



Informe de Investigación

Título: Restricción vehicular
Subtítulo: Resolución que la deja sin efecto

Rama del Derecho: Derecho de tránsito	Descriptor: Circualción por vías terrestres
Tipo de investigación: Simple	Palabras clave: restricción vehicular, 9199-09
Fuentes: Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 09-2009

Índice de contenido de la Investigación

1 Jurisprudencia.....	1
Res: 2009-09199.	1

1 Jurisprudencia

Res: 2009-09199.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas cinco minutos del doce de junio de dos mil nueve.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por Rafael Ángel Guillén Elizondo, mayor, casado, abogado y notario, portador de la cédula de identidad número 2-227-234, vecino de San José; contra los Decretos Ejecutivos números 34620-MINAE-MOPT y 34577-MOPT. Intervino también en el proceso, la Licenciada Ana Lorena Brenes Esquivel, mayor, casada, vecina de Curridabat, cédula de identidad número 4-127-782, en su condición de Procuradora General de la República y Karla González Carvajal, mayor, abogada, divorciada, vecina de San José, cédula número 1-641-473, como Ministra de Obras Públicas y Transportes.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el primero de octubre del dos mil ocho, Rafael



Angel Guillén Elizondo, alega que los Decretos impugnados limitan la libertad de tránsito consagrada en el artículo 22 de la Constitución Política, al impedirle circular libremente por las vías públicas. Limitan el libre tránsito a las personas, el tránsito vehicular en San José, dependiendo de la terminación del número de placa. Aduce que el Decreto número 34577-MOPT, establece la prohibición para las “horas pico” y, posteriormente, el segundo Decreto extiende la restricción a todo el día, desde las seis de la mañana hasta las siete de la noche. Refiere que esos decretos irrespetan la jerarquía de las normas y el principio de reserva legal en materia de derechos fundamentales, dado que la limitación fue establecida por el Poder Ejecutivo y no lo por la Asamblea Legislativa. De esta manera, el Poder Ejecutivo dispuso la suspensión de las garantías fundamentales e incluso extralimitó el poder de los policías de tránsito. Manifiesta que el Poder Ejecutivo ha decretado sanciones, lo que solamente puede hacer la Asamblea Legislativa, pues de conformidad con el artículo 39 de la Constitución, a nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta. Considera además, que la medida ejecutiva contraviene el artículo 33 de la Constitución Política, dado que se encuentra en presencia de una aplicación desigual en su perjuicio, al impedirle ejercitar su profesión.

2.- Por resolución de las ocho horas treinta minutos del diecinueve de diciembre de dos mil ocho, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y a la Ministra de Obras Públicas y Transportes.

3.- La Procuradora General de la República rindió su informe (folio 38), señalando que mediante sentencia número 9572-96 la Sala rechazó que una medida de las mismas características fuera contraria a la libertad de tránsito. En cuanto al alegato de infracción del principio de reserva legal en la regulación de los derechos fundamentales, no cabe duda que los Decretos impugnados requieren sustento legal, sin embargo ya en la sentencia recién citada se declaró que ese fundamento existía. Allí se dejó claro que de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres se derivan atribuciones del Poder Ejecutivo para regular todos los aspectos técnicos del tránsito de los vehículos por las vías públicas, ello en el tanto en que las medidas estén sustentadas en estudios técnicos y constituyan un medio razonable y proporcional para favorecer los intereses públicos, las limitaciones que se impongan a los particulares no serían contrarias al Derecho de la Constitución. Ha señalado también la Sala en la sentencia número 4880-2002 que el Poder Ejecutivo, en ejercicio de las potestades que derivan del poder de policía, puede establecer limitaciones a las libertades públicas, si está de por medio el mantenimiento del orden público y exista una ley ordinaria que le impute una determinada función. También se aduce infracción del principio de igualdad, pues se le restringió su derecho a ejercer su profesión, ya que el día en que fue multado se dirigía a representar a una clienta. De ese argumento no se deriva ninguna contradicción con el principio de igualdad respecto de la situación de los abogados litigantes, quienes podrían desplazarse por otros medios. Por último, se considera inconstitucional que mediante norma ejecutiva, secundaria, se cree multas, las cuales solo podrían ser fijadas mediante norma de rango legal. En el caso del accionante, se le impuso una multa por vulnerar una señal de tránsito, que tiene sustento en el artículo 131 inciso g) de la Ley número 7331 (ahora 132 y transitorio I). Por ello aconseja rechazar la acción por el fondo.

4.- La Ministra de Obras Públicas y Transportes, contesta a folio 53 la audiencia concedida, manifestando que el actor vuelve a plantear el supuesto quebrantamiento a los derechos constitucionales con motivo del establecimiento de disposiciones regulatorias para la circulación

vehicular dentro del centro de la ciudad capital. Las medidas establecidas tienen como propósito el ahorro en el consumo de los hidrocarburos y descongestionar el centro de San José, mejorando la fluidez vehicular, el comercio y la calidad del ambiente. Se trata de un esfuerzo nacional, un sacrificio de todos, por lo cual pesa la restricción también sobre los vehículos propiedad del Gobierno. Se trata de una restricción racional de la cual se excluyó los días sábados y domingos y que empieza a las seis horas, finalizando a las diecinueve. Se aplica solo una vez por semana por vehículo y en una zona bien delimitada. Se busca organizar la circulación vehicular, no prohibirla. Agrega que para su movilización nada le impide hacer uso de otros medios de transporte para ejercer su profesión. Se apunta asimismo que la boleta de citación que se le confeccionó al actor fue por infringir la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, no por desatender un Decreto. Se insiste en que se trata de normas técnicas para ordenar la circulación vial. Cita las sentencias de la Sala números 2006-9572 y 2005-13196, en las que se evaluó disposiciones similares, estimando que no contravenían la Constitución. Solicita declarar sin lugar la acción planteada. 5.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 15, 16 y 17 del Boletín Judicial, de los días 22, 23 y 26 de enero de 2009 (folio 37).

6.- Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

7.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Mora Mora; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad. La acción es admisible, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 73 a 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues su objeto es de los indicados en los numerales 10 de la Constitución Política y 73 de la Ley citada, mientras que el actor cuenta con legitimación procesal fundamentada en el primer párrafo del artículo 75 de la Ley dicha en relación con el recurso de inconformidad que planteó contra la boleta de citación número 08-89400257, que se tramita ante la Unidad de Control de la Dirección General de Policía de Tránsito, el cual agota la vía administrativa, de conformidad con el artículo 152 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres.

II.- Objeto de la impugnación. Cuestiona el promovente el Decreto Ejecutivo 34577-MOPT del 18 de junio de 2008, reformado por medio del Decreto número 34620-MINAE-MOPT del 4 de julio, también de 2008. En particular se discute de ellos que en general restringen la circulación vehicular en una zona específica de San José, dentro de un horario concreto y empleando como parámetro el número de placa de los vehículos.

III.- Sobre el fondo. La supuesta infracción al principio de reserva de Ley.- Tanto en el escrito de interposición como en su intervención visible a folio 16 a 19 el actor plantea los motivos, por los cuales considera que los Decretos impugnados son inconstitucionales: en el primero de ellos se señala el irrespeto al derecho de la Constitución Política en tanto se realiza una limitación de derechos fundamentales por el Poder Ejecutivo sin cumplirse a cabalidad con las exigencias derivadas del principio de reserva legal.- Este Tribunal Constitucional ha establecido de manera contundente la plena vigencia en nuestro ordenamiento del principio de reserva legal. En este caso debe tomarse en cuenta su inclusión dentro del texto del artículo 28 Constitucional, y además su posición como un principio material que forma parte del régimen democrático y que como tal tiene un rango intrínsecamente fundamental. Con claridad ha expresado la Sala estas ideas en infinidad de ocasiones como por ejemplo en la sentencia número 3550-1992 en la que consideró sobre este tema:

“XIV — Por otra parte, tanto el principio como el sistema de la libertad imponen una serie de consecuencias formales y materiales directamente aplicables al caso en estudio, vinculadas todas ellas al “principio general de legalidad”, que es su contrapartida necesaria, consagrado y recogido especialmente en los artículos 11 de la Constitución y de la Ley General de la Administración Pública, así:

“Artículo 11 (Constitución Política)

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

“Artículo 11 (Ley Gral. de la Admón. Pública)

“1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

“2. Se considerará autorizado el acto reglado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa”;

principio de legalidad condicionado, a su vez, en relación con el régimen de las libertades y derechos fundamentales, por el de “reserva de ley”, derivado de aquél, según el cual, conforme a la misma Ley General:



“Artículo 19

“1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.

“2. Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia”.

XV — 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 procedimiento 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”; y

c) En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, 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.”

IV.- Sobre la base de los anteriores elementos de juicio ya este Tribunal ha tenido oportunidad de conocer y pronunciarse respecto del tema de la reserva legal en materia de la restricción a la libertad de tránsito en el específico aspecto que reclama el accionante y entre otras, en la resolución número 2006-9572 de las dieciséis horas quince minutos del cinco de julio de dos mil seis, dijo lo siguiente:

“(…) Cabe indicar que el Estado tiene la potestad de regular la circulación de los automotores por las vías públicas y establecer la señalización correspondiente, lo que tiene el correlativo deber para los conductores -tal y como lo establecen los artículos 78, 115 y 131 inciso g) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres- de observar y cumplir dichas regulaciones acerca de la conducción en las vías públicas. En general los alcances y específicas acciones sobre esta materia vienen

reguladas en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, en atención al interés público que para el Estado reviste esta materia, lo que a su vez legitima que se puedan crear reglas especiales para el uso de las vías públicas, incluso de algunas más restrictivas que las que rigen el ejercicio de los derechos fundamentales. Así, el Estado puede establecer regulaciones especiales sobre un sector o zona determinada, como ocurre en la especie por medio de la directriz 041-2005-MP-H-MOPT-MINAE del cuatro de julio del dos mil cinco, teniendo los particulares obligación de someterse a tales especificaciones si quieren dedicarse al ejercicio de esa actividad. No estamos, en este caso, ante un caso en que se discuta simplemente si se ha respetado la libertad de tránsito de las personas, pues -como se dijo- las vías públicas son bienes dominicales sobre los que el Estado ejerce una regulación especialmente detallada, de modo que las personas que deban desplazarse por ellas se encuentran sometidas a un régimen de sujeción especial que las obliga a someterse a la regulación existente en esta materia. De todos modos, como ya ha señalado la Sala, la libertad de tránsito no es ilimitada, sino que su ejercicio debe someterse al cumplimiento de determinados requisitos que el Estado puede establecer tomando en consideración intereses de rango superior. Además, reiteradamente se ha mencionado que la libertad de tránsito y de movimiento que reconoce y tutela el Derecho de la Constitución “no protege el medio de transporte sino la libertad de todo habitante de la República de trasladarse libremente de un lado a otro del territorio nacional” (esto en sentencia número 2002-09506 de las quince horas con treinta y dos minutos del primero de octubre del dos mil dos). (...)

Se retoma en esta nueva acción la argumentación transcrita en el tanto el accionante no aporta ninguna razón ni argumentación diferente en relación con la supuesta infracción del principio de reserva legal, de manera que para esta Sala la limitación de circulación que se impugna y su sanción administrativa si tienen suficiente asidero legal en la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, por lo que los Decretos impugnados no rebasan el principio de prohibición de regulación originaria de los derechos fundamentales en normas de rango infralegal.-

V.- Reclamo por infracción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.- Se discute además en esta acción que los Decretos impugnados no son razonables ni proporcionados pues “el Presidente y Ministros del ramo ocurrentemente procedieron a limitar los derechos fundamentales y agrega que “curiosamente hoy, el producto vital para la movilidad vehicular ha llegado a la mitad y a pesar de que no ha bajado la factura petrolera ni el descongestionamiento vial, se mantiene la medida”. Sobre este aspecto debe igualmente apuntarse que ya este Tribunal ha señalado reiteradamente que los derechos fundamentales no tienen un carácter ilimitado, sino que son susceptibles de ser regulados en su ejercicio. El Estado a través de cumplimiento de las formas exigidas puede entonces fijar condiciones y limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales pero además debe demostrar no sólo que con ellas se cumplen otros objetivos constitucionalmente relevantes, sino que se requiere que frente al cuestionamiento formalmente planteado, demuestre que tales medidas son razonables y proporcionadas respecto de la afectación impuesta al ejercicio de derechos fundamentales. Sobre este tema, la Sala a través de su jurisprudencia ha expresado su criterio y señaló en la sentencia número 2008-18575 de las catorce horas cincuenta y cinco minutos diecisiete de diciembre de dos mil ocho:

“VI (...) Sobre tales nociones de razonabilidad y proporcionalidad existe una amplia jurisprudencia de este Tribunal, quien ha avanzado en su caracterización a fin de precisar los supuestos en que ella resulta aplicable. Así por ejemplo en la sentencia número 1995-3929 se expuso:



“Debe señalarse que, en principio, no basta que las medidas que impliquen una turbación en la libertad del individuo hayan sido establecidas por ley formal para que esas medidas se justifiquen constitucionalmente. En efecto, no todo lo legal es constitucionalmente válido. De modo que, para determinar su justificación o validez constitucional, resulta imperioso ponderar si las circunstancias sociales que motivaron al legislador a sancionar una determinada ley guardan proporción con los fines perseguidos con ésta y el medio escogido para alcanzarlos. Así, la Constitución provee al legislador de ciertos contenidos normativos enunciados por ella misma, contenidos que le permiten a éste crear el resto de la norma legal para cada caso sobre una base técnica que debe ser racional. Es decir con sustento en una base científica. A raíz de esta base científica es que debe elegir el contenido de la ley -medios- para lograr ciertos fines estimados socialmente como necesarios. Esa razonabilidad jurídica aparece cuando se bastatea el presupuesto fáctico de la norma con las consecuencias, prestaciones, deberes o facultades que ésta impone a sus destinatarios. En esta materia, la garantía del debido proceso se traduce fuera de su denotación puramente procesal en una exigencia de razonabilidad de las actuaciones estatales -leyes, actos administrativos, y sentencias- y al ser la ley una de ellas, cada vez que el legislador dicta un acto de este tipo conforme a la Constitución debe efectuar una valoración de razonabilidad -conforme al patrón general que son los principios y normas constitucionales- para determinar la proporción aludida. En síntesis, la garantía del debido proceso con relación a la ley, es la exigencia constitucional de que las leyes deben ser razonables, es decir, que deben contener una equivalencia entre el supuesto de la norma y las consecuencias que ellas establecen para dicho supuesto, tomando en cuenta las circunstancias sociales que la motivaron, los fines perseguidos por ella y el medio escogido por el legislador para alcanzarlos...”

Estos conceptos se reiteran y amplían en las sentencias 1998-4812 y 2001-11543 en donde se expone respectivamente:

“Como también ha dicho la Sala, aparte de requisitos formales -de producción-, una norma debe cumplir con otros, de fondo, que junto a aquellos, nos permitan establecer su validez y en cuanto a estos últimos, el de razonabilidad resulta trascendental, entendida la razonabilidad como una apropiada adecuación entre los medios dispuestos por la norma para alcanzar los fines, con particular análisis de la adecuación de los medios dispuestos por la norma y la ideología de la Constitución y los derechos y libertades contemplados por ella. Si los medios son contrarios a esos derechos o libertades, en sí o por sus efectos, estaremos frente a una ausencia de razonabilidad, y en el caso de las normas impugnadas, la Sala encuentra que se da esa ausencia.”(Sentencia 1998-4812)

“...Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución, en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen



de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad...(P)ara determinar si la norma efectivamente transgredió el debido proceso sustantivo (razonabilidad) y si por ello resulta inconstitucional, lo que procede es analizar si la disposición se subordina a la Constitución Política, adecua sus preceptos a los objetivos que pretende alcanzar, y da soluciones equitativas con un mínimo de Justicia..”. (Sentencia 2001-11543)

Las anteriores citas recogen entonces una firme línea jurisprudencial, que apunta a la necesidad de asegurarse que los actos del Estado en general no se constituyan en un ejercicio arbitrario del poder público, sino que tanto sus motivos, así como las necesidades que buscan cumplir sean ambas verdaderas y constitucionalmente valiosas. Para el caso concreto, ya en la precitada sentencia número 2006-9572 la Sala tuvo oportunidad de expresar su criterio respecto de las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad que –grosso modo- debían encontrarse presentes para la validez constitucional de las medidas de restricción de circulación vehicular,

“IV.- Aunado a lo expuesto, este Tribunal encuentra razones suficientes y válidas para la imposición de la medida adoptada por medio de la directriz en cuestión, dado que lo que se pretende con esta directriz es aminorar la circulación de vehículos en el centro de la ciudad capital durante las horas de mayor congestión vial, como una de las medidas que se pretende ejecutar a fin de lograr una reducción en el consumo de combustible. Además, según el final del artículo 6 de la Directriz, las autoridades del Ministerio de Obra Públicas y Transportes y del Ministerio de Ambiente y Energía, medirán y evaluarán los impactos de las medidas aplicadas e informarán mensualmente, de los resultados obtenidos a la Comisión Plan de Contingencia Petrolera. También debe tomarse en cuenta, que la directriz cuestionada restringe únicamente el acceso vehicular particular al casco urbano un día a la semana, según sea el último número de la placa, pues la medida no se aplicará a vehículos de bomberos, policiales de ambulancias, perteneciente al control de tránsito, autobuses, taxis, transporte de estudiantes, vehículos conducidos por personas con discapacidad o destinados a su transporte....”

De lo recién expuesto resulta con claridad que en ese momento las razones y justificaciones que sustentaban la medida eran de un peso y gravedad suficientes como para entender superado a cabalidad el examen de proporcionalidad y razonabilidad para la validez constitucional de la limitación, en tanto que el Tribunal entendió que existía una adecuada justificación del sacrificio impuesto a los administrados en razón justamente de la existencia de las precitadas propiedades de la medida limitante, a saber: reducción de consumo de combustible y de la consiguiente factura petrolera; descongestión vial; monitoreo mensual del impacto de la medida a fin de establecer su valor positivo o negativo; y finalmente su condición de tratarse de un día a la semana, en una zona delimitada y con las exclusiones que la imponen situaciones especiales.-

VI.- Sin embargo, con esta nueva impugnación el accionante –tal y como se citó- abre expresamente de nuevo la cuestión de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida de restricción con el resultado de que una nueva revisión permite concluir que algunas de las propiedades que la justificaron en su momento no están presentes en este momento, lo que hace entonces que pierda su sustento constitucional. En primer lugar, se reconoce que se mantiene el ámbito espacial de la medida en el sentido de que no se ha ampliado la zona de restricción y que –



igualmente- la limitación sigue fijada en un día por semana con exclusión de sábados y domingos, de manera que en estos dos puntos la situación no ha cambiado. En segundo lugar, y no obstante lo anterior, sí se echa de menos claramente la existencia de los necesarios controles, mediciones de impacto y evaluaciones de la medida que se ofrecieron y la justificaron en su momento y que, -bien realizados- permitirían ahora precisamente aportar datos relevantes para decidir si se trata de una “ocurrencia” como la califica el accionante o de una medida “de interés nacional” como la califica la señora Ministra en su respuesta.- Nada de lo anterior puede darse como supuesto, ni tampoco las respuestas en estos temas pueden ser dadas de manera intuitiva o en términos amplios y vagos; en el balance entre la limitación de un derecho fundamental y la acción legítima del Estado en ventaja de la comunidad, le corresponde a este último sustentar el beneficio producido por sus medidas con elementos de juicio contundentes o al menos dotados de altos márgenes de fiabilidad. En este caso frente a la ausencia de una clara y consistente actividad de evaluación de las medidas -como mínimo en los aspectos en los que el Estado afincó su decisión- no resulta posible afirmar que la restricción vehicular conserva su razonabilidad y proporcionalidad. En tercer lugar, resulta público y notorio y por tanto ajeno a la necesidad de probarse, el hecho de que existe en la actualidad una baja en los precios de los combustibles que emplean los vehículos automotores sujetos a la prohibición, lo cual por si mismo pone en cuestión otro elemento clave de los que sustentaron la razonabilidad de la medida de restricción, es decir, la necesidad de disminución del consumo de combustible para lograr la reducción de la factura petrolera. Este es sin duda un elemento relevante para la evaluación de la necesidad e idoneidad de la medida por cuanto, si bien son conocidos los efectos dañinos que le produce a la economía costarricense la necesidad de enviar al extranjero altas sumas para pagar la importación de combustibles, no resulta comprensible –en términos de razonabilidad y proporcionalidad- como un aminoramiento en este rubro no se acompaña de –al menos- una reducción del alcance y ámbito de la limitación a los derechos fundamentales que el alto precio hacía justificables en su momento. De tal modo, los elementos que sostenían la razonabilidad y proporcionalidad de la medida están ausentes o han cambiado en su gravedad, de manera que la medida de restricción que antes resultaba constitucionalmente admisible según las circunstancias, en la actual coyuntura carece del soporte debido para poder afirmar que con ella se respeta el balance constitucionalmente exigido entre el sacrificio de los ciudadanos y las supuestas ventajas que se obtienen de la medida restrictiva, pues -se reitera- la razón que daba fundamento al Decreto impugnado ha desaparecido o al menos variado sustancialmente, dejándolo entonces sin el sustento necesario para regular una libertad pública. De este modo, lo procedente es declarar con lugar la acción de inconstitucionalidad por esta infracción y eliminar los decretos impugnados del ordenamiento jurídico, siendo por consecuencia innecesario entrar a analizar los restantes argumentos del accionante.

VII.- Dimensionamiento.- La Ley de la Jurisdicción constitucional en su artículo 91 reconoce a la Sala la facultad de graduar o dimensionar en el espacio, en el tiempo o la materia, el efecto retroactivo de la declaratoria de inconstitucionalidad. En este caso en particular, dicha facultad resulta de necesaria aplicación, con vista de los propios fundamentos de la decisión, en tanto que se determina que la inconstitucionalidad de los decretos se produce de manera sobrevenida a su promulgación y puesta en vigencia. Como se explicó más arriba, la razonabilidad y racionalidad de la medida de restricción vehicular fue analizada por la Sala anteriormente y se encontró que resultaba necesaria idónea y razonable, bajo las condiciones a las que el mismo Estado se ligó. No es sino posteriormente que –amparado en un cambio de circunstancias- se alegó que dicha medida se había convertido en irrazonable y desproporcionada frente al estado de cosas actual. Al acogerse ésta última tesis y declarar la inconstitucionalidad de la medida, se deja reconocido entonces que la lesión constitucional no se origina con la promulgación del decreto sino que se



produce luego, con el correr del tiempo, y debido al desajuste entre las condiciones de la medida y la realidad actual. Por ello –siguiendo la ratio decidendi de lo resuelto- es que se estima que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad no se deben retrotraer hasta el momento de promulgación de los decretos discutidos sino que -en vista de no contarse con mejores elementos de juicio en el expediente, para proceder de esa forma- se establezca que dichos efectos comienzan a partir de la fecha en que se toma esta decisión.

VIII.- Conclusión.- Los Decretos Ejecutivos número 34620-MINAE-MOPT y 34577-MOPT impugnados no infringen el principio de reserva de ley porque encuentran sustento jurídico en el marco legal vigente, sin embargo, tanto la ausencia de realización de procesos de evaluación y medición del impacto de la restricción que esta Sala entendió en su momento como parte integrante de la razonabilidad la medida, como también la variación de la situación fáctica que sirvió en su momento para justificar concretamente su necesidad, hacen que la restricción en su diseño actual no pueda justificarse constitucionalmente frente a los precitados principios de razonabilidad y proporcionalidad.-

IX.- El Magistrado Jinesta da razones separadas. Las Magistradas Calzada y Abdelnour comparten también las razones separadas del Magistrado Jinesta. El Magistrado Armijo salva el voto y declara sin lugar la acción.-

Por tanto:

Se declara con lugar la acción. Se anula los Decretos Ejecutivos 34620-MINAE-MOPT de 4 de julio de 2008 y 34577-MOPT de 10 de julio de 2008. Esta declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos a partir de la fecha de este voto. Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario Oficial la Gaceta. Comuníquese al Presidente de la República, el Ministro del Ambiente Energía y Telecomunicaciones y a la Ministra de Obras Públicas y Transportes. El Magistrado Jinesta da razones separadas. Las Magistradas Calzada y Abdelnour comparten también las razones separadas del Magistrado Jinesta. El Magistrado Armijo salva el voto y declara sin lugar la acción.-

Ana Virginia Calzada M.

Presidenta a.i.

Luis Paulino Mora M.

Gilbert Armijo S.

Rosa Maria Abdelnour G.

Adrian Vargas B.

Ernesto Jinesta L.

Roxana Salazar C.

Exp. 08-013287-0007-CO

RAZONES DIFERENTES
DEL MAGISTRADO JINESTA LOBO
COMPARTIDAS POR LAS MAGISTRADAS
CALZADA Y ABDELNOUR

El infrascrito Magistrado Jinesta, coincide con la mayoría en la declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos ejecutivos impugnados, pero por razones diferentes –compartidas, también, por las Magistradas Calzada y Abelnour- que son las siguientes:

La libertad de tránsito o de trasladarse a cualquier punto de la República contemplada en el artículo 22 de la Constitución Política, tiene enorme trascendencia e importancia, por ser fundamento y presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales de carácter civil, político, económico o social. La libertad de movimiento incluye, en su contenido esencial, la posibilidad de escoger el medio de locomoción que a bien tenga su titular, siendo que las únicas restricciones razonables a tal elección son aquellas derivadas de la naturaleza del medio escogido. A tenor del principio de reserva de ley en materia de Derechos Fundamentales (artículos 28 de la Constitución Política y 19 de la Ley General de la Administración Pública), los límites y limitaciones de éstos sólo pueden estar establecidos por un acto normativo con la jerarquía, potencia y resistencia de una ley, en sentido formal y material, y nunca por simple reglamento y, menos aún, por medio de decreto o directriz administrativa. Es menester recordar que el principio de la reserva de ley constituye una invaluable conquista y piedra angular del Estado de Derecho en la contención y limitación de la arbitrariedad de los poderes públicos de gobierno y administración, para evitar que se vean tentados de restringir derechos fundamentales o humanos por la vía fácil y rápida del reglamento o de los decretos, es, únicamente, el legislador ordinario –en cuanto representa y es delegado de la soberanía popular- el que tiene competencia y habilitación constitucional expresa para establecer tales limitaciones, las que, por cierto, tampoco pueden ser enteramente discrecionales, por cuanto, deben ser conformes con el Derecho de la Constitución o parámetro de constitucionalidad. En efecto, las restricciones establecidas por ley a los derechos fundamentales deben cumplir con el examen de proporcionalidad, por lo que deben ser idóneas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto, cualquier límite extrínseco o limitación que no se adecuó a ese análisis resulta inconstitucional por quebrantar los principios de razonabilidad y de proporcionalidad. En la presente acción de inconstitucionalidad, el accionante aduce que el Poder Ejecutivo estableció una restricción a la circulación de los vehículos de uso particular y de carga en ciertas franjas horarias y días de la semana laboral en algunos sectores de San José, por vía de decreto (Decretos Ejecutivos Nos 34620-MINAE-MOPT de 4 de julio de 2008 y 34577-MOPT de 10 de julio de 2008). Esta restricción a la libertad de circulación en vehículos livianos y de carga, acotada en el tiempo –una vez durante los días laborales por algunas horas, según el dígito final de la placa de circulación-, y en el espacio –ciertas áreas de la ciudad de San José-, quebranta palmariamente el principio de reserva de ley en materia de restricción a los derechos fundamentales, puesto que, es por vía de decretos ejecutivos que se impone. De otra parte, estimo que la racionalización, ahorro o contingencia en el consumo de los combustibles derivados del petróleo, no es un fin determinante que justifique la limitación de un derecho fundamental como la libertad de tránsito o de movimiento –a través de vehículos de uso particular-, aunque lo sea una vez por semana y en un área muy particular y restringida. Es evidente que existen otras medidas alternativas que puede implementar el Gobierno de la República para lograr esos fines, sin llegar a restringir o limitar parcialmente de forma constitucionalmente ilegítima, antijurídica y espuria la libertad de movimiento, de modo que, desde tal perspectiva, los decretos impugnados, también, infringen, palmariamente, el principio



constitucional de proporcionalidad. En lo relativo al dimensionamiento del voto en el tiempo, estimo que la declaratoria de nulidad tiene efectos prospectivos, a partir de su dictado, para evitarle graves dislocaciones a la administración vial, las finanzas públicas y a la jurisdicción de tránsito, habida cuenta de las infracciones cometidas hasta la fecha y de las multas en proceso de cobro o por cobrar.

Ernesto Jinesta L.

Ana Virginia Calzada M.

Rosa María Abdelnour G.

Exp.08-013287-0007-CO

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO ARMIJO SANCHO: Disiento, respetuosamente, del criterio de la mayoría de la Sala y considero que los Decretos Ejecutivos que restringen la circulación vehicular en una zona específica de San José, dentro de un horario concreto y empleando como parámetro el número de placa de los vehículos, no son inconstitucionales. Las razones que tengo para ello son las mismas que se exponen en anteriores sentencias de la Sala sobre el mismo tema (#2005-13196 de las 15:04 horas del 27 de setiembre, #2005-09843 de las 9:43 horas del 29 de julio del 2005 y #2006-9572 de las 16:15 horas del 5 de julio de 2006) y que pueden resumirse en que la limitación de circulación que se impugna y su sanción administrativa encuentran asidero legal, principalmente, en la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, por lo que no se rebasa el principio de prohibición de regulación originaria de los derechos fundamentales en normas de rango infralegal. Tampoco creo que con las regulaciones impugnadas se contravenga el principio de igualdad. Salvo mi voto, por ende, y desestimo la acción de inconstitucionalidad.

Gilbert Armijo S.



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.