

Informe de Investigación

TÍTULO: JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO DE LA CONSTITUCIÓN

Rama del Derecho: Derecho Constitucional	Descriptor: Constitución Política
Palabras clave: Constitución, Carta Magna, Norma Suprema, Reforma Constitucional.	
Fuentes: Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 25/10/2011

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN.....	1
2. JURISPRUDENCIA.....	1
a) Apoyo a la coalición militar en Iraq constituye una violación a todo el derecho de la Constitución.....	1
b) Proyecto de reforma al artículo 50 de la Constitución.....	5
c) Inconstitucionalidad de la reforma introducida en contra de la reelección presidencial.....	8
d) Impugnación de reforma constitucional.....	31
e) Reseña normativa, doctrinal y jurisprudencial acerca del control de constitucionalidad.....	44

1. RESUMEN

En el desarrollo del presente informe, se incorpora una recopilación jurisprudencial sobre la aplicación del derecho de la Constitución en Costa Rica. En este orden de ideas, se abordan distintos aspectos tales como los procedimientos para reformar la Constitución, el cúmulo de normas esenciales que conforman la Carta Magna, así como una reseña sobre los principales postulados teóricos que sustentan el control de constitucionalidad, a la luz de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el propio texto constitucional.



2. JURISPRUDENCIA

a) Apoyo a la coalición militar en Iraq constituye una violación a todo el derecho de la Constitución

[SALA CONSTITUCIONAL]¹

“Esta Sala en sentencia número 04-09992 a las catorce horas con treinta y un minutos del ocho de setiembre del dos mil cuatro declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad número 03-004485-0007-CO, interpuesta por Roberto Zamora Bolaños, reconocimiento la paz como uno de los valores constitucionales. En esa oportunidad se manifestó entre otros, que:

“Existe una base común en las alegaciones y respuestas de todos los intervinientes en este proceso, en el sentido de reconocer la existencia de la paz como uno de los valores constitucionales que informan nuestro ordenamiento, claramente distinguible no solo mediante la comprensión sistemática de nuestro texto constitucional, sino también como "constitución viva", según denomina la doctrina aquella particular manera en que el bloque normativo constitucional es entendido y actuado en la realidad por la sociedad. Tal criterio es compartido también por la Sala pues coincide con la visión que éste órgano ha plasmado ya en diversos pronunciamientos sobre el tema. Al respecto es claro que el pueblo costarricense, cansado de una historia de muerte, enfrentamientos, de dictadores y zización de los beneficios del desarrollo, eligió libre y sabiamente a partir de mil novecientos cuarenta y nueve, recoger el sentimiento que desde hace mucho acompañaba a los costarricenses, de adoptar la paz como valor rector de la sociedad. En esa fecha se cristaliza ese cambio histórico, se proclama un nuevo espíritu, un espíritu de paz y tolerancia... Ese día esta nación dio un giro, decidimos que cualquier costo que debamos correr para luchar por la paz, siempre será menor que los costos irreparables de la guerra. Esa filosofía es la que culmina con la "Proclama de neutralidad perpetua, activa y no armada" de nuestro país, y los numerosos instrumentos internacionales firmados en el mismo sentido como extensión de ese arraigado valor constitucional, que sirve como parámetro constitucional a la hora de analizar los actos impugnados. En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de esta Sala que ha resaltado el valor paz como principio jurídico y político, en sus sentencias al señalar:

"... de allí que las leyes, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su

concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución..., como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc, que se configuran como patrones de razonabilidad (ver sentencia número 1739-92).

En otra sentencia refiriéndose a los valores fundamentales de la identidad costarricense:

"...pueden resumirse... en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia..."

(ver sentencia número 1313-93).

VI.- Bajo este claro marco normativo, no existe pues disenso alguno ni entre las partes ni con este órgano contralor de constitucionalidad, respecto a la existencia y capacidad del concepto de la paz para erigirse como parámetro constitucional vigente y válido para confrontar y juzgar lo actuado por las autoridades públicas y, en concreto en este caso, por el Poder Ejecutivo. Igualmente, tampoco existe discusión alguna respecto de que una de las manifestaciones concretas y tangibles del citado valor constitucional (entre otras más que se han señalado, como las disposiciones del artículo 12 Constitucional y la Proclama de Neutralidad emitida en 1983), lo es la adhesión de nuestro país al Sistema Internacional de las Naciones Unidas, y sus reglas, y en particular, al mecanismo para la resolución de los conflictos entre las naciones. Este concepto queda bien expresado incluso por el propio Gobierno cuando transcribe parte del discurso pronunciado por el representante costarricense ante el Consejo de Seguridad el diecinueve de febrero de dos mil tres en el cual se lee:

"Costa Rica es un país amante de la paz. Hace medio siglo mi país renunció completamente al uso de la fuerza y le confió su seguridad al derecho internacional y los mecanismos multilaterales de solución pacífica de controversias. El órgano que Usted preside hoy, el Consejo de Seguridad, es el único garante de la estabilidad y la seguridad internacional de mi nación y de todos sus habitantes."

No hay por tanto criterios encontrados respecto del neto valor jurídico de las normas y reglas específicas que dentro del sistema internacional de las Naciones Unidas, promueven y se dirigen a la consecución y mantenimiento de la paz.

VII.- Es de este punto en adelante que surge la controversia porque accionantes y coadyuvantes señalan que es evidente la infracción cometida por el gobierno al citado valor constitucional de la paz -en su particular manifestación expuesta anteriormente- en el tanto la declaración del diecinueve de marzo y la del veintidós de ese mes, emitidas ambas por el Presidente y su Ministro de Relaciones



Exteriores, a la que suman también la reclamada omisión de pedir a Estados Unidos de América la exclusión de Costa Rica de la lista de países que integran la alianza que ha actuado en Iraq, tienen un incuestionable sentido de apoyo a las acciones realizadas por algunos países en Iraq, las cuales, de forma clara e indiscutible, se llevaron a cabo al margen y en contravención de las reglas y normas del Sistema de las Naciones Unidas. Por su parte la defensa del Ejecutivo ante tales cargos, no radica en sostener la exorbitancia "in abstracto" de estas materias respecto del control constitucional, sino que los defensores del acto más bien señalan que los actos impugnados son de hecho una forma válida de concreción del señalado valor constitucional por constituir, valga la redundancia, cabalmente un llamado a la paz y al respeto al derecho humanitario, así como al respeto de los valores de la libertad y la democracia, todo lo cual, se afirma, está en plena consonancia con nuestro sistema de valores constitucionales. Para resumir, todos concuerdan en que existe un valor constitucional consistente en la promoción de la paz y que las acciones del Ejecutivo deben en todo caso apegarse a dicho valor y respetarlo en sus actuaciones; la discrepancia radica en si las actuaciones discutidas en particular son o no consonantes con ese valor de rango constitucional.

X.- Entendido entonces que ha existido una anuencia de Costa Rica como país, ya no solo en los fines, sino también en los medios empleados por parte de la "Alianza" o la "Coalición", para abordar el conflicto internacional surgido en Iraq, y en especial con el medio consistente en las acciones bélicas realizadas por algunos miembros de la "Alianza o Coalición", lo que resta por verificar es si ese medio recién citado en particular es admisible como tal a la luz de nuestro ordenamiento constitucional. Sobre ese punto en particular, la respuesta de la Sala es negativa por lo siguiente: la tradición pacifista que impregna nuestro ordenamiento constitucional, cuyo origen y características se explicaron de forma amplia más arriba, tiene como una de sus más importantes expresiones la incorporación de Costa Rica al Sistema Internacional de las Naciones Unidas; pero justamente por dicha tradición, tal incorporación para nuestro país trasciende de la mera asociación con un grupo de naciones para el cumplimiento de los fines establecidos. Más bien, en el caso costarricense resulta posible afirmar sin duda que dicha adhesión respondió y responde aún al convencimiento de que se trata de un mecanismo para sustituir el recurso a la fuerza como instrumento de política y de relaciones internacionales por parte de nuestro país y por esa razón entiende la Sala que debe considerarse como un límite creado en nuestro ordenamiento, aplicable a la acción a las autoridades costarricenses y que se materializa en una verdadera restricción en su radio de acción en el tema de relaciones internacionales, consistente en la imposibilidad de nuestro gobierno de asociar su política exterior con acciones bélicas ajenas o incluso paralelas al sistema de las Naciones Unidas -incluidas por supuesto las consistentes en simples "apoyos

morales"- como medios correctos para solución de conflictos.

XI.- Es bajo ésta óptica que la Sala descarta la argumentación esgrimida por el Ministro de Relaciones Exteriores en la vista realizada, en el sentido de que no puede emitirse un juicio sobre corrección o no del apoyo a la acción armada, si no existe declaración alguna de la legitimidad o ilegitimidad de tales acciones bélicas llevadas a cabo en Iraq. En criterio de la Sala, para el ordenamiento costarricense la situación es mucho más sencilla pues estamos frente a la simple inexistencia de tal posibilidad, puesto que dadas las particularidades de nuestra tradición y normativa sobre el tema, la adhesión de Costa Rica al Sistema Internacional de las Naciones Unidas no podía dejar de implicar la exclusión de cualquier forma de manifestación de fuerza, fuera o al margen de los procesos establecidos por el sistema internacional de las Naciones Unidas. Por ello carece de importancia para lo que se discute aquí, que el tantas veces citado conflicto bélico, sea declarado legítimo o ilegítimo, si desde la perspectiva costarricense lo constitucionalmente incorrecto es avalar el uso de la fuerza, fuera del marco de acción de las Naciones Unidas. En resumen la Sala considera que ha existido una infracción constitucional por cuanto el apoyo -de cualquier tipo- al empleo de acciones armadas, como medio para la consecución de fines políticos, fuera del marco previsto y regulado por el sistema internacional de las Naciones Unidas, resulta incompatible con el derecho de la constitución costarricense.

XII.- Conclusión. Los comunicados del diecinueve y veintidós de marzo del dos mil tres, del Poder Ejecutivo, para dar apoyo moral a la "Coalición" o "Alianza" de países que incurrió en acciones bélicas en Iraq, por ser contrarios a nuestro orden constitucional y al sistema internacional de Naciones Unidas al que pertenece nuestro país, son inconstitucionales, razón por la que procede declarar con lugar las acciones acumuladas. Naturalmente que los comunicados al acogerse la acción, pierden sus efectos jurídicos, y en ese sentido procede ordenar al Gobierno de la República que debe respetar en el futuro los mecanismos internacionales, para apoyar de cualquier forma, incursiones armadas independientemente de los fines que persigan. Se deben hacer las gestiones necesarias para exigir al Gobierno de los Estados Unidos la exclusión de nuestro país de la lista de países "aliados" de la "Coalición o Alianza", que consta en la página web de la Casa Blanca, por ser efectos de los actos anulados”

Habiéndose estimado la citada acción de inconstitucionalidad, en la cual se reconoce a la paz como uno de los derechos fundamentales de nuestra nación y quedando constatado en autos que efectivamente la posición que asumió el Poder Ejecutivo en relación al conflicto de Iraq causó una lesión constitucional directa por ser manifiestamente violatoria de todo el Derecho de la Constitución y del Derecho Internacional, cuyo reclamo se constituyó mediante este recurso, lo procedente es declarar su estimatoria con las consecuencias de ley.”

b) Proyecto de reforma al artículo 50 de la Constitución

[SALA CONSTITUCIONAL]²

"En cuanto al fondo del asunto, la Sala, dada la importancia que sin duda tiene la reforma, considera oportuno reiterar algunas consideraciones ya externadas por ella en diferentes sentencias, reconociendo el derecho que tiene todo ser humano a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es así como en sentencia N° 3705-93 , dijo:

"La vida humana sólo es posible en solidaridad con la naturaleza que nos sustenta y nos sostiene, no sólo para alimento físico, sino también como bienestar psíquico: constituye el derecho que todos los ciudadanos tenemos a vivir en un ambiente libre de contaminación, que es la base de una sociedad justa y productiva. Es así como el artículo 21 de la Constitución Política señala: "La vida humana es inviolable."

"Es de este principio constitucional de donde innegablemente se desprende el derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado al derecho de la salud y a la obligación del Estado de proteger "la vida humana.

"Asimismo, desde el punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de la naturaleza, por lo que también al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre es obligación su preservación y conservación. Aspecto este último que está protegido en el artículo 89 constitucional, el cual literalmente dice:

"Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico."

"Proteger la naturaleza desde el punto de vista estético no es comercializarla ni transformarla en mercancía, es educar al ciudadano para que aprenda a apreciar el paisaje estético por su valor intrínseco".

En el mismo voto la Sala también expresó:

"Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales, cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversas maneras a esa libertad y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas

generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite, lo más posible, el ejercicio de las libertades y el goce de los derechos fundamentales. Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales, cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversas maneras a esa libertad y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite, lo más posible, el ejercicio de las libertades y el goce de los derechos fundamentales."

Del desarrollo efectuado por la Sala en sus diferentes resoluciones, queda entendido que la protección al ambiente, debe encaminarse a su utilización adecuada e integrada con sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político, para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y venideras .

Por último, conviene tener presente la sentencia número 4423-93 de las doce horas del siete de setiembre pasado, que en relación al tema vida-salud-ambiente, especialmente cuando dijo:

"Es importante analizar el derecho a la vida, ya que, sin duda alguna, la vida es el fundamento, la condición necesaria y determinante de la existencia de la persona humana; es inherente a la persona humana. De ello se deriva el principio de la inviolabilidad de la vida humana, de modo que es deber de la sociedad y el Estado su protección. Es el más elemental y fundamental de los derechos humanos y del cual se despliegan todos los demás.

"El más inmediato derecho vinculado al derecho a la vida es el derecho a la integridad física y psíquica. El derecho a la vida demanda condiciones de salud en su más amplio sentido, de forma que el derecho a la salud, sin perder su autonomía, casi viene a presentarse como un aspecto del derecho a la vida. Así, la relación vida-salud está en la vida misma y en el tratamiento que cada sociedad dé a la persona, según la prioridad que asigne a su protección. El anterior análisis nos permite concluir que es necesario que se tome conciencia, a nivel gubernamental y colectivo, acerca de la importancia del ambiente para la salud humana y animal en la economía nacional, regional y mundial, por medio de la conservación de la naturaleza y de la vida misma en su más amplia acepción."

No obstante, como se desprende de lo anterior, esta Sala ha establecido que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho fundamental, como tal ya consagrado y garantizado por el Derecho de la

Constitución, no considera inútil ni, mucho menos, objetable que se reconozca de manera expresa y claramente individualizado, como se hace en el Proyecto consultado.”

c) Inconstitucionalidad de la reforma introducida en contra de la reelección presidencial

[SALA CONSTITUCIONAL]³

“Los promotores de las dos acciones acumuladas impugnan la reforma constitucional del artículo 132 inciso 1), de la Constitución Política de 1949, realizada mediante ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, por estimar que tiene vicios formales y materiales. Vicios formales por cuanto arguyen, se violentó el procedimiento constitucional establecido en el artículo 195 para la reforma parcial, ya que se excedió el plazo de 20 días estipulado, en aquel entonces, para que la Comisión rindiera el dictamen correspondiente previo a la aprobación del proyecto de reforma. De igual modo, estiman que el procedimiento de reforma empleado (procedimiento de reforma parcial) no resulta procedente entratándose de una modificación esencial al sistema constitucional, como sería la imposición de una restricción a un derecho consagrado por el constituyente originario. Vicios materiales, por cuanto, consideran violentados los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos políticos, al haberse suprimido el derecho de la reelección presidencial mediante una reforma parcial de la Constitución, reforma para la cual, estiman, se irrespetaron las potestades de la Asamblea Legislativa, pues mediante un poder derivado se restringió el derecho fundamental y libertad pública de libre elección que tenían los ciudadanos, concedido por el poder originario constituyente; derecho que, también se encuentra consolidado en el derecho internacional y que, tradicionalmente fue reconocido por un larguísimo período en la historia constitucional costarricense.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA COSTARRICENSE. Producto de la independencia de España, Costa Rica inicia en el año de 1821, su período de auto-determinación política con el establecimiento de la denominada Junta de Legados de los Pueblos que emitió el primero de diciembre de ese mismo año, el Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia. Dicha Junta ha sido considerada como la primera Asamblea Constituyente, y fue constituida por representantes elegidos popularmente, siendo entonces, una auténtica y verdadera representación del pueblo, lo que justifica que asumiese todos los poderes propios de un poder constituyente originario. Se refuerza la anterior conclusión por el artículo 12 del Pacto mismo, al disponer que los pueblos transmitirán mediante sus electores parroquiales y éstos mediante los de partido, los derechos y criterios de soberanía para sancionar el documento. A partir de este momento histórico, las varias Asambleas Constituyentes de Costa Rica, muestran

una clara tendencia a reconocer el derecho de reelección a aquellas personas que ejercerán el Poder Ejecutivo representado en nuestra primera Constitución, por una Junta Superior Gubernativa de Costa Rica, integrada por siete miembros, y regulando el artículo 21 el período la duración de su Presidente. Prescribía así ese artículo:

“El Presidente será renovado cada tres meses; pero puede ser reelecto, por la utilidad pública.”.....

El Poder Ejecutivo continúa representado por una Junta de 3 miembros denominada Diputación Provincial en el Primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de 17 de marzo de 1823 y por una Junta Superior Gubernativa integrada por 5 miembros propietarios y 2 suplentes, en el Segundo Estatuto Político de 16 de mayo de 1823. Este Segundo Estatuto en el artículo 21, establecía:

“Si el arreglo definitivo de la Constitución del Estado, a que la provincia se adhirió, dilata más de dos años, la junta se renovará cada bienio por mitad, saliendo, en el primero los tres últimos nombrados,...”

Como consecuencia de la adhesión de Costa Rica a la República Federal de Centroamérica, y de conformidad con la Constitución Federal promulgada en Guatemala el 22 de noviembre de 1824, Costa Rica adoptó la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica, que en su capítulo 8, artículo 80 relativo al Poder Ejecutivo estableció:

“ La duración del Gefe y segundo Gefe será por quatro años, pero podrán ser reelegidos una vez sin intervalo alguno.”

Una vez promulgada, el 8 de marzo de 1841, por don Braulio Carrillo Colima, La Ley de Bases y Garantías en la que conforme al artículo 4 ejercen el Poder Supremo del Estado, el Primer Jefe, una Cámara Consultiva, y otra Judicial, se realizaron elecciones para designar al Segundo Jefe, a los miembros de la Cámaras Consultivas y Judicial, Jefes Políticos y Consejeros, funcionarios elegidos por el pueblo, en la forma que allí se estableció. Sin embargo, el puesto de Jefe de Estado no se sometió a votación, pues la misma Ley de Bases y Garantías lo declaró inamovible, pudiendo ser reemplazado por el segundo Jefe. Después del golpe de Estado contra Carrillo encabezado por el General Hondureño Francisco Morazán, se emitieron dos Decretos, de fecha 6 junio y 27 de agosto de 1842, que declararon nula y de ningún valor la Ley de Bases y Garantías y pusieron en vigencia de nuevo la Constitución de 1825, por lo que se rescató el citado artículo 80. Debido a la inconformidad de gran número de costarricenses con el gobierno del General Morazán, se produjo una revuelta a la cabeza del señor Antonio Pinto, y una Junta General decidió nombrar Jefe Provisorio a don José María Alfaro, quien convocó a una Asamblea Constituyente,



con el fin de normalizar la situación. Para que los costarricenses conocieran la forma en que se discutía la Constitución y para conocer el parecer de la opinión pública sobre ella, las autoridades públicas fundaron el periódico el Mentor Costarricense, que salió a la luz pública en el mes de diciembre de 1842. Luego de la reflexión y conocimiento de la voluntad popular se estableció por primera vez en la Carta Fundamental de 1844 el voto directo y, de nuevo, en aquella, se plasmó la voluntad popular sobre el tema de la reelección del Jefe de Estado en una Constitución Política. Dispuso en los artículos 92 y 93:

“Los individuos que hayan ocupado algún destino en los Supremos Poderes, no podrán ser obligados a servir otro de elección popular, sino es que haya transcurrido el intervalo de dos años, o quieran voluntariamente admitir”

“Hasta que hayan transcurrido dos años podrá volver a ser electo el Jefe que haya servido su período”.

Practicadas las elecciones por medio del voto directo, quedó electo don Francisco María Oreamuno, quien renunció pocos días después. De acuerdo con la Constitución, debía sustituirlo el Presidente del Senado, que, a la sazón, lo era don Rafael Moya, a quien se le venció la credencial de senador, debiéndose escoger, entonces, al senador de más edad, de ahí que el nombramiento recayó en la figura de don Rafael Gallegos. El 7 de junio de 1846, los militares Florentino Alfaro y José Manuel Quirós lo desconocieron como Jefe de Estado, y nombraron como Jefe Provisorio, nuevamente a José María Alfaro. Se llamó a una constituyente, donde se manifestó una tendencia a organizar el Estado con base en una superioridad del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, sea en una forma diferente a la que se había utilizado hasta ese momento. Practicadas las elecciones de acuerdo con la Constitución de 1847, se nombró Jefe de Estado al Dr. José María Castro Madriz.

La Carta Fundamental de 1847, estableció en su artículo 103:

“El período Constitucional del Presidente y Vicepresidente del Estado será el de seis años, contados desde el día en que se les declare su elección. Podrán ser reelectos a voluntad del pueblo y de las personas nombradas, y deberá admitirse su renuncia tanto a uno como a otro, cuando transcurridos cuatro años, la presenten aún sin fundamento legal.”

Esta Constitución estipuló además, que mediante el voto de la mayoría de los miembros de las Municipalidades, se podía solicitar por escrito reforma, lo que significó que por la vía de las reformas se produjo, prácticamente, una nueva Carta Magna en 1848, la que se conoce como la Constitución Reformada. Esta, al retomar el derecho de la reelección amplió aún más, lo que ya el constituyente del 47 había consagrado en aquella Constitución y estableció en el artículo 66:



“El Presidente y Vicepresidente de la República durarán seis años en sus destinos, y podrán ser reelectos a voluntad de los pueblos.”

A raíz de la caída de Juan Rafael Mora, por intervención de la oligarquía cafetalera, quien había asumido la presidencia de la República por la renuncia el 16 de Noviembre de 1849 del Presidente Castro, llegó al poder provisionalmente el Dr. José María Montealegre, convocándose a una nueva Asamblea Nacional Constituyente, que dictaría una nueva Constitución el 29 de diciembre de 1859, la que dispuso en su artículo 103:

“El Presidente de la República durará en su destino tres años, y no podrá ser reelecto sin que haya transcurrido un período constitucional después de su separación del mando. Tampoco podrá elegirse seguidamente a ningún pariente suyo dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.”

Realizadas las elecciones fue electo Presidente de Costa Rica, para el trienio 1860-1863, el Dr. José María Montealegre. Posteriormente, fue electo don Jesús Jiménez Zamora y el Dr. José María Castro Madriz, en su segunda administración; sin embargo, el 1 de noviembre de 1868 los Generales Máximo Blanco y Lorenzo Zalazar llevaron a cabo un golpe de Estado contra el Dr. Castro y quedó como Jefe provisorio don Jesús Jiménez, quien de nuevo convocó a una constituyente y se emitió la Constitución de 1869, nuevo pacto social que en su artículo 101 señaló:

“El período del Presidente de la República será de tres años, y no podrá ser reelecto sin que haya transcurrido otro período igual, después de su separación del mando.”

La vigencia de esta nueva Constitución no fue prolongada, ocurriendo que el 27 de abril de 1870 con el golpe de Estado que dio el General Tomás Guardia contra el gobierno del Licenciado Jesús Jiménez cayó ésta, siendo, en consecuencia, una de las de menor vigencia en Costa Rica. Después de un corto período de gobierno provisorio de don Bruno Carranza, llamó a una Asamblea Constituyente y presentó su renuncia, llegando don Tomás Guardia al poder como presidente provisorio, quien ejerció ese poder alrededor de diez años. La Constituyente puso en vigencia, temporalmente, la Constitución de 1859, y comenzó la preparación de la nueva Constitución, sin embargo el 10 de octubre de 1870, fue disuelta por orden de Guardia. El 12 de agosto de 1871 el General Guardia convocó a elecciones para una nueva Asamblea Constituyente, la que se reunió el 15 octubre de ese año, y emitió una nueva Carta Fundamental el 7 de diciembre de 1871. Esta dispuso en su artículo 97:

“El período del Presidente de la República será de cuatro años, y no podrá ser reelecto, sin que haya transcurrido otro período igual después de su separación del mando.”



Esta nueva Constitución de 1871 es una de las de mayor longevidad o vigencia dentro de la Historia Constitucional de Costa Rica, y fue producto de una lenta elaboración nacional. En el año de 1896, se produjo una reforma a la Constitución de 1871, para favorecer la reelección sucesiva del señor Rafael Iglesias Castro, quien ostentaba la Presidencia de la República, desde el año de 1894. Se presentó un documento al Congreso, al acercarse la campaña política, proponiendo reformar el artículo 97 de la Constitución Política, para que se permitiera, por solo una vez, la reelección sucesiva. La reforma fue solicitada por Iglesias, y tomando como base lo prescrito por el artículo 134, inciso 8, de la Constitución, que le otorgaba facultades a las municipalidades para solicitar una reforma constitucional, treinta y ún municipalidades lideradas por la de San José, solicitaron la enmienda constitucional. El Congreso aprobó el 12 de mayo de 1897, la reforma que permitía la reelección de Iglesias. El artículo 97 reformado, dispuso:

“El período del Presidente de la República será de cuatro años, y dicho Funcionario podrá ser reelecto sin intervalo, por una sola vez. Las reelecciones posteriores no podrán verificarse sino después de haber transcurrido por lo menos un período”.

Siendo Presidente don Alfredo González Flores, su administración aprobó una serie de medidas de tipo financiero que molestaron a los grupos económicos más poderosos del país, por lo que don Federico Tinoco Granados dio un golpe de Estado y se adueñó del poder el 27 de enero de 1917. Al día siguiente, emitió un decreto convocando a elecciones para conformar una Asamblea Constituyente que se instaló el 1 de mayo del mismo año. Esta Asamblea trabajó, tomando como base un proyecto elaborado por los Ex Presidentes Bernardo Soto, Dr. Carlos Durán, don Rafael Iglesias, don Ascención Esquivel y el licenciado Cleto González Víquez, siendo promulgada esta nueva Constitución el 8 de junio de 1917 y la que dispuso en el artículo 94, párrafo último:

“El Presidente de la República no podrá ser reelecto para el período siguiente, aún cuando hubiere renunciado o de otro modo perdido el puesto. Para el mismo período inmediato no será elegible Vice- Presidente.”

Después del movimiento que logró derrocar a los Tinoco, y al perder su calidad la Constitución de 1917, se impuso de nuevo la de 1871, que rigió hasta el 7 de diciembre de 1949. Vale recordar que el artículo 104 párrafo segundo dispuso que:

“El Presidente de la República no podrá ser reelecto para el período siguiente.”

Nuestro país es objeto de una guerra civil en el año de 1948, se convoca nuevamente a una Asamblea Nacional Constituyente para establecer las bases del nuevo pacto social y se emite la nueva Carta Fundamental que rige aún en nuestros días. En esa nueva Constitución se plasma la voluntad popular en el artículo 132 inciso 1), que dispuso:

“No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente el que hubiera servido la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección...”

Es así que la tradición constitucional costarricense es, definitivamente, proclive a la reserva de toda reforma relativa a la reelección presidencial al poder originario. Esta tradición se instala con la independencia, se ve confirmada desde la fundación de la República y se mantiene inalterada durante ciento ochenta y ocho años. No es sino en las legislaturas de 1967 a 1969 que esta tradición se ve interrumpida por decisión del reformador derivado, a pesar de que, la ley No. 4349 de 11 de julio de 1969, estableció un transitorio que favoreció la reelección por una sola vez, a todas aquellas personas que en ese momento, ostentaban la condición de expresidentes.

SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES Y LOS DERECHOS POLITICOS. Se consigna a continuación la doctrina relevante al fondo del asunto, con el propósito de construir un marco referencial para resolver las acciones presentadas.

LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES. El Estado de Derecho nació, de acuerdo a la historia y a la doctrina jurídica occidental, como una fórmula de compromiso que implicaba aunar un amplio grupo de derechos fundamentales con una serie de garantías formales y materiales, todo ello dentro de una Constitución que consagrara la división de poderes y los principios de legitimidad y legalidad. Tendente, esta suma de ideas, a evitar las arbitrariedades eventualmente provenientes de las instituciones estatales. Es así que la primacía de un grupo central de normas que caracterizan a la Constitución como ordenamiento superior descansa en (i) su carácter de expresión directa de la voluntad general y (ii) en su enunciación de los derechos humanos fundamentales y de las libertades ciudadanas. El “principio democrático”, expresado en la idea de la soberanía popular, es una respuesta jurídica al problema de la legitimación política, tanto en el plano material como formal. En el plano material, porque (a) establece la legitimación constitucional del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos, (b) obliga a las instituciones estatales a respetar los derechos fundamentales y (c) establece el reconocimiento social a la diversidad de iniciativas y valores de todos los individuos; y en el plano formal, porque representa a la vez una fórmula de articulación racional del proceso político y, de nuevo, una limitación expresa al poder estatal -sea éste una manifestación de la función ejecutiva, legislativa, judicial, electoral o municipal-. El principio de soberanía popular se manifiesta como la principal condición limitante de la actuación de las instituciones estatales y está dirigido a asegurar que cualquier ejercicio del poder por parte de cualquier órgano del Estado respete su previa legitimación popular y el criterio del pueblo, externado por el poder constituyente



originario. Es en lo anteriormente dicho que se fundamenta la trascendencia jurídico-política de haber insertado en la Constitución a los derechos fundamentales, los que a su vez constituyen un fuerte y esencial componente para la configuración del Estado de Derecho. Ejemplos de derechos fundamentales, son aquellos propios del ciudadano -ciudadanía, nacionalidad-; la libertad de las personas –libertad personal, de religión y conciencia, de residencia, de contratación, de elección de actividad económica, entre otros-; la igualdad jurídica entre las personas; el derecho de propiedad privada; y aquellos que permiten el acceso de las personas al control jurisdiccional. Es así que el pensamiento jurídico occidental ha declarado innegociable que los derechos fundamentales constituyan la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de que los sistemas jurídico y político, en su conjunto, en un Estado de Derecho, estén orientados hacia el respeto y la promoción de la persona humana, hacia el desarrollo humano y hacia una constante ampliación de las libertades públicas. Asimismo, le corresponde a los derechos fundamentales un importante cometido legitimador de las formas constitucionales, ya que constituyen los presupuestos del consenso sobre los que se ha edificado la sociedad democrática. Dicho en otros términos, su función es la de sistematizar el contenido axiológico objetivo del ordenamiento democrático al que la mayoría de los ciudadanos han prestado su consentimiento y también la de establecer la sujeción de las instituciones estatales a tales principios. Los derechos fundamentales, en el orden constitucional, ostentan una doble dimensión, son derechos subjetivos y son derechos objetivos. Por un lado son subjetivos, o sea derechos de los individuos, no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan la libertad en el ámbito de la convivencia democrática. Por otro lado, son elementos esenciales del ordenamiento objetivo, por cuanto éste se configura como marco de una convivencia humana, justa y pacífica. En razón de su importancia, la Constitución ha previsto instrumentos normativos, especialmente reforzados, dirigidos a evitar la alteración de su contenido o la limitación de sus alcances por cualquier institución estatal: las garantías constitucionales. De lo anteriormente argumentado se deduce que la mutación o limitación del estatuto de los derechos fundamentales no implica una mera amputación parcial de la Constitución, sino que entraña la sustitución plena de la Constitución y el irrespeto a la voluntad popular. Todo lo anterior explica, porqué desde las primeras constituciones costarricenses, se consagró el principio de la “rigidez”, es decir, de la inalterabilidad del catálogo de derechos fundamentales y libertades ciudadanas o públicas. El principio de rigidez, que como principio de reserva del poder originario será analizado posteriormente, además de establecer una frontera impenetrable para la actividad legislativa y ejecutiva al ámbito de los derechos fundamentales, también alcanza, como garantía constitucional, a las llamadas “decisiones políticas fundamentales”, que son aquellas resoluciones de la sociedad que son determinantes acerca de un



principio constitucional y que representan una forma históricamente duradera del sentir y pensar social. Las dos decisiones más importantes con las que se enfrenta una sociedad son, la elección de su modelo económico y la de su sistema político (parte de la doctrina considera que en el fondo ésta es una sola y única decisión). Dentro del sistema político, la sociedad opta por una forma de elegir a sus representantes y gobernantes y por los requisitos que debe tener quien pueda ser electo para un puesto público: ambas, coinciden los expertos de forma aplastante, son decisiones políticas fundamentales. La fuente de la que nos alimentamos, la jurisprudencia constitucional, ha coincidido en que la reforma de las decisiones políticas fundamentales corresponde exclusivamente al pueblo como soberano a través de la competencia que delega en las asambleas nacionales constituyentes, electas para este efecto y representativas de la voluntad popular general. Estas cláusulas son modificables pero el único sujeto autorizado para reformarlas es el poder constituyente.

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES COMO FUENTE DE LEGITIMACION DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES, DE LAS DECISIONES POLÍTICAS TRASCENDENTALES Y DE LAS DECISIONES JUDICIALES. La doctrina constitucional reconocida define como principios constitucionales las ideas fundamentales acerca de la organización jurídica de una comunidad, emanadas de la conciencia social, que cumplen funciones fundamentadoras y a la vez interpretativas respecto del total del ordenamiento jurídico. De esta manera, los principios constitucionales forman parte del bloque de constitucionalidad y todas las instituciones estatales están obligados a obedecerlos y a respetarlos. Estos principios derivan tanto en potestades institucionales como en derechos de los habitantes, su eventual violación hace emerger al sistema de garantías, también desarrollado “con rango constitucional”, que incluye las acciones de amparo, de hábeas corpus y de inconstitucionalidad. Los principios no se pueden confundir con los derechos fundamentales, ya que los primeros sirven de base a los segundos, y a la vez permiten su tutela mediante el sistema de garantías. Tampoco los principios se pueden confundir con los valores sociales de los ciudadanos, pues éstos son conceptos axiológicos que implican criterios morales que no generan deber jurídico alguno, mientras que los principios son conceptos deontológicos, es decir, que implican mandatos y deberes, y su incumplimiento implica una consecuencia jurídica; los principios son el resultado de discusiones espontáneas, algunas veces violentas que derivan en acuerdos sociales que se proyectan, mediante los derechos fundamentales y las libertades públicas, a los cuerpos normativos de naturaleza positiva. En materia constitucional, como se enunció antes, son principios las ideas sobre las que se basa la organización política del Estado, o sea aquella decisión del poder originario constitucional acerca del tipo de sistema político por el que se optó colectivamente. Podemos hablar apropiadamente, como ejemplos relevantes para esta decisión judicial, del



principio democrático, de interdicción de la arbitrariedad, del principio de sujeción de los poderes públicos a la Constitución, de igualdad de los individuos, del principio de seguridad jurídica y el de jerarquía de las normas. De previo a describir sucintamente tales principios, hay que agregar que el pensamiento jurídico establece que los principios constitucionales jamás podrían estar en contradicción con la Constitución, sino que son ellos su misma esencia. Los principios no se pueden equiparar a las normas, ya que carecen de su formalidad de producción, pero constituyen su racionalidad, su lógica intrínseca. El principio es la razón de ser de la norma y se manifiesta mediante ella, o sea, es el “espíritu” de la norma. Existe una estrecha relación entre los principios, los derechos fundamentales y los límites implícitos en general, y es a todos ellos, a los que se debe recurrir para medir o evaluar la constitucionalidad de una reforma parcial de la Constitución, producto del poder derivado. Esta calidad referencial dota a los principios de una potencia hermenéutica de principal importancia, la que a su vez significa una limitación a la actividad legislativa ordinaria. El principio constitucional ordena al sistema normativo en general, es una “norma” de las normas, establece el derecho “prima facie”. Quien invoca una ley, obtiene del juez la atribución definitiva del derecho que pretende; quien invoca la inconstitucionalidad de una norma, sea legal o constitucional, obliga al juez respectivo a buscar el “espíritu” histórico de tal norma, o sea la expresión real y auténtica del pueblo, lo obliga a acudir a los principios constitucionales. El uso por parte del juez constitucional de los principios constitucionales como punto de referencia en una acción de inconstitucionalidad, también le obliga a exigir que la eventual fuerza invalidante de la norma cuestionada sea reconocida consistentemente en la Constitución histórica. De esta forma, la búsqueda de certidumbre judicial lleva al juez constitucional necesariamente a establecer líneas de comunicación con el derecho comparado histórico y con el desarrollo de los derechos humanos y los derechos fundamentales. En nuestra Constitución hay una importante cantidad de principios políticos y son los que deben servir para medir la constitucionalidad, tanto de las leyes, como de una reforma constitucional efectuada por el poder derivado. Los derechos fundamentales no solo se originan en los principios constitucionales, pero su esencia sí incluye un fuerte y determinante componente de éstos. Componente éste que se puede encontrar, tanto en la dimensión subjetiva como en la objetiva de la estructura de esos derechos. Ilustramos el punto retomando los principios constitucionales previamente citados en este acápite: una decisión judicial centrada en la consideración de si actuó o no fuera de su mandato el legislador ordinario, al reformar el artículo relativo a la reelección presidencial, debe ser necesariamente analizado a la luz del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad. Este permite establecer a su vez, si se redujo, violó o suprimió un derecho, por cuanto cualquier discriminación reductora o cercenadora de un derecho fundamental implicaría una arbitrariedad, entendida la



misma como: (a) el sacrificio excesivo e innecesario de un derecho fundamental y (b) como una actuación en contra de la tendencia histórica manifestada por el desarrollo constitucional costarricense. Dicho en sentido contrario, la clave para establecer ausencia de arbitrariedad es el concepto de motivación, o sea todo cambio debe ser congruente con la voluntad soberana del pueblo, expresada por el poder constitucional originario, sostenible en la realidad histórica de la nación y susceptible de ser comprendida por los ciudadanos aunque no sea compartida por todos ellos. La mal llamada “judicialización del poder político” (en realidad es un ajuste al orden jurídico de tal poder), implica imponerle un conjunto de límites materiales y formales, que lo alejen de decisiones convenientes a los intereses de sub-grupos, o explicables por circunstancias transitorias y situarlo en la dimensión donde se decide de acuerdo con la voluntad del constituyente originario. En la dialéctica Derecho-Poder, la lucha contra la arbitrariedad se ha manifestado como una inclinación a favor de lo jurídico, en detrimento de lo circunstancialmente político, o sea privilegiar a la norma histórica y socialmente aceptada, frente al criterio de los legisladores de turno. Otro principio a considerar para determinar si hubo o no arbitrariedad, es el de sujeción de los poderes públicos a la Constitución: los titulares de estos poderes además del deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, tienen un deber general positivo de acatamiento de los principios y normas constitucionales. Un tercer principio relevante es el de igualdad de los individuos ante la justicia, el que exige una política legislativa coherente que no genere perjuicios a los derechos de una sola persona (si una sola persona se ve perjudicada, se perjudican todas). Un Estado social y democrático de Derecho, necesariamente debe incluir entre los principios superiores de su ordenamiento a la justicia y a la igualdad (entendida la igualdad de manera amplia y la justicia como imparcialidad). Debe exigir de los poderes públicos un comportamiento que propicie la efectividad de tales principios superiores. Un cuarto principio, también relevante, es el de seguridad jurídica, que se conforma por la suma de certeza, legalidad y proporcionalidad, entre otros subprincipios. Es decir, la seguridad jurídica es un principio complejo, necesariamente balanceado de forma tal que asegure, a su vez, la igualdad y la libertad. Este principio es sustentado por la confianza ciudadana de que las instituciones, en su actividad, respetarán aquellas normas que, el Poder Constituyente Originario escogió para conformar el sistema político y económico. La seguridad jurídica es un principio dirigido a las instituciones generadoras o aplicadoras de las normas, que las obliga a desarrollar una actividad cuyo producto o resultado, sean normas o actos administrativos, que estén siempre caracterizados de la máxima tutela de los derechos fundamentales. La organización política debe preservar, defender y ampliar hasta donde sea razonablemente posible estos derechos y la Asamblea Legislativa en uso de la competencia prevista en el artículo 195 de la Constitución Política, jamás debe



limitarlos, en cuanto así le fue ordenado por el poder constituyente. Diferente es lo que sucede en el ámbito legislativo, cuando el legislador derivado, a través de su actividad ordinaria desarrolla los contenidos del derecho fundamental dentro del marco que le señaló el poder originario. Por último, debe señalarse que el orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, sin embargo, dicha sucesión no es interminable, sino que tiene un límite superior y otro inferior. El primero se denomina norma fundamental. De ella dependen las leyes, de éstas últimas surgen los reglamentos y así va operando la gradación de las normas, hasta llegar a los actos jurídicos concretos. El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional, es la supremacía de la Constitución. La norma suprema es un principio límite, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría, la base de todo orden jurídico. Se encuentra en el vértice o cúspide de la pirámide jurídica y a partir de ella surge la jerarquización de las normas, que establece su prioridad, ya que como producto originario de la soberanía del pueblo es la expresión misma de dicha voluntad popular. Así es como la supremacía de la Constitución, responde no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. Es la Ley que rige las leyes y que habilita a las autoridades. Su superioridad deriva del hecho de ser emanación de la más alta fuente de imperio, y por ello tiene como presupuesto dos condiciones: una, que el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y, segunda, que la Constitución es rígida y escrita. El constituyente precede a los poderes constituidos, es decir, es anterior a él y una vez que ha elaborado su obra formulando y emitiendo la Constitución, desaparece para ser sustituido por los órganos creados por él, los poderes constituidos, quienes deberán respetar su supremacía. En consecuencia, las normas que se dicten deben formar parte de la ley suprema, deben "emanar" de aquélla, tener su fuente en la Constitución, no desviarse de su mandato. Con ese requisito de conformidad con la Constitución, las leyes y los Tratados pasan a formar parte de la norma suprema. De este modo, existe una separación precisa entre el poder Constituyente quien es el depositario de la soberanía popular y autor de la Constitución, y los poderes constituidos, que no son soberanos, los cuales, de acuerdo al principio de legalidad, sólo tienen las facultades que expresamente les otorga la Constitución. Es por ello, que en caso de que una ley afecte la jerarquía, los principios constitucionales o el orden constitucional establecido, el Estado o el ciudadano puede hacer uso del recurso de inconstitucionalidad impugnando dicha norma, por su falta de valor jurídico.

ORIGEN Y SENTIDO DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES Y EL DERECHO DE LIBERTAD. Para definir la especial capacidad generadora de otros derechos que posee el derecho de libertad, es importante destacar la estrecha relación que tienen los derechos fundamentales con los derechos humanos. Estos últimos se pueden entender, como el conjunto de institutos que, con el desarrollo



histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, en un amplio contexto geográfico que desborda a un Estado o una región y que tiene vocación universal. En tanto que con la noción de derechos fundamentales se alude a aquellos derechos humanos garantizados expresamente por el ordenamiento constitucional de un Estado en particular, y que se caracterizan por una tutela reforzada. La Constitución de 1949, según reforma operada por Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989, en el artículo 48 incorporó el derecho internacional de los derechos humanos al parámetro de constitucionalidad. Incluso, en casos en que la norma internacional reconozca derechos fundamentales en forma más favorable que la propia Constitución, debe ser aplicada la norma internacional y no la interna. Los derechos fundamentales se encuentran garantizados, en consecuencia, tanto por el derecho constitucional interno, como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Para el caso de estudio resulta necesario acudir a los Derechos Humanos de primera generación, entendiéndose como aquellos derechos humanos constituidos por los derechos civiles o individuales y políticos que resultan del ejercicio del derecho primigenio de libertad. En razón de lo anterior, los derechos fundamentales se conocen también como derechos de la primera generación o derechos de libertad, ya que se configuran por la libre participación de los individuos en los procesos de formación de la voluntad general. El consenso social, en algunos casos alcanzado mediante cruentas luchas políticas y sociales, constituye la legitimación de los Derechos Humanos fundamentales y a su vez, el ejercicio del derecho de libertad es el que permite arribar a tal consenso. Encontramos, de nuevo, que es esa decisión original tomada de forma libre por el pueblo, la única que le da legitimación a la construcción de los derechos. De esta forma la búsqueda de un fundamento absoluto (iusnaturalismo) cede el paso a una dialéctica de libertad que conduce a un acuerdo consensuado. En este proceso histórico, primero se generan los principios y posteriormente, mediante el poder constituyente originario, se transforman en derechos fundamentales. La confrontación inicial de criterios y opiniones no es, en muchos casos evidente pero tampoco es arbitraria o secreta. Los “pensadores” de cada época no podían pretender que sus elucubraciones se tornaran en derechos, sino en la medida en que eran sometidas y aceptadas por el pueblo en general. Consenso no significa, para este efecto, unanimidad, pero tampoco la expresión de una irracionalidad arbitraria o de la imposición de unos pocos. Tal como se ha manifestado, en documentos seriamente contruidos, acerca de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949, se generó una corriente mayoritaria que, de manera libre, “ha encontrado buenas razones para aprobarla”. “Estas buenas razones” se traducen en un consenso de validez que no coincide, necesariamente, con la unanimidad social, pero al que se llega mediante el ejercicio del principio democrático y del derecho de libertad. Este acuerdo sólo puede ser producto de una actividad democrática y libre, cuyo sujeto



únicamente puede ser el pueblo mismo. Este consenso ha desbordado a la construcción estricta de los derechos fundamentales, ya que además de considerarlos restricciones negativas del poder político (legislativo o ejecutivo), los ha transformado en exigencias positivas ampliadoras de las libertades ciudadanas. De esta forma, consideramos también, se comienza a armar la primera regla de interpretación no solo de las normas constitucionales, sino de la constitucionalidad de una reforma: in dubio constitutionalis, pro libertatis. El sentido entonces de la validez de un derecho humano fundamental, consiste en que la decisión sea tomada sin coacción, de forma espontánea, por el propio pueblo y que se haya sostenido por un largo período de tiempo. Sin duda, además de que sea el pueblo el que lo decida, -voluntad expresada mediante un grupo de representantes exclusivamente seleccionados para manifestarla-, el debate debe ser racional, libre de coacción y en el que los participantes tengan una razonable igualdad para presentar sus criterios. Las fuentes y orígenes de los derechos humanos se encuentran en las ideas filosóficas, políticas, morales, que son causas y resultantes a su vez de las luchas y debates sociales en búsqueda de los máximos niveles posibles del imperio de la justicia, la igualdad, la dignidad y la libertad. Principios, que tienen mucho que ver con la capacidad del ser humano de darle un sentido a su vida, y que son los únicos que pueden determinar o generar la responsabilidad de sus acciones. La relación entre los Derechos Humanos fundamentales y el poder es sumamente compleja, por cuanto se halla compuesta por el balance entre, por un lado, la racionalidad y la eficacia del Derecho y del Estado para regular la vida individual o colectiva de la sociedad, y por el otro, la libertad y los otros derechos individuales citados. Abundamos al repetir que el Derecho contribuye a hacer patente un sistema de legitimidad que presupone, a su vez, una serie de principios que se construyen mediante el consenso histórico, resultante de debates y luchas sociales en sede popular. Lo opuesto, el disenso, la no aceptación, la desobediencia, la no abdicación de posturas o de perspectivas de sub-grupos, ha sido demostrado históricamente, propician la disociación anarquizante de una nación. En el proceso histórico de construir a los Derechos Humanos y a su manifestación constitucional, los derechos fundamentales han recibido diferentes nombres, intercambiables en algunos momentos; estas diferencias terminológicas son importantes como en toda ciencia o disciplina, sin embargo, para efectos de esta sentencia, resultan irrelevantes. En realidad lo que cuenta de estos términos es que sean tutelados efectivamente por la jurisdicción, respetados por las instituciones estatales en general, que se le reconozca al de libertad su capacidad germinal de todos los demás, y que únicamente puedan ser contruidos por el pueblo -mediante un debate libre y democrático-, que sean trasladados o reformados en la Constitución por el poder constituyente originario, lo que tampoco significa la eliminación o contracción de la autonomía individual concedida por el pueblo, mediante el poder constitucional originario, a los



individuos que lo forman. De esta clara concepción el pensamiento jurídico desprende dos conclusiones: la primera de ellas es que la creación o modificación de las libertades públicas sólo puede realizarse por normas supra-legales dictadas por el poder constituyente originario, ya que de otra forma no sería posible limitar adecuadamente las competencias de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo. La segunda consecuencia es que los administrados disponen de medios de impugnación muy precisos contra la violación de las libertades públicas, dentro de éstos destaca la acción de inconstitucionalidad. El poder político a su vez, constituye una manifestación de la libertad, está fundamentado en ella y limitado por ella, está sujeto a una regulación razonable que nunca puede reducir y menos eliminar los derechos fundamentales. En toda sociedad políticamente organizada, en general, la libertad aparece limitada de alguna forma. En un sistema democrático constitucional, en particular, esas limitaciones deben ser razonables, responder a la necesidad de salvaguardar los intereses individuales y de la comunidad. La decisión de limitarla corresponde exclusivamente al poder originario constituyente, para que eventuales limitaciones a la libertad no puedan conducir a su total desconocimiento o a limitaciones lesivas de la esencia del derecho individual.

EL DERECHO DE ELECCIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL. Históricamente la soberanía ha sido el instrumento apriorístico para justificar y legitimar al poder estatal, entendido este último como la superioridad frente a cualquier otra fuerza que se desenvuelva en el ámbito del Estado, y que ejerzan los diversos grupos sociales que integran el elemento humano de la organización política. El poder estatal debe sin embargo, respetar siempre la voluntad popular manifestada mediante las decisiones de las asambleas constituyentes originarias. La libertad-participación constituye una esfera de autonomía individual que le otorga al individuo la posibilidad de actuar o participar en lo político y social, de acuerdo a su propia voluntad, mientras respete las normas especiales de cada actividad. La titularidad de ese derecho, en lo que atañe a su ejercicio, y por imposición de la idea política dominante en la actual sociedad, corresponde al grupo humano que integra el Estado, el cual lo ejerce directamente, o por medio de sus representantes que lo conforman, en el plano originario el poder constituyente y en el derivado el gobierno y los legisladores. Los derechos políticos se dirigen a los ciudadanos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía nacional: derecho al voto en las elecciones y votaciones, derecho de elegibilidad, derecho de adhesión a un partido político, etc. Son los que posibilitan al ciudadano a participar en los asuntos públicos y en la estructuración política de la comunidad de que forma parte. El ejercicio de estos derechos en sede estatal, lejos de colocar al ciudadano electo en lejanía, separación u oposición a tal Estado, lo que hace es habilitarlo para tomar parte en la articulación y planificación política de la sociedad de la cual es miembro. Son derechos que



están destinados a los ciudadanos para posibilitarles la participación en la expresión de la soberanía nacional; su fin primordial es evitar que el Estado (mediante cualquiera de sus funciones, ejecutiva, legislativa, judicial, electoral o municipal) invada o agreda ciertos atributos del ser humano. Es así que suponen por lo tanto, una actitud pasiva o negativa del Estado, una abstención por parte de éste, dirigida a respetar, a no impedir y a garantizar el libre y no discriminatorio goce de los mismos. Son derechos, por tanto, que se ejercen para afirmar y confirmar el poder soberano del pueblo sobre el Estado, y proveen a sus titulares, los ciudadanos, de medios y garantías para defenderse contra el ejercicio arbitrario del poder público. Precisamente a través del reconocimiento y ejercicio de las libertades políticas, opera la participación de los individuos en el proceso del poder, y al ser la democracia una forma de toma de decisiones colectivas, tal ejercicio a su vez es la esencia del principio democrático. La diferencia entre las libertades civiles y las libertades políticas no reside en su naturaleza, sino en la finalidad a la cual responde su ejercicio. Una de las varias libertades públicas jurídicas a que nos referimos en esta sección, consiste en el derecho de los ciudadanos de participación política y siempre su análisis lleva al estudio del concepto de soberanía popular, ya que ésta es la fuente y única legitimación del poder político. Es el pueblo que la articula mediante sus representantes, -diputados constituyentes, presidente y vice-presidentes de la República, diputados a la Asamblea Legislativa y alcaldes municipales- y les encomienda el ejercicio de tal poder de forma provisional. Las libertades de participación política están destinadas a los nacionales mayores de edad, y están encapsulados en el derecho fundamental de ciudadanía, la que puede suspenderse únicamente por interdicción judicialmente declarada y por sentencia que imponga la pena de suspensión de los derechos políticos. No hay otra restricción del derecho y jamás el poder político puede arbitrariamente limitarlo. Para ciertos puestos públicos, el Constituyente originario decidió por un mínimo de edad que supera la frontera de la mayoría civil, pero mantuvo su prohibición para que los poderes públicos restringieran esta libertad pública jurídica. El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece: "1. Todos los ciudadanos



deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades...b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,..."; y que no admite mayores limitaciones, que las siguientes: "2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal." De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí declarados. La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena. Por otro lado, Costa Rica suscribió este Convenio sin reserva alguna, aceptando el ejercicio de tales derechos en la mayor libertad posible, asumiendo como únicas limitaciones las que deriven del inciso 2 del artículo 23. De resultar inconstitucional la forma en que la Asamblea Legislativa suprimió este derecho, implicaría que su restauración deba sujetarse al procedimiento correspondiente.

DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. Ninguna norma, por su necesario ajuste al cambio de los tiempos puede revestirse de la calidad de estática, de perpetua. La norma constitucional, aun cuando muestra una elasticidad menor que las de menor rango, tampoco es inalterable. Es así que es indispensable la armonización y ajuste constante de las normas en general a los cambios de actitudes y a las nuevas necesidades sociales. En el caso de la reforma a la Constitución se presenta una gran e importante diferencia: aquellas normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales, sólo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política. En beneficio de la contundencia de la afirmación, repetimos que las normas originarias acerca de los derechos fundamentales y los sistemas políticos y económicos, únicamente pueden ser disminuidas por una asamblea constituyente. Las otras normas de la Constitución y las leyes secundarias son susceptibles de ser revisadas por la Asamblea Legislativa en uso de las atribuciones que le da el numeral 195 constitucional; tal es su ámbito de competencia en materia de reforma legislativa. No es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular, un acto creador; es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido y cuyos mecanismos, alcances



y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución. Repetimos, existen algunos límites al poder de revisión constitucional por la Asamblea Legislativa y ello es debido a que esta potestad normativa no puede oponerse al poder constituyente en aquellos aspectos explicados extensamente en este texto. La existencia del poder legislativo no supone un desdoblamiento de la soberanía popular, sino simplemente, la delimitación jurídico-institucional de una competencia dada por el propio poder originario y que actúa dentro de la organización del Estado, subordinada en todo momento a la voluntad del pueblo. La doctrina ha sido insistente en señalar que “los elegidos son los representantes de la nación soberana, pero no los representantes soberanos de la nación”. En nuestro país el órgano competente para reformar parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente a los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico, que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente. Por otra parte, la institución estatal obligada a decidir si en algún momento la Asamblea Legislativa sobrepasó sus potestades, es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y el mecanismo de garantía de que disponen los ciudadanos para instar a la Sala es la Acción de Inconstitucionalidad y en su caso, los Recursos de Amparo y Hábeas Corpus. En esta línea de pensamiento, la Sala misma, no debe sobrepasar su mandato de defensa de los derechos fundamentales generando normas. Con esta fórmula, la Constitución se defiende a sí misma y se protege como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. Es también por ello que se ideó un procedimiento especial agravado para su reforma, con lo que se pretende evitar que la superioridad de ciertas normas constitucionales pueda ser desvirtuada, ya sea mediante actividad legislativa o judicial. El pueblo costarricense, tal como lo demuestra su historia constitucional y tal como lo interpreta esta Sala Constitucional, no ha querido, desde la independencia, dejar a la voluntad de una o varias instituciones, ni el núcleo de derechos fundamentales, ni el sistema político y económico, sino que cualquier cambio en estos sentidos debe ser producto de un acuerdo que abarque un espectro político mucho mayor y mucho más independiente de los avatares político-electorales, de tal forma que su extensa aceptación social no solo sea perdurable en el tiempo, sino que sea efectivamente una manifestación de la voluntad popular. Según lo dicho en anteriores considerandos, el principio de la rigidez es una resultante de especial importancia del pacto social y por tanto, es también, en buena parte, el fundamento de la legitimidad del Estado. Se erigió como la condición determinante para que los ciudadanos dieran su consentimiento al texto constitucional. Este principio opera, en oposición, no sólo ante cualquier intento de modificación del estatuto de los derechos fundamentales por parte del gobierno, sino también ante la actividad del legislador ordinario o de cualquier



autoridad en el mismo sentido. El costarricense históricamente ha querido mantener para su Constitución un procedimiento agravado y ésta sólo se puede reformar en relación con las tres dimensiones dichas –derechos fundamentales, sistema político y sistema económico- por una asamblea constituyente convocada expresamente para ello. En razón de lo anterior y aceptando –debido a la trascendencia de la decisión inserta en esta sentencia- el riesgo de que se califique este texto como reiterativo, volvemos a señalar, que tal es la razón por la cual existe un control constitucional sobre las reformas a la Constitución y que este control lo ejerce esta Sala, o sea no se trata que la Sala reforma el texto constitucional, se trata de que el mandato de esta Sala incluye la defensa de la Constitución y trata de evitar que se reformen las normas relativas a derechos fundamentales y al sistema político y económico por vía no autorizada por el pueblo, autorización expresada mediante el poder reformador originario. Es así que este control, competencia de esta Sala Constitucional, procede cuando la reforma se produce con vicios de procedimiento, ya sea por violación a las reglas específicas previstas en los artículos 195 (en relación con el 124) y 196 de la Constitución Política, o bien cuando sea empleado el procedimiento de reforma parcial para la modificación de un aspecto esencial de la Constitución, por haberse reformado disposiciones, cláusulas o estructuras que no son susceptibles de enmienda, por estar expresamente sustraídas de una reforma parcial, o por estarlo implícitamente, en el caso de los derechos fundamentales. Estos derechos pueden ser objeto de reforma parcial, únicamente cuando se trate de modificaciones positivas, que son aquellas que amplían los contenidos de los derechos ciudadanos, -particularmente el de libertad- por la Asamblea Legislativa, sin embargo, las negativas, que son aquellas que reducen los contenidos de los derechos ciudadanos, únicamente pueden ser reformadas por una Asamblea Constituyente. Es decir, la Asamblea Legislativa puede ampliar los contenidos y alcances de los derechos fundamentales, pero no puede el poder constituyente derivado suprimir o reducir tales contenidos, pues de esta forma podría destruir el orden básico instituido por el poder constituyente originario. La rigidez de la Constitución no admite que tales disposiciones sufran detrimento por la actividad legislativa o de gobierno, porque si ello fuera admisible, podría suponerse que el poder legislativo o ejecutivo tienen competencia legítima para emitir normas en contra de la Constitución, -lo que a su vez significaría que podrían sustraerle la soberanía al pueblo, ya que actuarían en contra de sus intereses declarados. Al instituir la Constitución competencias al poder legislativo, a la vez las enmarca e impone, por tanto, limitaciones a su actividad. Agregamos que esta lectura tiende a su vez a proteger a la Asamblea Legislativa, ya que incluye en su razonamiento que todo acto que desborde o contradiga el mandato constitucional destruiría también la base de la propia actividad legislativa y el fundamento legítimo de su autoridad.



EL PRINCIPIO DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL. La rigidez relativa de nuestra Constitución Política está fundada en la necesidad de dotar de seguridad jurídica a todo el ordenamiento, al que deben someterse tanto los habitantes de la República como TODAS las autoridades institucionales. El principio de rigidez constitucional es una garantía que el pueblo decidió darse. La “rigidez” significa que el pueblo costarricense, mediante sus múltiples asambleas constituyentes acontecidas en nuestra historia, ha estimado necesario establecer ciertas cautelas en el trámite de la reforma constitucional con el propósito de que sus normas no solamente mantengan estabilidad, sino que, en caso de encontrarse necesaria una reforma, para llevarla a cabo deban superarse escenarios político-electorales, de naturaleza circunstancial y transitoria. Si, como algunos han sostenido tanto en los medios de comunicación como en ensayos técnicos, fueran irrelevantes para esta decisión judicial, la calidad de Derecho Humano fundamental de la libertad pública de participación política, el propósito de las cláusulas pétreas y el objetivo del principio de rigidez, no tendría explicación que nuestro Constituyente, de forma consistente como se demuestra en el desarrollo histórico que aparece en este texto, se hubiera molestado en incorporarlos con tanta precisión en nuestra Carta Fundamental. Y menos aún, que se ocupara en señalar de forma expresa y contundente, que cualquier reforma parcial a la Constitución debe darse "con absoluto arreglo" a los procedimientos, condiciones, limitantes, requisitos, por ella prevista. Es imperativo tomar en consideración que la Junta de Gobierno de 1949 elaboró su propio Proyecto de Constitución Política, con el fin de incorporarlo a las discusiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. Tal pretensión no prosperó, por cuanto los Diputados Constituyentes no coincidieron en que tal documento fuera la base de sus debates. Ya con esta decisión, tomada en una circunstancia histórica que podría haber conducido al Constituyente a satisfacer las pretensiones del Ejecutivo, los delegados demostraron que reconocían únicamente al pueblo como soberano y que no permitirían que su voluntad fuese manipulada o reducida por un grupo determinado. No obstante que lo propuesto en aquellos días por la Junta de Gobierno, no fue admitido como el documento base de discusión para el poder originario, lo cierto es que, al representar el sentir de una parte de la población, sí fue parcialmente introducido en el curso de las deliberaciones mediante mociones de los Constituyentes que lo favorecerían, y aunque es de aceptación muy extensa por los historiadores constitucionales que tales iniciativas generaron resultados limitados, algunas propuestas fueron de recibo por el Poder Reformador Originario. El Proyecto presentado por la Junta según las actas de la Asamblea Nacional Constituyente en el Tomo I, indicaba:

"Costa Rica ha tenido la experiencia, sobre todo durante los últimos años, de la poca o ninguna importancia que se concede a la majestad de la Constitución Política, como base indispensable e imperativa que es deber de toda legislación. Las reformas a la Constitución, de acuerdo con la derogada de 1871, se

efectuaban en forma bastante fácil, y, en cualquier momento, por razones que quizá no ameritaban una medida de tanta gravedad, un grupo de diputados propiciaba una modificación que la opinión pública no tenía tiempo u ocasión de madurar, discutir o combatir. Es necesario que las reformas a la Constitución obedezcan a evidentes necesidades nacionales y que reciban el apoyo tanto de las mayorías que gobiernan como de los ciudadanos que tienen derecho de expresar su criterio al respecto. En esa forma, la Constitución adquirirá la necesaria estabilidad, que garantice el respeto por las instituciones y podrá adaptarse mediante los cambios necesarios..."

Como queda demostrado, el Proyecto de la Junta asumió en este particular una posición históricamente coherente, pues se constata en este texto que su pretensión se dirigía a mantener e incluso aumentar la rigidez del procedimiento de reforma parcial. Esto es visible en la explicación de motivos de tal proyecto, que entendía que el procedimiento que se venía utilizando en virtud de lo dispuesto en la Constitución de 1871, podía devaluar al texto constitucional. Tal desnaturalización del espíritu o respeto a los principios de la Constitución, al proponerse y aprobarse reformas sin ese necesario itinerario requerido para una suficiente maduración mediante profunda discusión, lleva a concluir que la Junta le daba especial importancia a la voz del pueblo histórico.

De todas las consideraciones insertas en esta sentencia, se deduce que la Asamblea Legislativa carece de competencia para hacer una reforma parcial que afecte los derechos fundamentales y las decisiones políticas fundamentales, por el procedimiento establecido en el artículo 195 de la Constitución Política. La Asamblea Nacional Constituyente estableció en el numeral 132 de la Constitución regulaciones a los derechos políticos de quienes aspiren al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República. En el caso que nos ocupa en esta decisión judicial, el inciso 1) prohibía la reelección únicamente para aquellos que hubieren ejercido la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección. La reforma operada por ley No. 4349 prohibió en forma total la reelección presidencial, afectando negativamente derechos políticos de los ciudadanos y al actuar así, la Asamblea Legislativa, en ejercicio del Poder Constituyente de reforma parcial, excedió los límites de su competencia. La Asamblea Legislativa como poder reformador derivado, está limitada por el Poder Constituyente en su capacidad para reformar la Constitución: no puede reducir, amputar, eliminar, ni limitar derechos y garantías fundamentales, ni derechos políticos de los ciudadanos, ni los aspectos esenciales de la organización política y económica del país. Únicamente mediante el procedimiento de reforma general, regulado en el artículo 196 de la Constitución Política y en estricto apego a lo allí dispuesto, se podría intentar una reforma de tal naturaleza. Habiendo llegado a este punto del razonamiento judicial, es pertinente



aclarar que la reforma parcial o total de la Constitución Política no se refiere a la cantidad de normas reformadas, sino que apunta a un aspecto cualitativo. Cualitativo, en el sentido de que si la pretendida reforma implica variación de aspectos esenciales de la vida político-social y económica de la nación, o restricción a derechos y garantías fundamentales, y aún cuando lo sea de una sola norma constitucional –o de uno de sus incisos-, no podría la Asamblea Legislativa, mediante el procedimiento de reforma parcial, aprobar la reforma sin violentar toda la Constitución. Una de las razones de sentido común en que se fundamenta la distinción entre reforma parcial y general, es que el criterio para determinar la capacidad de reforma parcial no sea cuantitativo, sino cualitativo, porque de lo contrario, por vía de la primera podrían reformarse todas y cada una de las normas constitucionales, -incluso aquellas que definen la fuente del propio poder legislativo que las promulga-, lo cual sería una *contradictio in absurdum*, porque implicaría la posibilidad de que la Asamblea se despojara de su propia competencia constitucional, e incluso alterara la fuente misma del poder constituyente, es decir la titularidad de la soberanía. Se trata entonces de proteger y defender a la Constitución como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. El principio de rigidez constitucional basado precisamente en el principio de soberanía popular, no tiene otro objeto que procurar que el Estatuto que recoge el modelo ideológico de la sociedad, así como las convicciones y valores comúnmente compartidas relativas a Derechos Humanos, no sean variados. Por ello, para llevar a cabo una reforma constitucional como la aquí cuestionada, mediante la cual se limita un derecho político dado por el constituyente originario, es necesario hacerlo a través del mecanismo de reforma general previsto en el artículo 196 constitucional y ser, necesariamente manifestación de la voluntad del pueblo, la cual deberá recogerse a través de los mecanismos idóneos para ello. En razón de lo anterior en el caso concreto, sea en la reforma al artículo 132 de la Constitución Política, operada mediante la Ley N°4349, se produjo una violación al procedimiento previsto según lo señalado. Por ende, la consecuencia lógica y jurídica de una reforma constitucional tramitada con un vicio de tal naturaleza, implica su nulidad, ya que, como ha tenido oportunidad de declarar la Sala, los requisitos de procedimiento que la propia Constitución Política se esmera en precisar son fundamentales ("esenciales", según se expresó en la sentencia N°5833-93), en tanto orientados a fortalecer la rigidez de su texto, esto es, orientados a una mayor dificultad de enmienda y en respeto de los derechos fundamentales que han sido reconocidos.

DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PRODUCIDAS ANTES DE LA EXISTENCIA DE ESTA SALA Y SUS CONSECUENCIAS. Como ya se consideró, en la reforma al artículo 132 de la Constitución Política se dio una violación al procedimiento constitucionalmente señalado. Ahora bien, conviene realizar una serie de precisiones a lo que la Sala resolvió en la sentencia N°1-92, de las



catorce horas del día siete de enero de mil novecientos noventa y dos:

"No obstante, a partir de la interpretación dada ahora por la Sala Constitucional como la más correcta de conformidad con las exigencias constitucionales –al emanar del órgano llamado por la misma Constitución a interpretarla, y a cuyos precedentes y jurisprudencia se reconoce además un valor vinculante erga omnes, por su naturaleza y por la norma expresa del artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-, la referida práctica Constitucional debe entenderse superada por dicha interpretación..."

Este texto fue señalado por el voto de mayoría en la sentencia No. 7818-00 para afirmar que si bien con la Ley que reformó el artículo 132 inciso 1) en mil novecientos sesenta y nueve hubo violación al procedimiento constitucional, al provenir tal infracción de una práctica constitucional vigente en aquella época y, aplicando la tesis formulada en la sentencia N°1-92, no sería posible en el año dos mil pronunciar una nulidad de lo actuado por el legislador. Este criterio es revertido actualmente, en primer lugar porque en el presente caso no estamos ante lo que llama la sentencia una práctica constitucional, pues solo podría hablarse de práctica legislativa o costumbre internacional. En segundo lugar, no puede afirmarse que estamos frente a una "costumbre constitucional", si sólo se ha seguido en un número reducido de reformas, y en tercer lugar, debido al principio de rigidez constitucional, no se puede sustituir a la propia Constitución. Con el fin de aclarar lo anterior, resulta imprescindible indicar lo que se entiende por costumbre constitucional.

LA COSTUMBRE CONSTITUCIONAL. La costumbre puede ser una fuente de derecho constitucional aún en países de derecho escrito cuya Constitución es rígida. Se entiende como costumbre, la práctica, suficientemente prolongada, de un determinado proceder por parte de los órganos superiores del Estado, al margen y aún en contra del texto de la Constitución, y la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe, por tanto, aplicarse, siempre y cuando no afecte un derecho fundamental o al sistema político o económico. Se pueden enumerar tres formas de costumbres jurídicas: *secundum legem*, *contra legem* y *praeter legem*. La costumbre *secundum legem* (interpretativa), es aquella que realiza una constante aplicación del texto constitucional, sin contradecir sus exposiciones y ajustándose a su letra. La costumbre al margen de la Constitución o *praeter legem* (integrativa), es aquella que, fuera del texto constitucional, suple sus vacíos, introduce normas nuevas sobre una materia respecto de la cual ésta no ha estatuido. Finalmente, la costumbre *contra legem*, es la que está en oposición con la Constitución. Tratándose en principio de una Constitución rígida como la nuestra, las prácticas contrarias a la Constitución deben ser valoradas negativamente, pues las alteraciones del texto constitucional, por un imperativo de la justicia, deben operarse a través del procedimiento formal de reforma previsto

por el texto escrito. En consecuencia, cuando la praxis es “contra Constitutionem”, las normas se aplican tal y como están expresamente consagradas en la Carta Política, dado que en nuestro ordenamiento tal solución se deriva del último párrafo del artículo 129 de la Constitución Política que dice: “...la ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior, y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario”. De este modo, una norma constitucional, que materialmente es una ley, no queda derogada sino por otra posterior y contra su observancia, no podría alegarse, ni la costumbre, ni práctica en contrario. En consecuencia, la costumbre constitucional puede servir como parámetro del juicio de constitucionalidad, siempre y cuando no sea “contra constitutionem”. De conformidad con lo anterior, no se puede admitir que en la práctica de la Asamblea Legislativa se puedan dar violaciones que atenten contra los derechos fundamentales. En la situación que se analiza en la presente acción, lo que se detecta con toda claridad, es una infracción al procedimiento constitucional, al haber reformado restringido y cercenado un derecho fundamental. En atención a lo anterior, fue por eso que el Constituyente diseñó el esquema de la reforma constitucional fijando con extrema precisión quiénes pueden promoverla e incluso en qué momento; cómo se conoce y a través de qué mecanismos de procedimiento se realiza, que en términos jurídicos y de entendimiento común, no significa otra cosa que, esta materia no está disponible para flexibilidades. En relación a que esta Sala Constitucional no sustituye al Poder Constituyente originario ni al derivado, o sea que no “legisla”, en la sentencia, N° 5596-99 de las 18:33 horas del 20 de julio de 1999, dispuso lo siguiente:

"Sí podría la Sala, y en ello no hay nada excepcional, declarar la inconformidad de un artículo de la Constitución que ha sido objeto de una reforma, por vía del señalamiento de vicios en la ley que operó la modificación. Pero nótese que, en este caso, lo atacado sería esta última y no la norma fundamental en sí misma..."

Finalmente, el papel, obligación o mandato de un Tribunal Constitucional es defender la Constitución, mediante una interpretación que coincida con los principios de la misma, acogiendo las acciones de que disponen los habitantes de la nación como garantías y dando respuesta de acuerdo a su más alto concepto de la justicia, la libertad y la igualdad, en caso contrario, la Sala Constitucional estaría simplemente renunciando a su misión. Asimismo, uno de los coadyuvantes pasivos aduce que la Sala Constitucional no puede conocer del trámite de reforma del artículo 132 de la Constitución Política porque se aprobó antes de su creación, y ello implicaría dar efecto retroactivo a la Ley de Jurisdicción Constitucional, lo que vulnera el artículo 34 de la Constitución Política. Como ya se dijo, la competencia de este Tribunal deriva de la propia Constitución Política –artículo 10-, que dispone que le corresponde a esta instancia, garantizar que las normas

de cualquier naturaleza y los actos sujetos al Derecho Público sean acordes con la Constitución Política y los Instrumentos de Derecho Internacional y Comunitario vigentes en la República, con independencia de la fecha de su aprobación. La Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 1 y 2 reitera y desarrolla el precepto constitucional indicado, por ello la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley de reforma constitucional, o de una ordinaria anterior a la vigencia de la ley que rige esta jurisdicción, no vulnera de ningún modo el artículo 34 de la Constitución.

CONCLUSIÓN. Estimamos que la acción resulta procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado la restricción y por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. El derecho de reelección había sido consagrado por el Constituyente y es una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección, consagrado además, en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Lo anterior implica la anulación de la reforma practicada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política mediante Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, por lo que retoma vigencia la norma según disponía antes de dicha reforma. Esta declaración tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de entrada en vigencia de la norma anulada, sin embargo, con base en el principio constitucional de seguridad jurídica, y el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se dimensionan los efectos de esta sentencia, en el sentido de que los actos derivados de la reforma desde la vigencia de la ley 4349 hasta su anulación por inconstitucional, son válidos. Asimismo, con especial fundamento en el principio democrático, y de manera coherente con este pronunciamiento, esta Sala insiste en que lo revisado por este Tribunal es el procedimiento mediante el cual se produjo la reforma constitucional aquí impugnada, no sobre la conveniencia del instituto de reelección presidencial, por cuanto tal decisión es una competencia que le corresponde en forma exclusiva al poder constituyente originario.”

d) Impugnación de reforma constitucional

[SALA CONSTITUCIONAL]⁴

“La acción interpuesta resulta admisible por cumplir con los requisitos que establecen los artículos 73 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Los accionantes se encuentran legitimados al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Constitucional, por actuar en defensa de intereses difusos. En efecto, el criterio constante de este Tribunal desde la sentencia 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991 ha sido que – tratándose de materia electoral, como es aquí el caso— cualquier ciudadano tiene legitimación suficiente para gestionar en defensa de las instituciones democráticas del país. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias 3194-92 de las



16:00 horas del 27 de octubre de 1992, 2881-95 de las 15:33 horas del 6 de junio de 1995, 883-96 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996 y 5379-97 de las 14:36 del 5 de setiembre de 1997. Pero, además, los argumentos de los accionantes apuntan a la protección del correcto empleo de los fondos públicos, materia que también ha sido reconocida reiteradamente como propia del concepto de interés difuso para efectos de legitimación, por lo que en ese sentido la demanda también resulta admisible.

Sobre la competencia de la Sala para conocer del tema planteado.

a.- En tanto lo impugnado es una reforma constitucional. Ya desde la sentencia número 2000-07818, la Sala estableció claramente su competencia para conocer cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento, y por ende, para declarar la invalidez procedimental de la ley que promulgó la reforma, de conformidad con el artículo 73, inciso ch), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Como se reafirmó posteriormente en la resolución número 2003-02771 de las 11:40 horas del 4 de abril del 2003,

“Sobre este extremo, este Tribunal estima que tiene plena competencia para conocer de la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales por razones de procedimiento. El artículo 9 de la Constitución Política, establece como uno de los principios orientadores de nuestro Estado, el principio de división de poderes. Este principio pretende dividir la detentación del poder en Poderes de igual rango, independientes el uno del otro, de tal forma que un Poder pueda fiscalizar la labor de los otros, y se crea así, un sistema de ‘frenos y contrapesos’ que se encarga de garantizar que las labores de cada uno de ellos se enmarque dentro de ciertos límites establecidos, procurando así no violentar o vulnerar los derechos y libertades de los ciudadanos. La función de garantizar el cumplimiento de la Constitución Política por parte de este Tribunal ha sido plenamente reconocida por la doctrina, al recordar que la Constitución proviene de un poder constituyente originario y el poder constituyente derivado se instala y habilita en un plano también constituyente, pero secundario, de ahí que éste sea subordinado y sujeto a límites procedimentales, y de lo cual además se infiere que una reforma de la Constitución llevada a cabo por el poder derivado es susceptible de ser declarada inconstitucional si violentó alguna norma constitucional de procedimiento (artículo 73 inciso ch) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), legitimando así la competencia de este Tribunal Constitucional. Una de las funciones políticas de la Carta Fundamental es establecer límites jurídicos al ejercicio del poder, así como otorgar garantías constitucionales que generen la seguridad de que esos límites jurídicos no serán transgredidos. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 10 de la Constitución y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional es indudable que le corresponde a esta instancia ejercer tal función. Por ende, un aspecto de la



reforma constitucional, que es de suma importancia, se vincula con el análisis de la lesión, alteración, desconocimiento o el cercenamiento, que una reforma constitucional produce respecto de derechos o situaciones jurídicas que se han adquirido o consolidado al amparo y en aplicación de las anteriores normas constitucionales.”

b.- En tanto lo cuestionado es una norma de alcance general, aunque sea de materia electoral. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política, compete al Tribunal Supremo de Elecciones la interpretación en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. El artículo 10 de ese mismo cuerpo normativo señala que no es impugnabile la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones, mientras que el artículo 74 de la Ley de Jurisdicción Constitucional refiere que no cabe la acción de inconstitucionalidad contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la materia electoral. Sin embargo, como se señaló en la sentencia 3194-92 de las 16:00 horas del 27 de octubre de 1992:

“En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, no son impugnables ante la Jurisdicción Constitucional sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales —en el llamado contencioso electoral, que sí le corresponden exclusivamente—, aunque sí lo son, naturalmente, las normas, incluso electorales, de carácter legislativo o ejecutivo —sujetas al control de constitucionalidad previsto por los arts. 10 de la Constitución y 73 ss. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional—, así como, en su caso, las normas no escritas originadas en sus precedentes o jurisprudencia —art. 3º de la misma Ley—; todo ello con las salvedades del artículo 74 de esta última ... El hecho de que el artículo 10 excluya del control de constitucionalidad la declaratoria de elecciones y los demás actos que determine la ley, emanados del Tribunal Supremo de Elecciones, no implica que el legislador, en función constituyente, hubiera confundido ambas dimensiones de la Justicia Constitucional.”

En consecuencia, tratándose este asunto de la valoración de la constitucionalidad de disposiciones de carácter general, aunque relacionadas con la materia electoral, resulta de aplicación el antecedente citado y, por ende, habilitada la Sala para su conocimiento y resolución.

III.- Objeto de la acción. Se cuestiona en el sub lite la constitucionalidad de la reforma parcial que en 1956 introdujo la Asamblea Legislativa, actuando como poder constituyente derivado, en el artículo 96 de la Constitución Política, mediante ley número 2036 del 16 de julio de ese año. Aun cuando no se diga explícitamente así, sería necesariamente entendido que la acción impugna



también las reformas posteriores del mismo texto normativo, en tanto que participarían del mismo vicio que ven en la primera los demandantes. Por tanto, es importante comenzar por tener claridad en cuanto a la sucesión de redacciones que ha tenido el artículo de interés, como paso previo a la consideración de los argumentos de la acción.

a.- Texto originario del artículo 96 constitucional. Como fruto de la aprobación de la Constitución Política que entró en vigencia el 7 de noviembre de 1949, el numeral 96 que aquí nos concierne disponía en sus inicios, escuetamente:

“Artículo 96.-

El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.”

La discusión y votación en torno a este texto, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, consta en las actas número 74, 75, 79 y 180, de fechas 24, 25 y 31 de mayo, así como 2 de noviembre, de 1949, respectivamente.

b.- Reforma de 1956. El texto originario de la norma fue modificado por primera vez mediante ley número 2036 del 18 (y no 16) de julio de 1956 –que es precisamente la que aquí cuestionan los petentes— en el siguiente sentido:

“Artículo único.-

Adiciónase el artículo 96 de la Constitución Política de la siguiente forma:

‘El Estado contribuirá al pago de los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

a) La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección;

b) La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos Partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos en favor de sus respectivas papeletas;

c) No tendrán derecho a recibir contribución alguna los Partidos que, inscritos en escala nacional, no hubieren obtenido un diez por ciento (10%) de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o que, inscritos en escala provincial, no hubieren obtenido ese mismo porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas;

d) Para recibir el aporte del Estado, los Partidos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Cuando la suma aceptada por el Tribunal fuere inferior a la suma que a un Partido le correspondería de acuerdo

con la regla del inciso b) de este artículo, dicho Partido sólo tendrá derecho a percibir como contribución del Estado la cantidad que el Tribunal estimare como efectivamente gastada por el Partido en su campaña electoral.’ ”

c.- Reforma de 1971. Con ley número 4765 del 17 de mayo de 1971, se modificó el párrafo segundo del artículo 96 constitucional, para que se leyera en lo sucesivo así:

“El Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los Partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:”

Como se nota, la variante consistió en añadir la referencia a “la financiación” y ya no solo al pago de los gastos electorales. También se agregó un inciso e), así:

“e) El Estado contribuirá a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos de pago fijados anteriormente y mediante los procedimientos que con tal objeto determina la ley. Esta ley deberá ser aprobada por dos tercios de los votos de los Diputados que forman la Asamblea Legislativa.”

Esta Sala tuvo oportunidad de examinar dicha enmienda mediante la ya citada sentencia número 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991, en la que se declaró con lugar la acción y, en consecuencia, la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la inclusión del vocablo “financiación” en el párrafo segundo y de la totalidad del inciso e). Lo anterior por violación de los trámites constitucionales previstos para su promulgación, al estimar la Sala que la Asamblea Legislativa no podía introducir modificaciones propiamente tales al texto de un proyecto de reforma constitucional ya aprobado en primera legislatura, como se hizo en esa oportunidad.

d.- Reforma de 1972. Al año siguiente se dictó la ley 4973 del 16 de mayo, por virtud de la cual se modificó el inciso c) de la norma de interés, para que dijera:

“c) No tendrán derecho a recibir contribución alguna los partidos que, inscritos en escala nacional, no hubieren obtenido un cinco por ciento (5%) de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o los que, inscritos en escala provincial, no hubieren obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas.”

e.- Reforma de 1997 y texto actual de la norma. Finalmente, mediante ley número 7675 de 2 de julio de 1997, se modificó nuevamente el texto del ordinal (junto con los artículos 95 y 98 ibidem) para darle su redacción vigente, que se transcribe de manera integral para mayor claridad:

“Artículo 96.-

El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1.- La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.

Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

2.- Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado.

3.- Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.

4.- Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

Debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. De acuerdo con los actores, las reformas al artículo 96 constitucional aprobadas a partir de 1956 son contrarias al espíritu de lo que dispuso en su momento el constituyente originario. Para determinar si ello es así, debemos remitirnos a la discusión que se produjo en aquel entonces, como sigue:

a.- Acta número 74 del 24 de mayo. Según consta en la minuta correspondiente a esta fecha, “[los] señores Facio y compañeros” (se refiere al diputado Rodrigo Facio Brenes) presentaron una moción para que el artículo que debía llevar inicialmente como número el 72, se leyera como sigue:

“El Estado contribuirá a los gastos que efectúen los partidos políticos en cada período legal de propaganda electoral. El aporte máximo del Estado será el medio del uno por ciento del Presupuesto General de Gastos ordinarios correspondientes al año anterior a aquél en que se celebren los comicios. Dicho aporte se distribuirá entre los partidos, proporcionalmente al número de sufragios que cada uno obtuviere.

El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.”

La moción fue defendida —entre otros— por los diputados Monge Alfaro, Volio Sancho y el mencionado Facio Brenes; y combatida, también inter alia, por los representantes Herrero Herrer, Baudrit Solera, Vargas Fernández y Esquivel Fernández. Una vez sometida a votación, se desechó el párrafo primero y se aprobó el segundo. Las razones que privaron en contra de la parte inicial fueron, en síntesis:

- 1) Que constituiría “un mal precedente que el Estado cargue con todos los gastos de los partidos”;
- 2) Que “el exceso de dinero gastado en las campañas electorales” era uno de los factores que más perjudicaban al país, debiendo “poner coto a esa práctica dañina, pero no que el Estado cargue con las deudas de los partidos, lo que significaría aumentar el mal”; y,
- 3) Que la medida, “lejos de favorecer a las minorías, favorecía a los partidos grandes, que son los que adquieren el mayor número de sufragantes”. Igualmente, que “de ponerse esa disposición en la Constitución, significaría exponerla a constantes reformas. Por otra parte, las corruptelas no se van a eliminar.”

b.- Acta número 75 del 25 de mayo. Al día siguiente de la sesión anterior, el diputado Arroyo Blanco planteó una nueva moción sobre este tema, proponiendo la redacción siguiente:

“El Estado contribuirá a los gastos que efectúen los Partidos Políticos en cada período de elección. El aporte del Estado será de un medio por ciento del monto del Presupuesto general de gastos ordinarios, correspondientes al año anterior al de la elección, sin que tal suma pueda exceder de $\text{¢}400,000.00$. Ningún Partido podrá, so pena de ser descalificado, hacer en cada campaña una inversión mayor de $\text{¢}100,000.00$. El Tribunal Supremo de Elecciones controlará los gastos y al efecto contará con la obligada colaboración de las autoridades administrativas, efectuando la distribución de los aportes del Estado.

El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos, ni aceptar aquellas que se dijeren voluntarias para el pago de las deudas políticas.”

El proponente justificó la moción en la necesidad de evitar el peligro de que “en el futuro las campañas políticas [estén] en manos de aquellas personas que cuenten con los suficientes medios económicos para financiarlas.” La discusión de fondo, sin embargo, fue pospuesta para una futura sesión.

c.- Acta número 79 del 31 de mayo. En esta oportunidad, la Asamblea Constituyente conoció de mociones planteadas por los diputados Madrigal, Dobles, Baudrit Solera, González Luján, Trejos, Montealegre y Castaing, en adición a la ya indicada del representante Arroyo Blanco. A la postre, todas fueron desechadas, pesando nuevamente en contra de lo que aquí se examina (el establecimiento de una contribución estatal a los gastos de los partidos políticos) los argumentos que se puede resumir así:

- 1) Que el pago de las deudas políticas por parte del Estado no evitaría, en ninguna forma, los gastos exagerados en las campañas electorales, los cuales más bien crecerían;
- 2) Que no hay ningún medio efectivo para controlar los gastos de los partidos, “pues siempre habrá oportunidad de que las agrupaciones políticas tergiversen las sumas que gastan en sus campañas”;
- 3) Que, en Costa Rica, los partidos pequeños e ideológicos han logrado sufragar los gastos de sus campañas con pequeñas contribuciones de sus partidarios; y,
- 4) Que la gran mayoría de los gastos electorales son innecesarios y bien podrían suprimirse.

d.- Acta número 180 del 2 de noviembre. En esta ocasión únicamente se avanzó en la discusión y votación de mociones de revisión, sin que –en lo que nos concierne– se produjera ninguna discusión o alteración adicional del texto del que para entonces ya era el ordinal 96 del proyecto de texto constitucional, numeración que a la postre resultó definitiva y que continúa ostentando hasta la fecha.

De manera que, a la luz del análisis histórico recién efectuado, se concluye que en efecto llevan razón los demandantes al sostener que la postura que mayoritaria – no unánimemente— prevaleció en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente fue la de que el Estado no debería contribuir a sufragar los gastos de los partidos políticos incurridos durante las campañas electorales.

Los límites al poder reformador de la Constitución. Una vez establecido lo anterior, la interrogante que impone la presente demanda es la siguiente: ¿podía o no la Asamblea Legislativa, como constituyente derivado, reformar el pluricitado numeral 96 en un sentido diverso al fijado por el originario, acudiendo para ello al procedimiento de la reforma parcial? Al respecto, cabe recordar –como lo destacan los demandantes– que la Sala ya ha considerado anteriormente (en especial en la ya citada sentencia 2003-02771) el tema de los límites a los que

está sujeto el poder constituyente derivado en lo relativo a modificar parcialmente el texto de la Carta Política. En esa oportunidad se señaló, en lo que interesa aquí:

“En razón de su importancia, la Constitución ha previsto instrumentos normativos, especialmente reforzados, dirigidos a evitar la alteración de su contenido o la limitación de sus alcances por cualquier institución estatal: las garantías constitucionales. De lo anteriormente argumentado se deduce que la mutación o limitación del estatuto de los derechos fundamentales no implica una mera amputación parcial de la Constitución, sino que entraña la sustitución plena de la Constitución y el irrespeto a la voluntad popular. Todo lo anterior explica, por qué desde las primeras constituciones costarricenses, se consagró el principio de la ‘rigidez’, es decir, de la inalterabilidad del catálogo de derechos fundamentales y libertades ciudadanas o públicas. El principio de rigidez, que como principio de reserva del poder originario será analizado posteriormente, además de establecer una frontera impenetrable para la actividad legislativa y ejecutiva al ámbito de los derechos fundamentales, también alcanza, como garantía constitucional, a las llamadas ‘decisiones políticas fundamentales’, que son aquellas resoluciones de la sociedad que son determinantes acerca de un principio constitucional y que representan una forma históricamente duradera del sentir y pensar social. Las dos decisiones más importantes con las que se enfrenta una sociedad son, la elección de su modelo económico y la de su sistema político (parte de la doctrina considera que en el fondo ésta es una sola y única decisión). Dentro del sistema político, la sociedad opta por una forma de elegir a sus representantes y gobernantes y por los requisitos que debe tener quien pueda ser electo para un puesto público: ambas, coinciden los expertos de forma aplastante, son decisiones políticas fundamentales. La fuente de la que nos alimentamos, la jurisprudencia constitucional, ha coincidido en que la reforma de las decisiones políticas fundamentales corresponde exclusivamente al pueblo como soberano a través de la competencia que delega en las asambleas nacionales constituyentes, electas para este efecto y representativas de la voluntad popular general. Estas cláusulas son modificables pero el único sujeto autorizado para reformarlas es el poder constituyente.

(...)

“Es decir, la seguridad jurídica es un principio complejo, necesariamente balanceado de forma tal que asegure, a su vez, la igualdad y la libertad. Este principio es sustentado por la confianza ciudadana de que las instituciones, en su actividad, respetarán aquellas normas que, el Poder Constituyente Originario escogió para conformar el sistema político y económico. La seguridad jurídica es un principio dirigido a las instituciones generadoras o aplicadoras de las normas, que las obliga a desarrollar una actividad cuyo producto o resultado, sean normas o actos administrativos, que estén siempre caracterizados de la máxima tutela de

los derechos fundamentales. La organización política debe preservar, defender y ampliar hasta donde sea razonablemente posible estos derechos y la Asamblea Legislativa en uso de la competencia prevista en el artículo 195 de la Constitución Política, jamás debe limitarlos, en cuanto así le fue ordenado por el poder constituyente.

(...)

DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. Ninguna norma, por su necesario ajuste al cambio de los tiempos puede revestirse de la calidad de estática, de perpetua. La norma constitucional, aun cuando muestra una elasticidad menor que las de menor rango, tampoco es inalterable. Es así que es indispensable la armonización y ajuste constante de las normas en general a los cambios de actitudes y a las nuevas necesidades sociales. En el caso de la reforma a la Constitución se presenta una gran e importante diferencia: aquellas normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales, sólo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política. En beneficio de la contundencia de la afirmación, repetimos que las normas originarias acerca de los derechos fundamentales y los sistemas políticos y económicos, únicamente pueden ser disminuidas por una asamblea constituyente. Las otras normas de la Constitución y las leyes secundarias son susceptibles de ser revisadas por la Asamblea Legislativa en uso de las atribuciones que le da el numeral 195 constitucional; tal es su ámbito de competencia en materia de reforma legislativa. No es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular, un acto creador; es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido y cuyos mecanismos, alcances y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución. Repetimos, existen algunos límites al poder de revisión constitucional por la Asamblea Legislativa y ello es debido a que esta potestad normativa no puede oponerse al poder constituyente en aquellos aspectos explicados extensamente en este texto. La existencia del poder legislativo no supone un desdoblamiento de la soberanía popular, sino simplemente, la delimitación jurídico-institucional de una competencia dada por el propio poder originario y que actúa dentro de la organización del Estado, subordinada en todo momento a la voluntad del pueblo. La doctrina ha sido insistente en señalar que 'los elegidos son los representantes de la nación soberana, pero no los representantes soberanos de la nación'. En nuestro país el órgano competente para reformar parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente a los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico,

que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente.”

¿Y en qué radica la distinción entre una reforma parcial y una reforma general de la Constitución? La respuesta nos la brinda el mismo pronunciamiento recién citado:

“Habiendo llegado a este punto del razonamiento judicial, es pertinente aclarar que la reforma parcial o total de la Constitución Política no se refiere a la cantidad de normas reformadas, sino que apunta a un aspecto cualitativo. Cualitativo, en el sentido de que si la pretendida reforma implica variación de aspectos esenciales de la vida político-social y económica de la nación, o restricción a derechos y garantías fundamentales, y aún cuando lo sea de una sola norma constitucional –o de uno de sus incisos-, no podría la Asamblea Legislativa, mediante el procedimiento de reforma parcial, aprobar la reforma sin violentar toda la Constitución. Una de las razones de sentido común en que se fundamenta la distinción entre reforma parcial y general, es que el criterio para determinar la capacidad de reforma parcial no sea cuantitativo, sino cualitativo, porque de lo contrario, por vía de la primera podrían reformarse todas y cada una de las normas constitucionales, –incluso aquellas que definen la fuente del propio poder legislativo que las promulga-, lo cual sería una *contradictio in absurdum*, porque implicaría la posibilidad de que la Asamblea se despojara de su propia competencia constitucional, e incluso alterara la fuente misma del poder constituyente, es decir la titularidad de la soberanía. Se trata entonces de proteger y defender a la Constitución como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico.”

Por consiguiente, partiendo de los elementos de juicio anteriores, lo que cabe examinar aquí –en concreto- es si las reformas operadas en el artículo 96 constitucional a partir de 1956, por vía de la enmienda parcial, implican o no una variación de aspectos esenciales de la vida político-social y económica de la nación, o bien una restricción sensible o supresión de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. Si la respuesta fuese afirmativa, entonces habría que coincidir con los accionantes en cuanto a que, al representar una invasión de atribuciones reservadas exclusivamente al constituyente originario, tales reformas serían contrarias a la Constitución y tendrían que ser anuladas.

El diseño constitucional del “sistema político”; papel del financiamiento electoral.

a.- La postura mayoritaria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 fue contraria a la idea de que el Estado sufragara con fondos públicos los gastos electorales de los partidos políticos, pero la única prohibición que se consigna en el texto constitucional es la de deducir contribuciones de los salarios de los servidores públicos con ese fin. Y esto se explica por el abuso que se cometía en

ese sentido. Las reformas efectuadas a partir de 1956 al texto del numeral 96 constitucional se apartan de aquella tesitura original. Los accionantes sostienen que con ello la Asamblea Legislativa rebasó los límites del poder reformador, ya que consideran que en ello va implícita una transformación sustancial del sistema político-institucional costarricense. Ahora bien, por “sistema político” de un país, en lo esencial, entiende la doctrina constitucionalista el conjunto de instituciones político-jurídicas que regulan las relaciones que se producen entre los detentadores y los destinatarios del poder en un Estado, así como las normas que las rigen. Ese sistema es siempre el resultado de la ideología que prevalece en el medio social al momento de su adopción, así como del ideario que haya querido darse en ese instante el pueblo independiente y soberano. En los regímenes democráticos, un componente esencial de ese sistema político lo es el diseño y funcionamiento de los mecanismos electorales, que supone una toma de posición acerca de cómo se van a regular aspectos medulares, como el diseño de las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, el procedimiento de votación y las reglas de distribución de escaños. Por eso, la tantas veces citada sentencia 2003-02771 dice que “Dentro del sistema político, la sociedad opta por una forma de elegir a sus representantes y gobernantes y por los requisitos que debe tener quien pueda ser electo para un puesto público”.

b.- Ahora bien, no obstante que el tema del financiamiento de los gastos que generan los diversos procesos eleccionarios es de importancia, no estima la Sala que se constituya en un rasgo definitorio del sistema político en sí, al punto de que las variaciones que experimente el primero supongan, al propio tiempo, una modificación sustancial del segundo. Esta afirmación exige algunas necesarias precisiones:

(i) Es bien sabido que la relación entre el dinero y la política es antiquísima y que aun hoy continúa siendo crucial para la salud y la calidad de la democracia. Se trata de un problema de suyo complejo, que ni siquiera las democracias más maduras y consolidadas del mundo han logrado resolver de manera enteramente satisfactoria, como lo demuestran escándalos suscitados en su momento en Estados Unidos, Japón, Francia, España, Inglaterra, Alemania y –desde luego– nuestro propio país. Para intentar solucionarlo, los diversos ordenamientos jurídicos han ensayado alternativas que van desde exigir un financiamiento completamente privado de la actividad electoral (como sucede en Venezuela a partir de la aprobación de la Constitución de 1999) hasta establecer un financiamiento casi enteramente público (como en México). La mayoría de los países de América Latina han optado por esquemas que balancean, en proporciones diversas, los componentes público y privado. En este sentido, debates como el que se produjo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 distan mucho de ser exclusivos de nuestro país. En efecto, la introducción de



regulaciones para el financiamiento público de los partidos políticos se ha dado en nuestra región tanto antes como después de ese año (desde Uruguay en 1928 hasta, por ejemplo, Bolivia y Panamá en 1997). Con la mencionada excepción de Venezuela, la tendencia hoy día apunta a que el financiamiento público de los gastos de las campañas electorales juega un papel importante en la realización de metas tan trascendentes como garantizar la equidad de las contiendas; fomentar la transparencia y la rendición de cuentas; fortalecer la democracia y el papel que juegan los partidos políticos como una forma de asociación; prevenir el tráfico de influencias y cerrar espacios a la corrupción política; así como prevenir el ingreso a la escena política de dineros provenientes de la delincuencia organizada, especialmente del narcotráfico. Desde luego, no se puede caer en la ingenuidad de pensar que esos objetivos han sido logrados a satisfacción, pero tampoco pareciera posible llegar al extremo opuesto, de suponer que la asignación de fondos públicos a la política conduce siempre e inevitablemente a resultados nefastos.

(ii) No es de sorprender, entonces, que los constituyentes de 1949 –época para la cual los países de nuestra área tenían poca o ninguna experiencia en este campo- se mostrarán mayoritariamente suspicaces de la idea de que el Estado sufragara todo o parte de los gastos políticos; máxime considerando los precedentes citados por varios de ellos y el contexto político general de la época. No obstante, las reformas iniciadas a partir de 1956 apuntan hacia un cambio de mentalidad y hacia una disposición de experimentar con distintas propuestas, todas ellas dirigidas al continuo perfeccionamiento de nuestro régimen electoral. Hoy prevalece el criterio de que si bien la destinación de recursos públicos a la política ha dado, sigue dando y podría continuar dando en el futuro paso a lamentables incidentes que producen una justificada preocupación entre la ciudadanía, su completa erradicación también expondría a varios de los riesgos que destacaron algunos sectores de la Asamblea Nacional Constituyente, incluyendo la eventual entronización de la plutocracia en nuestro medio.

(iii) Sea como fuere, la Sala considera que las realidades históricas que se ha mencionado resumidamente demuestran que es posible evolucionar en el tema de cómo regular ese binomio dinero-política, sin comprometer con ello la integridad del sistema político como tal. En otras palabras, la decisión de si las campañas político-electorales deben ser sufragadas enteramente con fondos privados, con fondos públicos o mediante una mezcla de ambos, no necesariamente representa un factor cualitativo definitorio del sistema político en sí considerado. En las reformas realizadas hasta ahora, no se aprecia que haya sido afectada la institucionalidad jurídica del país; antes bien, ellas persiguen, a tono con las tendencias ya reseñadas, una profundización y una depuración de los mecanismos de participación democrática y de los mecanismos de control, con

miras a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas tanto por las contribuciones públicas como por las privadas. El hecho de que nuestro país haya oscilado en diversos momentos entre soluciones alternativas (incluyendo la se que adoptó primeramente en 1949) tan solo pone de manifiesto la dificultad y complejidad del tema, siendo ésta una experiencia compartida con otras democracias del mundo.

Como resultado del análisis precedente, la Sala estima que las reformas constitucionales impugnadas no han rebasado los límites del poder reformador de la Asamblea Legislativa en tanto constituyente derivado, las cuales resultan por ello enteramente compatibles con el procedimiento de reforma parcial contemplado en el artículo 195 constitucional. Como resultado de las conclusiones anteriores, la presente demanda -a pesar de resultar admisible desde la óptica de la legitimación activa para interponerla- carece de mérito en cuanto al fondo.”

e) Reseña normativa, doctrinal y jurisprudencial acerca del control de constitucionalidad

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁵

“III. [...] III.6) SOBRE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD: Conforme al Artículo 10 de la Constitución Política:

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

Partiendo del numeral parcialmente transcrito, puede afirmarse que en Costa Rica opera un modelo concentrado de control de constitucionalidad, en donde la Jurisdicción Constitucional está en manos exclusivas de un Tribunal especializado, la Sala Constitucional.

Ahora bien, por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece en sus numerales 5 y 8, lo siguiente:

Artículo 5.-

Los tribunales no podrán ejercer su ministerio sino a petición de parte, a no ser en los casos exceptuados por la ley; pero, una vez requerida legalmente su intervención, deberán actuar de oficio y con la mayor celeridad, sin que puedan retardar el procedimiento valiéndose de la inercia de las partes, salvo cuando la actividad de éstas sea legalmente indispensable.



Los tribunales no podrán excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma que aplicar y deberán hacerlo de conformidad con las normas escritas y no escritas del ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Los principios generales del Derecho y la Jurisprudencia servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpreten, integren o delimiten. Cuando se trate de suplir la ausencia y no la insuficiencia de las disposiciones que regulen una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley.

Los usos y costumbres tendrán carácter supletorio del Derecho escrito.

Artículo 8.-

Los funcionarios que administran justicia no podrán:

1.- Aplicar leyes ni otras normas o actos de cualquier naturaleza, contrarios a la Constitución Política o al de Derecho Internacional o comunitario vigentes en el país.

Si tuvieren duda sobre la constitucionalidad de esas normas o actos, necesariamente deberán consultar ante la jurisdicción constitucional.

Tampoco podrán interpretarlos ni aplicarlos de manera contraria a los precedentes o la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

2.- Aplicar decretos, reglamentos, acuerdos y otras disposiciones contrarias a cualquier otra norma de rango superior.

3.- Expresar y aun insinuar privadamente su opinión respecto de los asuntos que están llamados a fallar o conocer.

Aparte de la sanción disciplinaria que se impondrá al funcionario, el hecho deberá ser puesto en conocimiento del Ministerio Público.

4.- Comprometer u ofrecer su voto, o insinuar que acogerán esta o aquella otra designación al realizar nombramientos administrativos o judiciales. Se sancionará con suspensión a quien se compruebe ha violado esta prohibición.

Las prohibiciones establecidas en los incisos 3) y 4) son aplicables a todos los servidores judiciales, en el ejercicio de sus funciones. (Así reformado por el Artículo 1° de la Ley N° 7728 de 15 de Diciembre de 1997, Ley de Reorganización Judicial, Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Publicada en la Gaceta No. 249 del veintiséis de Diciembre de mil novecientos noventa y siete, Alcance 61A. Destacado en negrita es de este Tribunal).

Si analizamos con detenimiento los dos Artículos transcritos y sobre todo el resaltado en negrita, es dable concluir que a través del citado 81.1, el legislador

estableció un Sistema Difuso de Control de Constitucionalidad, que permitiría incluso la desaplicación, por los Jueces de la Jurisdicciones Ordinarias, de las leyes u otras normas o actos, que consideren contrarios al Derecho de la Constitución.

No obstante lo anterior, el citado Artículo generó que luego de planteada una consulta de constitucionalidad, sobre la cual haremos referencia más adelante en este considerando, se produjeran dos posiciones claramente definidas. Por un lado, estaba el criterio de quienes sostenían que el citado numeral 81.1, establecía claramente una Justicia Constitucional Difusa que permitiría incluso la desaplicación, por los Jueces de la Jurisdicciones Ordinarias, de las leyes u otras normas o actos que consideren contrarios al Derecho de la Constitución y por otro lado, el criterio de quienes señalaban que ese numeral, debía ser interpretado en el sentido de que, si un Juez de la Jurisdicción común considera inconstitucional una norma que deba aplicar, es que duda de su constitucionalidad, por lo que debe formular la correspondiente Consulta Judicial a la Sala Constitucional, sin que pueda desaplicarla por propia autoridad. Criterio este, que es el imperante desde mil novecientos noventa y cinco.

Así, mediante Sentencia No. 1185-95 de las catorce horas treinta y tres minutos del dos de Marzo de mil novecientos noventa y cinco, al resolver la Consulta Judicial planteada por el Juez Juan Carlos Castro Loría, del Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, la Sala Constitucional señaló que:

" ... no es inconstitucional el inciso 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, siempre que se interprete que veda al juez del orden común capacidad para desaplicar normas o actos inconstitucionales con carácter "in casu et inter partes", pero permitiéndole consultar a la Sala Constitucional cuando tenga duda fundada de la constitucionalidad de la norma o acto aplicable al caso concreto.-

3. Finalmente, no es inconstitucional el párrafo final del inciso 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que obliga a los jueces a interpretar o aplicar normas o actos a un caso concreto, de conformidad con los precedentes o jurisprudencia de la Sala Constitucional. "

Refiriéndose a este Voto en particular, el Doctor Rodolfo Piza Rocafort, señala:

" De este modo, a la luz del precedente, el sistema costarricense de Justicia Constitucional tiene hoy dos dimensiones paralelas: una, "concentrada" en la propia Sala Constitucional y mediante los procesos y procedimientos específicos de esa Jurisdicción; otra, "semidifusa", en manos de todos los tribunales de justicia, que no les faculta para desaplicar por sí mismo leyes o normas de cualquier rango que consideren incompatibles con el derecho de la Constitución, salvo cuando su desaplicación sea consecuencia necesaria de precedentes o jurisprudencia de la



propia Sala Constitucional que la impongan." (PIZA ROCAFORT, Rodolfo y CÓRDOBA ORTEGA, Jorge. La Justicia Constitucional en Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. Primera Edición 1994. San José, Costa Rica. Página 101).

Así entonces, está vedado a los jueces de las jurisdicciones comunes, declarar la inconstitucionalidad de una ley u otra norma o acto que consideren contraria a la Constitución, debiendo ante la duda, formular la correspondiente consulta judicial, sin que puedan como se indicó supra, desaplicarla por propia autoridad, a menos que su desaplicación, venga impuesta como consecuencia necesaria de precedentes o jurisprudencia de la propia Sala Constitucional.

III.7) SOBRE EL DEBIDO PROCESO: Sobre este tema, la Sala Constitucional ha emitido un considerable número de votos, a través de los cuales ha establecido en forma clara, lo que engloba este término, es decir, el contenido del llamado Debido Proceso. Así, mediante resolución número 09020 de las dieciocho horas con diecinueve minutos del veintinueve de Mayo del dos mil ocho, señaló:

"III .- Sobre el debido proceso . El derecho constitucional al debido proceso en sede administrativa y judicial ha sido de profuso desarrollo por parte de esta Sala, desde la determinación del contenido del derecho a la defensa, hasta definir los requerimientos procesales que deben observarse en toda tramitación para asegurar un irrestricto respeto a los principios y normas constitucionales. Al mismo tiempo, la Sala ha tenido la previsión de evitar que situaciones de legal normalidad sean apreciadas como violaciones constitucionales, por lo que en su desarrollo jurisprudencial ha definido el tipo de violaciones procesales que merecen un examen de constitucionalidad para garantizar el adecuado respeto a los derechos fundamentales. Dicho de otro modo, en la tramitación de los procesos se pueden presentar violaciones de distinto carácter, siendo algunas de ellas dables de atender en sede constitucional mientras que otras deberán ser alegadas ante las instancias administrativas y judiciales que corresponda –ver resolución 2002-10735 de esta Sala, de las quince horas con un minuto del doce de noviembre del dos mil dos-.

En este sentido, ya desde sus inicios la Sala abordó el tema del debido proceso en relación con el derecho a la defensa, desarrollando las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos treinta y nueve y cuarenta y uno de la Constitución Política, al establecer, mediante resolución 15-90 de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del cinco de enero de mil novecientos noventa –y a partir de entonces en reiterados pronunciamientos- que:

"El derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de

'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' (...) se ha sintetizado así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada."

Y tratándose de procedimientos sancionatorios , mediante sentencia 5469-95, de las dieciocho horas tres minutos del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco, la Sala confirmó que:

"La Administración debe, en atención al derecho de defensa del administrado: a) Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se imputan; b) Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo; c) Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa; d) Concederle la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; e) Fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento; f) Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria ."

De tal forma, la determinación de la correspondencia constitucional de las violaciones alegadas por los afectados debe estar circunscrita a los elementos que ciertamente pueden ocasionar una violación de grado constitucional, y con ello una vulneración de los derechos fundamentales de quien lo reclame, por lo que el examen de las violaciones alegadas debe realizarse de conformidad con los elementos que informan la dimensión constitucional del debido proceso. Del mismo modo, toda otra alegación fuera de esta dimensión constitucional debe ser analizada ante las instancias procesales que en su momento corresponda, estando impedida esta jurisdicción para entrar a su conocimiento y valoración.

IV. - Sobre la fundamentación y motivación de la decisión administrativa. Tal como se ha señalado, la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la administración pública al dictado de un acto administrativo es un elemento esencial e ineludible del debido proceso y del derecho de defensa, toda vez que con ello la administración constata o da fe de la situación fáctica y la consecuente aplicación jurídica que ha servido de base para adoptar la decisión. El principio general es la obligación de motivar todos los actos administrativos, el cual resulta consustancial al principio de legalidad que deben observar los entes y



órganos públicos, sirviendo al mismo tiempo para valorar si tal principio de legalidad ha sido debidamente aplicado. Para el administrado, conocer la motivación es disponer de elementos de protección a sus derechos, puesto que del cumplimiento efectivo de la obligación de motivar depende el pleno ejercicio de otras acciones de impugnación en el ámbito administrativo y jurisdiccional. (Destacado en negrita corresponde al original. Ver además: Sentencia No. 05153 de las diez horas con treinta y cinco minutos del tres de Abril del dos mil ocho y Sentencia No. 09747 de las once horas con doce minutos del trece de Junio del dos mil ocho, entre otras).

Ahora bien, merece recordarse que la función del Honorable Tribunal Constitucional es la tutela a los derechos fundamentales cuando de amparos se trata. No obstante, es lo cierto que la Sala también realiza en algunos casos análisis de legalidad, pero ello sólo lo hace de manera indirecta, para constatar el respeto o la vulneración de aquellos (derechos fundamentales). Así entonces, la violación al Debido Proceso que la Sala Constitucional examina no es la misma que se analiza en los Tribunales Ordinarios, incluyendo por supuesto el Tribunal Contencioso Administrativo. Mientras la Sala analiza infracciones de relevancia constitucional (que generan una indefensión jurídico-constitucional), la jurisdicción ordinaria hace lo propio, pero en un ámbito de legalidad.

Precisamente sobre tal aspecto, la Sala Constitucional, mediante Sentencia No. 98-2109 de las diecisiete horas veinticuatro minutos del veinticinco de Marzo de mil novecientos noventa y ocho, señaló:

"Debe tenerse presente además que la jurisdicción constitucional, al igual que la penal, la contencioso administrativa etc. tienen sustento constitucional (artículo 153 de la Carta Magna), motivo por el cual la primera no está llamada a sustituirlas. Es por eso que constantemente se ha indicado que el amparo constitucional solamente es procedente contra actos evidentemente arbitrarios que conculquen en forma directa derechos fundamentales, es decir, de violaciones graves, burdas, claras, en el presente caso, al derecho de defensa y al debido proceso, habida cuenta que esta sede no está llamada a corregir todos los vicios in procedendo, a pesar de que con frecuencia los litigantes pretenden arreglar cualquier irregularidad procesal, por pequeña que sea, acudiendo al amparo, que no está diseñado para ese propósito, sino solo para enmendar las infracciones a los elementos esenciales del debido proceso."

En el año 2001, mediante Sentencia No. 10198 de las quince horas con veintinueve minutos del diez de Octubre, la Sala Constitucional analizó nuevamente el tema, haciendo especial énfasis en lo que llamó indefensión con relevancia constitucional. Al respecto indicó:

"...no toda infracción de las normas procesales, se convierte por sí sola en una



indefensión jurídico-constitucional; en efecto, la calificación de la indefensión con relevancia constitucional ha de hacerse sobre la introducción de factores diferentes del rigor formal del que se ocupa la jurisdicción ordinaria... "

Así las cosas, los recursos desestimados por la Sala Constitucional, no impiden la revisión del punto en ellos discutido. Así, la propia Sala o un Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria, pueden volver sobre el mismo, toda vez que el marco de análisis en ambas jurisdicciones (constitucional y ordinaria), según ha sido expuesto, es diferente. "Aún cuando la Sala se involucre en el examen de aspectos de legalidad, ello lo hace de manera indirecta para establecer si se han o no vulnerado derechos fundamentales. En efecto, lo resuelto por la Sala en un amparo no es vinculantes para sí misma (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), lo que puede llevarla a cambiar de criterio al resolver un nuevo recurso de la misma parte sobre el mismo punto, de lo que hay numerosos ejemplos en la jurisdicción constitucional. De hecho, el que la Sala haya desestimado un asunto por la vía de amparo no constituye motivo de inadmisibilidad del recurso (artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). La relatividad de la cosa juzgada de las sentencias desestimatorias del Tribunal Constitucional se puede apreciar claramente en el párrafo último del numeral 52 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que permite reabrir el expediente cuando la parte ha desistido del recurso de amparo por satisfacción extraprocesal." (Voto No. 247-2007 de las las diez horas quince minutos del ocho de junio de dos mil siete, Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera. Destacado en negrita corresponde al Voto citado.)"

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.

- 1 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 5278-2005, de las catorce horas con treinta y cinco minutos del cuatro de mayo de dos mil cinco.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 1394-1994, de las quince horas con veintiún minutos del dieciseis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 2771-2003, de las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril de dos mil tres.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 7263-2006, de las catorce horas con cuarenta y siete minutos del veintitrés de mayo de dos mil seis.
- 5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Octava, Resolución No. 34-2008, de las nueve horas del quince de diciembre de dos mil ocho.