiciones.

Los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de los demás; por

lo que en aras de la convivencia se hace necesario muchas veces un recorte en el ejercicio de esos derechos y libertades, aunque sea únicamente en la medida precisa y necesaria para que las otras personas los disfruten en iguales condiciones. Sin embargo, el principio de la coexistencia de las libertades públicas -el derecho de terceros- no es la única fuente justa para imponer limitaciones a éstas; los conceptos "moral", concebida como el conjunto de principios y de creencias fundamentales vigentes en la sociedad, cuya violación ofende gravemente a la generalidad de sus miembros-, y "orden público", también actúan como factores justificantes de las limitaciones de los derechos fundamentales. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados, cuya definición es en extremo difícil.

No escapa a esta Sala la dificultad de precisar de modo unívoco el concepto de orden público, ni que este concepto puede ser utilizado, tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones en nombre de los intereses colectivos a los derechos. No se trata únicamente del mantenimiento del orden material en las calles, sino también del mantenimiento de cierto orden jurídico y moral, de manera que está constituido por un mínimo de condiciones para una vida social, conveniente y adecuada. Constituyen su fundamento la seguridad de las personas, de los bienes, la salubridad y la tranquilidad.

Al hablar de las razones justas para imponer limitaciones a los derechos fundamentales debe hacerse obligada mención del artículo 28 constitucional; que establece los límites de las libertades públicas, de manera tal que "las acciones privadas que no sean contrarias a la moral, el orden público, ni dañen a terceros, se encuentran fuera del dominio de la ley." Estas consideraciones han sido reiteradas por esta Sala, incluso remitiéndose a antecedentes de la Corte Plena en función de tribunal constitucional. Por ejemplo, según sesión extraordinaria número 51 de las trece horas treinta minutos del veintiseis de agosto de mil novecientos ochenta y dos, cuando se dijo:

"... el artículo 28 de la Constitución Política preserva tres valores fundamentales del Estado de Derecho costarricense: a.) el principio de libertad, ... ; b.) el principio de reserva de ley, ... ; y c.) el sistema de la libertad, conforme el cual las acciones privadas que no dañen la moral, el orden público o las buenas costumbres y que no perjudiquen a terceros están fuera de la acción, incluso, de la ley. Esta norma, vista como garantía implica la inexistencia de potestades reglamentarias para restringir la libertad o derechos fundamentales, y la pérdida de las legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones, de ese artículo en su párrafo 2º, el cual crea, así, una verdadera reserva constitucional" en favor del individuo, a

quien garantiza su libertad frente a sus congéneres, pero, sobre todo, frente al poder público.

En el sentido señalado en el aparte anterior es que esta Sala ha considerado que (ver Sentencia número 3550-92, de las 16:00 horas del 24 de noviembre de 1992), para que las restricciones a la libertad sean lícitas, constitucionalmente:

"deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido ... la restricción -por otra parte- debe ser proporcionada, al interés de la justicia, y debe ajustarse estrechamente al logro objetivo." (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Oc5/85, pgr. 46.)

"En verdad, los conceptos de moral, de orden público o de la necesaria protección de los derechos de terceros, como indeterminados, autorizan una cierta flexibilidad, pero que no implican en ningún caso arbitrariedad y que está sujeta, como lo está la misma discrecionalidad, al contralor jurisdiccional; contralor que, según lo han reconocido invariablemente la jurisprudencia y la doctrina, tiene que ejercerse según criterios de racionalidad y razonabilidad (artículos 15 y 16 de la Ley General de Administración Pública); flexibilidad, o discrecionalidad, pues, que en ningún caso pueden implicar arbitrariedad." (Ver Considerando XIX de la sentencia 3550-92). "El orden público, la moral y los derechos de terceros deben ser interpretados y aplicados rigurosamente, sin licencias que permitan extenderlos más allá de su sentido específico; que a su vez debe verse con el principio pro libertate, el cual, junto con el principio pro homine constituye el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano. De acuerdo con ello, el orden público, la moral y los derechos de terceros que permiten, al menos a la ley, regular las acciones privadas, tienen que interpretarse y aplicarse de tal manera que en el primer caso, se trate de amenazas graves al orden público, entendido como la integridad y supervivencia de los elementos fundamentales del Estado; o como

"... el conjunto de principios que, por una parte, atañen a la organización del Estado y su funcionamiento, y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad, en un justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social" (Corte Plena, sesión extraordinaria del 26 de agosto de 1982).(Ver

Considerando XX, del voto número 3550-92).

El régimen de los derechos y libertades fundamentales es materia de reserva de la ley. Este principio tiene rango constitucional (artículo 39 de la Constitución); rango legal, en este sentido se encuentra consagrado expresamente en la Ley General de Administración Pública -"el régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley" (artículo 19); "los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares" (artículo 124)-, y también tiene reconocimiento jurisprudencial, tanto constitucional como administrativa, que han declarado aplicables a la materia disciplinaria, las garantías de la legalidad penal. "Lo anterior da lugar a cuatro corolarios de la mayor importancia para la correcta consideración de la presente acción de inconstitucionalidad, a saber:

a.) En primer lugar, el principio mismo de "reserva de ley", del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el pronunciamiento previsto en la Constitución, para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales, todo, por supuesto en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables-;

b.) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"-;

c.) En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, ni mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer, de donde resulta una nueva consecuencia esencial:

d.) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley." (Ver sentencia número 3550-92.)

La inmediata consecuencia de esto es que, si bien existe una potestad o competencia del Estado para regular las acciones privadas que sí dañen la moral o el orden público, o perjudiquen los derechos iguales o superiores de terceros; no lo es en razón de cualquier tipo de disposición estatal la que puede limitar esas

acciones privadas dentro de las excepciones previstas por el artículo 28 constitucional, sino únicamente las normativas con rango de ley, excluyéndose así, expresamente los decretos o reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, y los reglamentos autónomos, dictados por el mismo Poder Ejecutivo o por las entidades descentralizadas, lo mismo que cualquier norma de igual o inferior jerarquía. (Ver sentencia número 1635-90 de las 17:00 horas del 14 de noviembre de 1990.)

La libertad religiosa encierra, en su concepto genérico, un haz complejo de facultades. En este sentido, en primer lugar se refiere al plano individual, es decir, la libertad de conciencia, que debe ser considerado como un derecho público subjetivo individual, esgrimido frente al Estado, para exigirle abstención y protección de ataques de otras personas o entidades. Consiste en la posibilidad, jurídicamente garantizada, de acomodar el sujeto, su conducta religiosa y su forma de vida a lo que prescriba su propia convicción, sin ser obligado a hacer cosa contraria a ella. En segundo lugar, se refiere al plano social, la libertad de culto, que se traduce en el derecho a practicar externamente la creencia hecha propia. Además la integran la libertad de proselitismo o propaganda, la libertad de congregación o fundación, la libertad de enseñanza, el derecho de reunión y asociación y los derechos de las comunidades religiosas, etc.

La libertad de culto, en cuanto manifestación externa de la libertad religiosa, comprende el derecho a mantener lugares de culto y a practicarlo, tanto dentro de recintos como en el exterior, siempre dentro de las limitaciones establecidas por el ordenamiento, sea por norma constitucional o norma legal. En este sentido, es el mismo texto constitucional que permite el libre ejercicio en la República de otros cultos -de la religión católica-, siempre y cuando "no se opongan a la moral universal, ni a las buenas costumbres" (artículo 75).

El artículo 75 de la Constitución dispone que el Estado debe contribuir al "mantenimiento" de la religión Católica, esta norma constitucional no puede interpretarse en sentido restrictivo; por el contrario, se entiende que el Estado tiene una obligación, en sentido general, de cooperar con las diferentes confesiones religiosas que profesan los habitantes del país y en forma específica con la Iglesia Católica. Esta obligación constitucional consiste en posibilitar la formación religiosa en los centros docentes públicos, en la creación necesaria para su desarrollo y no concretamente en la asistencia de financiamiento económico. Con esto, la norma suprema considera de interés general la satisfacción de las necesidades religiosas, pese a la existencia de personas que no participen de ellas. Además, debe interpretarse, no como un indicador de parcialidad de la

Constitución en beneficio de una confesión religiosa determinada, sino como un indicador de una realidad sociológica, cual es la mención expresa a la confesión indiscutiblemente más arraigada y extendida en nuestro país, lo que en ningún momento implica una discriminación por parte de los poderes públicos para las demás confesiones o para los ciudadanos aconfesionales.

En este mismo orden, el artículo 147 del Código de Trabajo al establecer los días feriados que el patrono debe por ley al trabajador, expresamente incluye el Jueves y el Viernes Santos, de modo que aunque no sea la religión de todos los habitantes de este país, si lo es de su mayoría, lo que demuestra una vez más el reconocimiento que han hecho nuestros legisladores de una realidad sociológica insoslayable: la Religión Católica en Costa Rica, y el deber del Estado de fomentar el desarrollo y mantenimiento de ésta en la nación, a través de sus instituciones y ordenamiento jurídico.

De lo anterior se concluye que la Constitución reconoce un derecho a los habitantes de la Nación, para practicar cualquier culto, siempre que no se oponga a la moral universal ni a las buenas costumbres, y los Organos del Estado están en la obligación de facilitar la práctica religiosa dentro de esas confesiones, pudiendo para hacer efectivo ese derecho, restringir razonablemente otros, que como la libertad de comercio -en este caso de licores-, pueden afectar en determinadas circunstancias el recogimiento propio de las prácticas religiosas. Los católicos realizan durante los días Jueves y Viernes Santos en recordación del Nuestro Señor Jesucristo, su pasión y muerte, una serie de actividades con participación popular, que puede verse afectada por la ingesta indiscriminada de alcohol de la comunidad, lo que se facilita con la apertura de los bares y cantinas en donde se expende licor. Si válidamente pueden establecerse limitaciones a otros derechos, para facilitar la práctica religiosa, y como medida necesaria para el mantenimiento del orden público, entendido en un sentido amplio y no de simple orden material en la calle, comprendiendo la salvaguardia de la seguridad, la salud y la moralidad, elementos constitutivos de esa noción, objetivo que es cumplido por la norma impugnada, ya que a través de la prohibición de vender licor los días Jueves y Viernes Santos, se viene a facilitar el ambiente de recogimiento y tranquilidad propios de las fiestas a celebrarse en esos días, la norma impugnada no resulta contraria a la libertad de comercio que alega como quebrantada el recurrente, razón por la que la acción debe ser declarada sin lugar. Se trata de una plasmación positiva de la inevitable ponderación de derechos que es preciso realizar en todo supuesto en el que surja un conflicto entre derechos constitucionales de distintos sujetos."

FUENTES CITADAS:

- 1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 7 de noviembre de 1949.
- 2 Ley Número 1536. Costa Rica, 10 de diciembre de 1952.
- 3 Ley Número 7633. Costa Rica, 26 de setiembre de 1996.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 8744-2000, de las catorce horas con cuarenta y siete minutos del cuatro de octubre de dos mil.
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 1245-2002, de las ocho horas con cuarenta y nueve minutos del ocho de febrero de dos mil dos.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 3173-1993, de las catorce horas con cincuenta y siete minutos del seis de julio mil novecientos noventa y tres.