

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY DE JURISDICCIÓN
CONSTITUCIONAL, LEY N.º 7135, DE 11
DE OCTUBRE DE 1989**

VARIOS DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º 16.036

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY
INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY DE JURISDICCIÓN
CONSTITUCIONAL, LEY N.º 7135, DE 11
DE OCTUBRE DE 1989

Expediente N.º 16.036

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Este proyecto de interpretación auténtica de los artículos 7 y 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional (LJC) tiene como finalidad, resolver las equívocas interpretaciones y aplicaciones a que se ha prestado este texto. Sin duda que la seguridad jurídica en cuanto a la competencia de la Sala Constitucional en materia de reformas constitucionales y el control a priori y a posteriori o sucesivo, guarda relación con la seguridad jurídica. Se puede afirmar, con igual certeza, que este asunto tiene que ver con la integridad de la potestad otorgada a la Asamblea Legislativa para reformar parcialmente la constitución con plena validez, una vez cumplidos los procedimientos necesarios de acuerdo con la Constitución Política.

Las disputas sobre la competencia acerca del control de constitucionalidad sucesivo de reformas constitucionales, de conformidad con la LJC, plantean un urgente problema de seguridad jurídica y de atribuciones constitucionales en la cúspide normativa costarricense. Está muy claro que la Sala Constitucional es competente para conocer acerca de consultas de constitucionalidad durante el trámite legislativo de una reforma constitucional así como de la constitucionalidad de reformas constitucionales aprobadas, en razón de la violación de los procedimientos seguidos para aprobarlas.

La Constitución Política permite su reforma total o parcial. Se establecen en ella, los *procedimientos* de obligado acatamiento los cuales se desarrollan en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Este conjunto normativo procedimental de reforma de la Constitución Política, sea de modo total o parcial,

es pasible de control de constitucionalidad por parte de la Sala. Negar este control por procedimiento, llevaría al absurdo de permitir reformas totales o parciales a la constitución alcanzadas por procedimientos espúreos, no constitucionales.

Al tiempo que el control de constitucionalidad por razones de procedimiento, es clara competencia de la Sala Constitucional, ver inciso ch) del artículo 73 de la LJC, no resulta así con el control, meramente por su contenido, de reformas constitucionales aprobadas. Cuando se trata del contenido, del fondo, la consulta prescriptiva de constitucionalidad, contemplada en la LJC, brinda esa oportunidad, sin menoscabo de la potestad reconocida a la Asamblea, por la Constitución Política, de efectuar reformas a la Constitución con el requisito de seguir estrictamente el procedimiento constitucional.

La posibilidad de interpretaciones innecesarias y equivocadas del texto de la LJC en cuanto a la competencia de la Sala Constitucional para decidir a posteriori, acerca de la constitucionalidad por el fondo y no solamente por la forma, de las reformas constitucionales, hace necesaria una interpretación auténtica del artículo 73 de la LJC. Esta urgencia se ve multiplicada ante la admisión y resolución de acciones de inconstitucionalidad, por el fondo, que se ha operado, en la realidad, referidas a reformas constitucionales.

El supuesto fáctico para una interpretación auténtica consiste en la existencia de interpretaciones administrativas o judiciales en aplicación de la norma, que sean contradictorias con o alejadas de la voluntad del legislador, según se expresa en el texto legislativo. Ello puede devenir de normas legales faltas de claridad u oscuras. Pero puede originarse en otras razones, ante normas claras. El origen de las interpretaciones o aplicaciones judiciales o administrativas alejadas de la voluntad del legislador puede ocurrir en casos donde, precisamente, no cabía interpretación de un texto que es claro. Corresponde este al caso en el cual los agentes jurídicos violan la máxima latina “ in claris non fit interpretatio”. El origen de esas equivocadas interpretaciones y consecuentes aplicaciones judiciales o administrativas de las normas emanadas de la Asamblea Legislativa, no interesa tanto como el efectivo distanciamiento de las decisiones, incluso de un texto claro. Si se restringe el uso de la interpretación auténtica a aquellos casos de oscuridad normativa, quedaría abierto el camino para que la jurisdicción aplicara normas claras aún en contradicción de la interpretación originaria del legislador. En este caso, como en el de la oscuridad normativa que

llevara al mismo error, el remedio previsto en un Estado de Derecho es la interpretación auténtica. Se llama “auténtica” a la interpretación legislativa de las propias normas, porque es el mismo órgano legislativo de la República, el que interviene para arreglar una situación fáctica de interpretaciones judiciales o administrativas alejadas de la realidad interpretativa legislativa.

En el caso presente, de la Ley de Jurisdicción Constitucional, la Sala se ha embarcado en interpretación creacionista, proponiendo normas “ex novo”, o incluso contra el mismo texto legal y sus propias resoluciones. En el caso de la LJC, estas contradicciones interpretativas relacionadas con reformas constitucionales, por parte de la Sala Constitucional, tienen efectos aún más graves contra la estructura republicana y las potestades de los Poderes, por el puesto que ocupa, como fuente de derecho, la Constitución Política en un Estado Constitucional de Derecho, como lo es la República de Costa Rica.

La interpretación auténtica es necesaria por la existencia de materia fáctica que concrete el caso de interpretaciones judiciales de la norma a interpretar auténticamente que se alejan tanto del texto legal, publicado que se alejan de la voluntad del legislador, llegando incluso a contradecirla. La reforma constitucional que prohibió la reelección presidencial constituye un caso especialmente significativo e importante que ejemplifica la errada interpretación y aplicación jurisdiccional de las competencias de la Sala Constitucional. Esta reforma constitucional ha sido examinada dos veces por la Sala, con resultados contradictorios¹ violando el *principio stare decisis* e invadiendo las facultades de la Asamblea Legislativa como constituyente derivado. La primera vez, la Sala Constitucional consideró que la reforma constitucional estaba conforme a derecho y la segunda, recientemente, que no. Estas contradicciones de la Sala, acerca de reformas constitucionales, son más graves aún para la seguridad jurídica del Estado Constitucional de Derecho, que las que se han producido con normas de rango legal².

Las resoluciones de la Sala acerca de la reforma constitucional que regula la reelección presidencial citan frecuentemente el inciso ch) del artículo 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, el cual norma la competencia de la Sala en materia de reformas constitucionales aprobadas por la Asamblea Legislativa. La Sala ha escogido, en este caso, el expansionismo de sus competencias, al punto de hacer nugatoria la limitación que, para sus competencias estableció la LJC en su artículo 73.

¹ Resoluciones #2000-07818 y #2003-02771

² Caso del cinturón de seguridad en consulta facultativa de trámite legislativo de unas reformas a la Ley de Tránsito.

Efectivamente, el inciso ch) del artículo 73 tiene establecido como requisito de admisibilidad para el control sucesivo (a posteriori) de reformas constitucionales que su aprobación hubiera sido alcanzada “ **...con violación de normas constitucionales de procedimiento**”. Sin embargo, la Sala ha admitido y estimado acciones de inconstitucionalidad contra reformas constitucionales por razones distintas a la mera violación procedimental.

Incluso en un caso, la Sala Constitucional fue más allá y resolvió que no puede conocer de la violación de normas constitucionales de procedimiento, o trámite de una reforma constitucional. En esa ocasión, sostuvo que es un imposible jurídico que ella conozca y resuelva acerca de la constitucionalidad de la reforma constitucional que le dio origen y de su competencia fundamental de control de constitucionalidad.³ Según el magistrado Piza Escalante⁴, ese asunto es una de las exclusiones del control de constitucionalidad. Efectivamente, en sentencia 1-92 de las 14:00 hrs. del 7-1-92 la misma Sala reconoce su limitación al afirmar que “**...hay por lo menos una norma que no podría ser declarada inconstitucional que es precisamente la que crea la Sala Constitucional y le atribuye la potestad de declarar la inconstitucionalidad...**”

La Constitución establece la oportunidad para que la Sala estudie y se pronuncie acerca del fondo de los proyectos de reforma constitucional. Esta competencia, en cuanto a los proyectos de reforma constitucional, viene establecida en el inciso b) del artículo 10 de la Constitución Política. La Ley de la Jurisdicción Constitucional, a su vez, contempló esa posibilidad⁵ y el Reglamento de la Asamblea Legislativa⁶ también. Es importante señalar que, in fine, el primer párrafo del artículo 10 establece que: “**...No serán impugnables en este vía.. [la de la Sala]...los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine**

³ Artículo 10 de la Constitución Política.

⁴ Piza Escalante, Rodolfo “ La Justicia Constitucional en Costa Rica”, Monografía. Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales de Ibero América, Portugal y España, Octubre 1995

⁵ Ver Artículo 96, inciso b)

⁶ Ver Artículo 144

la ley” Queda así, delegado a las normas legales la determinación de los demás asuntos no impugnables por la vía de la jurisdicción constitucional. De esas normas legales, sin duda, tiene especial relevancia la Ley de Jurisdicción Constitucional y la norma expresa derivada del inciso ch) de su artículo 73.

También importa en esta materia, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, de rango superior a la ley, la cual contempla la posibilidad de acudir a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de violación de los derechos humanos, incluso por el fondo de las reformas constitucionales. De este modo, resulta aclarado el marco general de competencias de la Sala Constitucional en el que cabe considerar, la Constitución, la Ley de Jurisdicción Constitucional y, en materia de derechos humanos, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Dentro de este marco general, no es posible vaciar o hacer nugatoria, mediante la ley, la posibilidad de la impugnación ante la Sala Constitucional, u otra instancia jurisdiccional, en aplicación al principio de preservación del núcleo básico de los derechos humanos y las garantías individuales.

Esta oportunidad es propicia para una digresión, relacionada con el derecho democrático a elegir y a ser elegido. Este derecho debe ser preservado, pero ello no implica que no pueda tener algunas limitaciones, como en efecto las tiene, en nuestra Constitución, en razón de edad, nacionalidad y naturalización o estado civil o bien, situación especial por interdicción penal u otras circunstancias. Sobre todo, es importante tomar en cuenta que las limitaciones para quienes ya ejercieron el cargo, no solo tienen que ver con la estabilidad democrática y la alternabilidad, sino con una mayor oportunidad, para quienes aún NO han sido elegidos. De modo que la prohibición de participar en elecciones al mismo cargo para quienes ya lo ejercieron, significa tanto una limitación o reducción de los derechos de esas personas, como una expansión u oportunidad para otras que no han participado o sido electas. Con ello, logra balancearse el criterio de expansión de los derechos humanos, frente a la visión parcial, adoptada por la Sala, de calificar la no reelección solo desde el punto de vista de una limitación y no como una expansión del derecho a otros participantes

en los torneos electorales. A este punto de vista, debe agregarse el criterio del magistrado Piza Escalante quien consideró totalmente admisible este tipo de limitaciones y en consecuencia la tesis de que tales limitaciones dejan incólumes el núcleo básico de los derechos humanos de quienes ya ocuparon la Presidencia de la República, pues la limitación no conlleva un vaciamiento de esos derechos para quien ya fue elegido antes.

Los argumentos de la Sala Constitucional para declarar inconstitucional la reforma constitucional que prohíbe la reelección presidencial, excede su propia Ley, estableciendo competencias más allá de lo establecido en el inciso ch) del artículo 73, en el artículo 10 constitucional analizado supra y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Los argumentos acerca de si es válido conocer acerca del fondo, han sido conflictivos en la Sala, porque esta instancia es, en realidad, un típico caso de *FORUM NON CONVENIENS*. En el considerando c, inciso e) de la resolución N.º 2000-07818, se manifiesta que: “e) *Sobre lo dicho en los apartes b), c) y d) supra los magistrados Piza y Calzada -aunque con consecuencias diversas-, van más allá del criterio de sus compañeros⁷ y declaran que, a su juicio, la Sala sí tiene plena competencia para conocer de la inconstitucionalidad... de las propias normas constitucionales — reformadas o aun las originales—, cuando estas deban ceder ante otras, o ante principios o valores del Derecho de la Constitución —en su plena extensión e intensidad, ...y sean, por ende, susceptibles de incurrir, ellas mismas, en el vicio de inconstitucionalidad...*” Como se nota, la frase “...va más allá de sus compañeros...” muestra las dificultades de este colegio de jueces en relación a la competencia de la Sala para conocer del fondo de las reformas constitucionales. Esta discusión está inacabada. En su informe, visible a folios 243 a 277 del expediente 02-005494-0007-CO, la Procuraduría dijo: “La Sala fue creada para declarar la inconstitucionalidad de normas de cualquier naturaleza, como garantía para hacer efectivo el principio de que las normas infraconstitucionales deben sujetarse al bloque de constitucionalidad y la regulación de un procedimiento

⁷ Subrayado no es del original.

*agravado para la realización de una reforma constitucional, tal y como el establecido en el artículo 195 de la Constitución*⁸.

Adicionalmente, si se trata de una reforma constitucional que afecte, por el fondo, algún derecho humano reconocido internacionalmente, no era necesaria, tampoco, la intervención de la Sala Constitucional excediendo, según fundados criterios⁹, sus facultades en cuanto se trataba de valorar, por el fondo, una reforma constitucional aprobada. Sin calificar aquí el mérito de recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en razón de la materia¹⁰, esta sí tendría competencia expresa, mientras que la competencia de la Sala, en el mejor de los casos, es el resultado de una alquimia interpretativa. De hecho, los recurrentes, en el caso de la reelección presidencial, podrían haber accedido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos no solo en razón de la materia, sino en razón de que ya se encontraban agotadas las instancias nacionales, requisito previo para acceder a ese foro¹¹.

1. De conformidad con el inciso 1) del artículo 121) de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa tiene, en exclusividad, la atribución constitucional de interpretar auténticamente las leyes. La interpretación auténtica se diferencia netamente del dictado, reforma o derogación de las leyes, en dos aspectos fundamentales:

- a) La interpretación siempre está limitada por el texto a interpretar de modo que no puede desconocerlo amparándose tanto que trascienda el texto, innovándolo.
- b) La interpretación auténtica tiene carácter originario, “ex tunc”, sea desde la entrada en vigencia de la ley interpretada. Una vez aprobada la interpretación auténtica, forma parte del texto normativo de modo explícito.

⁸ Los subrayados no son del original.

⁹ Entre estos criterios, los de algunos de los magistrados integrantes de la Sala, la Procuraduría General de la República y otros juristas. Igualmente, hay otro grupo de magistrados y juristas quienes sostienen la tesis contraria. Tales discrepancias son el fundamento para establecer la urgencia de esta interpretación auténtica.

¹⁰ Una reforma constitucional que supuestamente violara derechos humanos

¹¹ Ver Convención Interamericana sobre Derechos Humanos

Esta actividad interpretativa es del tipo “abstracto”¹² a fin de adscribir a un texto normativo, en este caso de los artículos 7 y 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, un significado normativo general y no para un caso como corresponde a las decisiones jurisdiccionales normales. Importa, no una opinión o información, sino una decisión legislativa.

A diferencia de una resolución judicial, la decisión legislativa, política, de interpretar auténticamente, no comporta el requisito indispensable de motivación de una sentencia, ni los criterios interpretativos usuales judiciales, sino únicamente el de mantenerse, la interpretación auténtica, sustancialmente apegada al texto legislativo a interpretar, de modo que no corresponda a un nuevo texto. De todas maneras, como una interpretación auténtica debe tramitarse como una ley ordinaria, tiene toda la fuerza de una ley, frente al texto de otras leyes, incluso la interpretada, con la diferencia de que, por los efectos “ex tunc” debe mantenerse sustancialmente adscrita al texto literal original.

El proyecto de ley que se propone, da interpretación auténtica a los artículos 7 y 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y cumple con mantenerse dentro de los parámetros del actual texto de la Ley que, en lo conducente, dice:

Artículo 7.- Le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia, así como conocer de las cuestiones incidentales que surjan ante ella y de las prejudiciales conexas.”

Artículo 73.- Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

- a) Contra 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)...

¹² Guastini, Ricardo. Reencuentro con la Interpretación. En “Distinguiendo. Estudios de Teoría y Metateoría del Derecho” Primera Edición. Gedisa Editorial. Barcelona, 1999.

c)...

ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento

d)...

e)...

f)... “

Como puede observarse, el artículo 73 establece una especialidad en el control a posteriori referido a reformas a la constitución. Genéricamente, de acuerdo con el inciso a), las “leyes o disposiciones generales” pueden ser inconstitucionales por infringir tanto normas o principios constitucionales de fondo como de procedimiento. Sin embargo, el inciso ch) construye un caso aparte de competencias con la materia referente a reforma constitucional. En este caso, admite la posibilidad de control, a posteriori, de constitucionalidad, pero solo frente a alegaciones de violación de normas constitucionales de procedimiento y no de cualquier infracción a normas o principios constitucionales como se establece genéricamente, el inciso a), para otro tipo de disposiciones normativas¹³, mas no para el caso de las reformas constitucionales.

La interpretación auténtica propuesta es armónica con el texto del artículo 7 y el resto del texto del artículo 73, así como con las atribuciones legislativas y los procedimientos en materia de reformas constitucionales. Conlleva esta interpretación auténtica, la corrección del error interpretativo jurisdiccional, que es un caso de estrabismo constitucional inconveniente que se ha venido produciendo.

La interpretación auténtica permite entender operativamente que, cuando el texto del inciso a) del artículo 73, se refiere a infracciones, por acción u omisión de alguna norma o principio constitucional, la infracción ha de constituir necesariamente violación de normas de procedimiento constitucionales en el caso

¹³ Infra constitucionales, puesto que las constitucionales reciben tratamiento especializado expreso de control de constitucionalidad

de las reformas constitucionales, tal y como resultaría de una interpretación armónica con el inciso ch) de ese mismo artículo 73.

En vista de la necesidad de interpretar auténticamente los artículos 7 y 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, se propone el siguiente texto:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY DE JURISDICCIÓN
CONSTITUCIONAL, LEY N.º 7135, DE 11
DE OCTUBRE DE 1989**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se interpretan auténticamente los artículos 7 y 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, Ley N.º 7135, en el sentido de que, en el caso de reformas constitucionales aprobadas, solo será competente la Sala para admitir, conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad fundadas en la violación de normas constitucionales expresas de procedimiento y no por razones de fondo o contenido de las reformas constitucionales aprobadas.

Rige a partir de su publicación.

Carlos Salazar Ramírez

Federico Malavassi Calvo

José Miguel Corrales Bolaños

Rafael Varela Granados

Rodrigo Alberto Carazo Zeledón

Gloria Valerín Rodríguez

José Humberto Arce Salas

DIPUTADOS

12 de octubre de 2005.-

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.