

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS,
REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**


**DICCIONARIO DE PROCEDIMIENTO
PARLAMENTARIO COSTARRICENSE**

**Con extractos de Resoluciones
de la Sala Constitucional
de la Corte Suprema de Justicia**

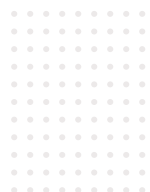
Juan Bautista Conejo Trejos







DICCIONARIO DE PROCEDIMIENTO
PARLAMENTARIO COSTARRICENSE



R

328.03

C74d Conejo Trejos, Juan Bautista

Diccionario de procedimiento parlamentario costarricense: con extractos de resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica / Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos Asamblea Legislativa de Costa Rica . -- San José : El autor, 2019

394 p.

ISBN: 978-9968-35-029-7

1. Derecho Parlamentario - Diccionarios y Enciclopedias. 2. Términos técnicos - Diccionarios y Enciclopedias. I. Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

ISBN: 978-9968-35-028-0 (Edición impresa)

ISBN: 978-9968-35-029-7 (Edición electrónica)

Diagramación y diseño de portada:
Rebeca Abellán Castro

Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos,
Asamblea Legislativa, Apartado 64-1013, San José, Costa Rica.
Teléfonos (506) 22432366 /2432367. Facsímil (506) 2243 2368.
Casilla de Correo electrónico fcampos@asamblea.go.cr

© Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos



ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS,
REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

DICCIONARIO DE PROCEDIMIENTO
PARLAMENTARIO COSTARRICENSE

Juan Bautista Conejo Trejos

Con extractos de Resoluciones
de la Sala Constitucional
de la Corte Suprema de Justicia

Abril 2019



Mi agradecimiento a Dios por inspirarme; a la Asamblea Legislativa por permitirme desarrollarme profesionalmente; a Liliana Cisneros Quesada, jefa del Área Investigación y Gestión Documental, por su ayuda y consejo en la génesis de esta obra; a Fernando Campos Martínez, director del Departamento Servicios Técnicos.



Presentación

La misión institucional del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos dentro de la diversa y compleja actividad de la Asamblea Legislativa consiste en “brindar servicios de asesoría técnica especializada a los órganos legislativos en el proceso de formación de la ley, en el ejercicio de control político y los asuntos legislativos, de conformidad con las facultades establecidas para la Asamblea Legislativa en la Constitución Política”.

Resulta claro, entonces, que dicho asesoramiento, dirigido a todas las personas que integran el seno de la Asamblea en su calidad de diputadas y diputados de la República, asesores parlamentarios y también de los órganos legislativos, debe estar cimentado en criterios sólidos, provenientes de las distintas ramas del conocimiento, según sean estos de naturaleza jurídica, económica o socioambiental, tal y como se abordan esos temas en el ejercicio de dicho asesoramiento.

La obra que presenta el licenciado Juan Bautista Conejo Trejos bajo el título: “Diccionario de procedimiento parlamentario costarricense: con extractos de resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia de Costa Rica”, se ajusta de manera precisa a la idea de la función asesora del Departamento Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

El estudio, análisis y compilación de los criterios y de la jurisprudencia que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido a lo largo de sus casi 30 años de existencia, a propósito del control de constitucionalidad referido a temas de índole legislativo y, muy particularmente en la tutela del debido proceso en

esta materia cuando así ha sido requerida, resultan sumamente oportunos y son producto de esa labor acuciosa y seria del buen asesor e investigador que es don Juan Bautista.

El trabajo que ofrece el licenciado Conejo Trejos constituye en una valiosa herramienta para transitar de manera ordenada por el amplio mundo de los conceptos y contenidos de orden técnico que la Sala Constitucional ha definido y desarrollado en el ejercicio de sus competencias, cuando se ha referido a los asuntos que han sido sometidos a su conocimiento.

Y es justamente allí, en la claridad y la fácil comprensión de los términos acuñados en este diccionario, que debe resaltarse el trabajo del autor, quien con destreza ha logrado hacer accesibles para el lector nociones que resultan complejas en la mayoría de las ocasiones.

Agradezco a don Juan Bautista todo el entusiasmo y el tesón volcado sobre esta obra. Sin lugar a duda alguna, este instrumento va a facilitar en gran medida la función asesora de las personas involucradas en el proceso de formación de la ley y en el ejercicio del control político.

Fernando Campos Martínez

Director

Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

Asamblea Legislativa



Con suma satisfacción presento una valiosa obra denominada “Diccionario de procedimiento parlamentario costarricense: con extractos de resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia de Costa Rica”. Estoy segura que este diccionario servirá de insumo en el proceso de formación de la ley, en el marco del asesoramiento parlamentario que desarrolla el Departamento de Servicios Técnicos.

Este trabajo recoge una vasta jurisprudencia de la Sala Constitucional, recopilada desde los años de 1990 a la fecha. Estos descriptores, esgrimidos en el Parlamento aproximadamente durante tres décadas, han sido organizados en orden alfabético y son el fruto de la visión, el esfuerzo y el estudio constante que se requiere para fortalecer la democracia costarricense.

El gestor y autor de este trabajo es el señor Juan Bautista Conejo Trejos, politólogo de profesión. Referirnos a Juan Bautista es evocar su impecable trayectoria en el seno de este Parlamento, se ha destacado por su pasión de innovar y estar siempre presto a coadyuvar para que el trabajo del Departamento sea oportuno y de calidad.

Como tributo, cito algunas frases externadas por compañeras y compañeros del Departamento a nuestro apreciado amigo:

“Juan es una inspiración para cada día ser mejores personas en el devenir de la vida...”

“Es ese tipo de persona que suma en su paso por el mundo, ya que deja cosas buenas y provechosas para los demás, incluso a costa de sus propios intereses, lo que hace que se le extrañe cuando no se le tiene cerca. ”

“Su actuar en función del trabajo del Departamento, de entrega en todo lo que hace, compañerismo y espíritu de servicio, es y será siempre fuente de inspiración para todos los que le rodean.”

Para finalizar, esperamos que este aporte del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa sea de consulta permanente para las señoras y señores diputados, asesores y asesoras, funcionarios de la institución, así como académicos, estudiantes y público en general.

Liliana Cisneros Quesada

Jefa del Área de Investigación y Gestión Documental
Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos
Asamblea Legislativa

SERVICIOS TECNICOS

A treinta años data
heredamos un Departamento
que otros construyeron
proyecto a proyecto
momento a momento.

A prisa casi siempre
evacuando consultas
en el vértice
del efímero instante,
para afinar una
decisión jurídica.

Con prudencia, reflexión
y hasta intuición en otras ocasiones,
para plasmar en el papel
un informe jurídico
guía en la aprobación de leyes.

Es la técnica de procurar
que un proyecto de ley
encaje pieza a pieza
en convenios, la Constitución
y el océano jurídico de la patria.

Es el arte de coadyuvar
a seguir el procedimiento legislativo
en el devenir de las discusiones
en comisiones y Plenario,
es la respuesta oportuna a una duda.

Es bucear ansioso por el concepto
cierto y oportuno
en el mar de leyes, votos,
pronunciamientos y otras vetas jurídicas
para sustentar una ley nueva,
un procedimiento legislativo,
que dinamizarán la patria.

El futuro es una visión,
30 años es un buen cimiento
de todo cuanto seremos,
un soplo de la vida,
pero un reinado de un Departamento
en el Parlamento.

Juan Bacot

INDICE

Contenido

A

Abstención de votación en el Plenario	14
Actas	14
Actas electrónicas	14
Adulteración de acta de Comisión.....	14
Acto legislativo.....	15
Acto administrativo	16
Acto administrativo pronto y cumplido.....	17
Acuerdos legislativos.....	19
Acción de inconstitucionalidad, admisibilidad.....	20
Adhesión a moción presentada	31
Alternabilidad en el poder.....	32
Antinomia.....	32
Apelación de la Resolución del Presidente	33
Asamblea Legislativa, régimen interno.....	35
Autonomía	38
Autonomía administrativa.....	40
Autonomía universitaria.....	42
Autonomía de la CCSS	44
Autonomía municipal.....	44
Avocación	46

C

Caducidad de proyectos.....	47
Cargo público	48

Caja única.....	49
Coadyuvancia.....	50
Comisiones, integración	51
Comisión de Consultas de.....	52
Constitucionalidad	52
Comisiones especiales.....	53
Comisiones de investigación	54
Comisión de Nombramientos	60
Comisión permanente	64
Comisiones plenas	65
Comparecencia legislativa.....	68
Conceptos, definición.	68
Conceptos jurídicos indeterminados	69
Concesión de inmunidades	71
Conexidad	71
Conflicto de competencias entre Poderes.....	73
Conflicto de normas.....	74
Consejo de Gobierno.....	74
Consulta facultativa	76
Consulta instituciones y discapacidad.....	81
Consulta obligatoria, Instituciones Autónomas.....	82
Consulta a Municipalidades.....	83
Consulta al Poder Judicial	83
Consulta al Poder Ejecutivo	85
Consulta a los pueblos indígenas.....	86
Consulta preceptiva.....	88
Constitución Política	90
Constitución histórica electoral	97
Contraloría General de la República	97
Contratación administrativa	98
Controversias constitucionales.....	103
Control de constitucionalidad	103
Control de conformidad	105
Control de convencionalidad	105
Control político.....	109
Control previo de constitucionalidad.....	113

Control entre Poderes	114
Conservación del acto administrativo.....	115
Consulta constitucional.....	115
Convenios.....	118
Corte Penal Internacional.....	119
Costumbre constitucional.....	120
Costumbre parlamentaria.....	121
Cláusulas interpretativas.....	122
Deber de ética y probidad de funcionarios públicos.....	125

D

Debido proceso	126
Decreto ejecutivo, potestad reglamentaria.....	130
Dedicación exclusiva y prohibición.....	135
Defensoría de los Habitantes.....	137
Delegación de competencias.....	140
Delegación a Comisión Plena.....	140
Democracia.....	141
Democracia parlamentaria.....	145
Derecho de acceso a cargos públicos.....	146
Derecho de apelación.....	147
Derecho comunitario.....	148
Derecho de la Constitución.....	149
Derecho a elegir y ser electo.....	153
Derecho de enmienda.....	154
Derechos fundamentales.....	157
Derechos Humanos.....	161
Derecho de iniciativa.....	165
Derecho internacional público.....	165
Derecho parlamentario.....	166
Desalojo de las barras de público.....	168
Destinos específicos.....	169
Deuda política adelantada.....	172
Días inhábiles.....	175
Dictamen de Comisión.....	176

Diputado	177
Diputado independiente.....	180
Diputado nacional.....	183
Directriz	183
Director del debate, Presidente Asamblea Legislativa	184
Dispensa de trámites.....	187
División de poderes.....	188
Documento	191
Doscientos ocho Bis, artículo RAL.....	193
Ductibilidad y flexibilidad parlamentaria	195
Elección de diputados	196

E

Estado	196
Estado unitario.....	197

F

Financiamiento electoral.....	198
Fracción parlamentaria.....	198
Fracciones Parlamentarias, artículo 7bis RAL	200
Funcionario público	201
Funcionario de confianza	205

G

Gaceta, publicación.....	205
--------------------------	-----

I

Incompetencia sobreviviente	208
Incompatibilidad.....	208
Inconstitucionalidad	210

Inderogabilidad singular del reglamento.....	210
Iniciativa Legislativa.....	213
Iniciativa gubernativa.....	214
Inmunidad.....	215
Inmunidad e irresponsabilidad parlamentaria.....	215
Inmunidad de los miembros de Supremos Poderes.....	218
Inmunidad de Magistrados de la Corte Suprema Justicia.....	219
Interpretación del reglamento parlamentario.....	220
Interna corporis.....	221
Interpelación de Ministro.....	223
Interpretación autentica.....	225
Invalidez sobreviniente.....	226
Irretroactividad de la ley.....	227
Ius Variandi.....	228

J

Jefes de fracción.....	229
Jerarquías impropias.....	229
Juramento constitucional.....	230
Jurisdicción constitucional y justicia constitucional.....	232
Jurisprudencia.....	233

L

Legislatura.....	235
Ley formal.....	235
Libertad pública y funcionarios públicos.....	236

M

Mayorías y minorías.....	237
Minoría parlamentaria.....	238
Moción.....	239
Moción, forma.....	240

Moción modificada.....	240
Moción de orden.....	241
Moción, trámite en bloque	241
Moción de revisión.....	242
Moción de reiteración	243
Moción, artículo 137 RAL	243
Mora legislativa.....	244
Motivación del acto administrativo.....	245

N

Nepotismo	246
Nombramientos	247
Nombramiento de magistrados	248
Nombramiento del Contralor	248
Normas preconstitucionales	249
Normas presupuestarias atípicas.....	251
Nulidad absoluta, manifiesta y evidente	252

O

Orden del día.....	254
Omisión legislativa.....	256
Omisiones legislativas, desarrollo de preceptos constitucionales.	256
O.N.U.....	259
Órgano colegiado	259

P

Pabellón Nacional.....	259
Palabra, uso por el orden	260
Parlamento	261
Paralelismo de las formas	261
Partido político.....	261

Partido de masas y de cuadros	265
Partidos minoritarios	266
Pluripartidismo	267
Periodo de sesiones extraordinarias	268
Plazos	268
Plazo, artículo 80 RAL	270
Plazo cuatrienal	271
Plazo fatal	271
Plazo perentorio, a la Asamblea por norma legal	272
Plazo ordenatorio y perentorio en Comisión especial	273
Plazo de consulta a la Corte Suprema de Justicia	276
Plenario, Comisión general	276
Poder	277
Poder Ejecutivo	278
Poder Judicial	281
Poderes implícitos	283
Potestad de imperio	283
Potestad reglamentaria	284
Presidente de la República	285
Presupuestos públicos	285
Presupuesto. Anualidad, universalidad y equilibrio	287
Presupuesto. Ordinario y extraordinario	291
Presupuesto. Trámite	294
Principio de accesoriedad	295
Principios constitucionales	295
Principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad	296
Principios constitucionales. Servicios públicos	298
Principio de coordinación institucional	299
Principio de división de poderes	300
Principio de intangibilidad de los actos	301
Principio de legalidad	302
Principio de publicidad	303
Principio de proporcionalidad	307
Principio de razonabilidad	308
Principio de seguridad jurídica	312
Principio de tipicidad	312

Probidad	313
Procedimiento legislativo.....	315
Promulgación de leyes	321
Proporcionalidad.....	321
Proyecto de ley.....	322
Publicación del texto sustitutivo.....	322
Puestas a despacho.....	324
Protocolo de menor rango	325

Q

Quorum en el plenario.....	325
----------------------------	-----

R

Receso legislativo.....	326
Recusación.....	326
Refrendo.....	328
Referéndum.....	329
Reforma constitucional.....	330
Reforma del reglamento.....	335
Reglamento de la Asamblea Legislativa.....	337
Requisitos o trámites sustanciales del procedimiento legislativo	340
Reserva de ley.....	341
Resolución.....	343
Resolución de la Presidencia.....	344
Retrotracción a primer debate.....	345

S

Sala Constitucional.....	345
Sanción de diputados.....	351
Secreto de Estado.....	352
Secreto de fuentes de información.....	353

Separación de poderes	354
Sesiones extraordinarias.....	355
Sistema de gobierno presidencial	359
Sistema de cociente y subcociente para la elección de diputados.....	360
Sistema político	361
Subcomisión de Presupuesto.....	362
Superposición horaria.....	363

T

Técnica legislativa	363
Texto sustitutivo	364
Trámite en Comisión	365
Trámite de moción de orden.....	366
Transitorio.....	366
Tratado	367
Tratado. Empréstitos	370

U

Uso de la palabra por diputados.....	374
--------------------------------------	-----

V

Veto	374
Vicios en el procedimiento parlamentario.....	376
Voto	379
Votación en Plenario.....	380
Votación en primero y segundo debate	382
Votación calificada.....	385
 Bibliografía:.....	 387



Introducción

El presente diccionario se elabora a partir de los conceptos emitidos por la Sala Constitucional del Poder Judicial de Costa Rica, conocida como Sala IV, en la mayoría de casos, dentro esa relación dialéctica con el accionar legislativo para delinear criterios de uso frecuente en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes de la República.

En el proceso de discusión y aprobación de un proyecto de ley no solo se realizan modificaciones en las comisiones legislativas y el Plenario, sino que algunas de esas modificaciones son motivadas a partir del intercambio oportuno y acertado que se realiza con la Sala Constitucional, lo que se constituye en un medio para lograr mayor calidad en las leyes.

En esa interacción de la Sala Constitucional y el Poder Legislativo se han producido resoluciones de enorme riqueza jurisprudencial que quedan diluidas en los archivos de los sistemas informáticos; por ello, con este diccionario se pretende rescatar de manera oportuna y accesible parte de esa riqueza. Así, la producción intelectual sobre la jurisprudencia constitucional no

se pierde en esos expedientes personales guardados o en bases de datos de instituciones públicas, sino que se pone a disposición de la gran mayoría de ciudadanos, en especial estudiantes, que no tienen acceso expedito a dicha información, aun cuando el nuevo sistema del Poder Judicial ha mejorado la búsqueda.

También, esta sistematización de conceptos facilita el trabajo de los asesores parlamentarios del Departamento de Servicios Técnicos en su labor de coadyuvar con el marco jurídico en la elaboración de las leyes, así como en aspectos de técnica legislativa.

Respecto de la recopilación de los datos, cabe señalar que esta labor ha sido realizada durante muchos años con el desarrollo de una base de datos: votos por descriptor, en el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

El presente instrumento no es una síntesis de todos los criterios emitidos por la Sala, sino de los utilizados en algún momento por el De-

partamento de Servicios Técnicos; por ello podrá ser actualizado con las nuevas resoluciones generadas a partir de la dialéctica del quehacer legislativo y la emisión de jurisprudencia constitucional.

Para elaborar este documento se leyó de forma integral el considerando completo de cada uno de los votos para comprender el hilo conductor y extraer el concepto en su mejor acepción. Los conceptos compilados son extraídos textualmente de los textos originales.

Los conceptos y su definición se extractan de aquellas partes de la resolución que se complementan, ya sea en el contenido de un mismo voto o con el de otros votos. En caso de conceptos de mucho uso legislativo se extractan referencias que, aun cuando no definan bien el término, den una luz sobre cómo abordar dicho tema.

Además, se investiga hasta llegar al postulado del magistrado que redactó el concepto, ya que muchas resoluciones de la Sala, de años recientes, toman como referencia conceptos de votos de la década

de 1990, en los inicios de la Sala Constitucional. Dichos conceptos aún mantienen la vigencia y la rigurosidad conceptual en su contenido; por ello, para hacer justicia con el magistrado redactor se extrae el concepto del voto original.

La jurisdicción constitucional, como menciona su ley de creación, la ejerce la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, según el artículo 10 de la Constitución Política, constituida por siete magistrados propietarios y doce suplentes, todos elegidos por la Asamblea Legislativa conforme a la Constitución.

La Sala Constitucional se ha convertido en un referente de la ciudadanía costarricense para la defensa de sus derechos, lo cual se manifiesta en la cantidad de recursos de amparo que se evacuan por año. En sí misma, es también un referente jurisprudencial, así lo ha expresado en la sentencia 3194-1992.

Ocurre algo similar con esta Sala, que, si bien carece de competencia normativa, en el ejercicio de las jurisdiccionales que le corresponden



da lugar a la creación de normas no escritas, derivadas de sus sentencias, en virtud del carácter vinculante erga omnes atribuido a sus precedentes y jurisprudencia, por su naturaleza misma y, expresamente, por el artículo 13 de la Ley de su Jurisdicción.

El sitio web de la Sala Constitucional señala que esa dependencia es “la encargada de proteger, garantizar y conservar el principio de Supremacía Constitucional, el cual establece que ninguna norma, tratado, reglamento o ley de nuestro Ordenamiento Jurídico puede ser más importante que la propia Constitución Política. Además, garantiza los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”.

Respecto del compilador de este instrumento, por tratarse de un profesional en ciencia política se retoman conceptos que pueden ser muy básicos para un abogado, pero no así para asesores legislativos de otras profesiones y el común de los ciudadanos.

Esta compilación se sustenta en las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional desde su creación en 1989. Esta edición trata temas del quehacer legislativo que pueden ser de utilidad para los funcionarios del Parlamento costarricense en su labor de asesoramiento y de referencia para otros parlamentos de Latinoamérica. Finalmente, este documento no pretende ser un listado acabado y permanente de conceptos, este es solo el primer paso, tal como lo ha enunciado la misma Sala “Para emitir un juicio definitivo sobre una norma es menester efectuar, tal y como lo recomienda la hermenéutica jurídica y los métodos establecidos por F.K. von Savigny, hacer una interpretación contextual y finalista de la norma y no aislada, ya que, el Derecho no se compone de compartimentos estancos y cerrados, sino que obedece a una lógica sistémica y a ciertos fines.” (RSCCSJ. 12413-2016).

Juan Bautista Conejo Trejos



Abreviaturas

<u>CP</u>	Constitución Política
<u>RAL</u>	Reglamento de la Asamblea Legislativa
<u>RSCCSJ. - CGR.</u>	Resolución de la Sala Constitucional; extracto de criterio Contraloría General de la República
<u>RSCCSJ. - PGR.</u>	Resolución de la Sala Constitucional; extracto de criterio de la Procuraduría General de la República
<u>RSCCSJ.</u>	Resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
<u>RSCCSJ. NS.</u>	Resolución de la Sala Constitucional, nota separada
<u>RSCCSJ. RS.</u>	Resolución de la Sala Constitucional, razones separadas
<u>RSCCSJ. VS.</u>	Resolución de la Sala Constitucional, voto salvado
<u>RSCCSJ. VP.</u>	Resolución de la Sala Constitucional, voto particular
<u>LGAP.</u>	Ley General de la Administración Pública

A

Abstención de votación en el Plenario

En el derecho parlamentario costarricense, las regulaciones referentes a la forma de emisión del voto de los diputados, prevalecen dos principios básicos: el principio de la emisión del voto público y la proscripción del derecho a la abstención. En este sentido, el voto es obligatorio para el diputado, ya que no se permiten las abstenciones; en tanto las diversas técnicas de votación que se establecen (la ordinaria, donde la intención del voto se manifiesta poniéndose de pie el diputado, o permaneciendo sentado; la nominal, el voto se emite mediante la expresión de un “sí” o un “no”; la secreta, se utilizan bolas negras y blancas que se depositan en una urna), por su naturaleza, impiden la abstención, al compeler a los diputados a tomar partido en uno u otro sentido. Inclusive en el sistema de la votación por papeletas, los votos nulos y blancos se suman a la mayoría. De manera que lleva razón la accionante al señalar que en nuestro sistema parlamentario se sanciona severamente la abstención de los diputados (RSCCSJ. 1311-1999). Se colige que, independientemente de la irregularidad que apuntan los consultantes, y de si en nuestro sistema existe o no la posibilidad de que el diputado se abstenga a la hora de votar, lo

cierto es que los acuerdos tomados en esa sesión lo fueron por el número de votos necesarios para su aprobación y validez, de manera que esa irregularidad no constituye una violación a un trámite esencial del procedimiento legislativo capaz de invalidarlo. (RSCCSJ. 3262-2017).

Actas

De toda sesión se levantará la respectiva acta. (RSCCSJ. 6939-1996)

Recuérdese que, en órganos colegiados, la principal prueba son las actas de las sesiones o debates y es en ellas en que los miembros del colegio están obligados a dejar constancia de las presuntas irregularidades que se cometen. (RSCCSJ. 1-2000)

El reclamo del recurrente consiste en que la Administración Tributario ha dado valor de plena prueba a las actas de los inspectores, hecho que a su juicio contraviene en perjuicio de la empresa amparada la presunción de inocencia. (RSCCSJ. 5573-1998).

Actas electrónicas

Los sistemas informáticos deben adaptarse a los derechos fundamentales de las personas y no lo contrario. (RSCCSJ. 18295-2014).

Adulteración de acta de Comisión

Aseguran las y los promoventes de esta consulta, que el acta de la

“Comisión Especial que conocerá el expediente No. 15.516, “Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal estructural”, número 86, correspondiente a la sesión del dieciocho de agosto de dos mil cuatro, fueron adulterados diversos hechos, según se puede constatar del cotejo del acta en cuestión con las grabaciones efectuadas ese día. Al respecto, esta grave acusación efectuada por las y los consultantes, amerita sin duda alguna, investigación. No obstante, el proceso de consulta legislativa de constitucionalidad, dada su celeridad (cfr. artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), no permite que la Sala pueda efectuar el cotejo necesario para dilucidar si las acusaciones efectuadas son verdaderas, por lo que omitirá pronunciarse sobre este extremo. Si las y los consultantes estiman que en efecto se dio esta irregularidad, podrán denunciar dicha situación ante el Ministerio Público. (RSCCSJ. 3671-2006).

Acto legislativo

El procedimiento es, en suma, el cauce jurídico por el que discurre la voluntad política del legislador durante todo su trayecto, desde que es puesta en movimiento por un acto de ejercicio del poder de iniciativa, hasta que desemboca en la emisión de un decreto que expresa la manera en que esa

voluntad innovará o transformará el ordenamiento preexistente. (RSCCSJ. 5976-1996).

La Sala resuelve que existiendo elementos probatorios fehacientes que logren demostrar que la mayoría calificada no se dio, en tal caso se conformaría un vicio en el procedimiento constitucional de aprobación de la ley, pero ello como excepción al principio de estabilidad del acto, en el que se presume que el acto legislativo por anomasia, surgió a la vida jurídica con el cumplimiento de todos los requisitos formales exigidos; en otro giro, que la mayoría calificada se presume, sobre todo si como en el caso concreto se anunció en las diferentes etapas legislativas, que se requería tal requisito. (RSCCSJ. 2345-1996).

Aplicando el test de razonabilidad a los actos legislativos, ello implica que el acto legislativo debe ser apropiado para la realización de los fines que en él subyacen (principio de adecuación); debe ser necesario, es decir, que debe imponer la menor cantidad posible de restricciones a los derechos fundamentales de los habitantes de la República, lo que supone que el medio empleado por el legislador debe ser adecuado y necesario para alcanzar el objetivo propuesto y, sólo puede

A



ser necesario, cuando el legislador no podía haber elegido otro medio, igualmente eficiente, para no limitar los derechos fundamentales o hacerlo de la forma menos sensible y; por último, proporcional en sentido estricto, es decir, un acto legislativo justo a la medida. En ese sentido, la potestad de autorregulación del Parlamento no es ilimitada y debe respetar en todos sus actos el derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 1361-2011).

Lo cierto es que el debate político en la Asamblea Legislativa presenta a la sociedad una política legítima producida bajo el libre, consensuado e incluso reglado debate, donde el acto legislativo esté dado en un legítimo contexto democrático, con la participación proporcional de todos los sectores políticos elegidos libremente. (RSCCSJ. 5596-2012)

Acto administrativo

La motivación de los actos administrativos es una exigencia del debido proceso y del derecho de defensa, puesto que implica la obligación de otorgar al administrado un discurso justificativo que acompañe a un acto de un poder público que -como en este caso- deniegue una gestión interpuesta ante la Administración. Se trata de un medio de control democrático y difuso, ejercido por el administrado sobre la no arbitrariedad del

modo en que se ejercen las potestades públicas, habida cuenta que en la exigencia constitucional de motivación de los actos administrativos se descubre así una función supraprocesal de este instituto, que sitúa tal exigencia entre las consecuencias del principio constitucional del que es expresión, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los actos públicos. (RSCCSJ. 6078-1999).

La regulación de los elementos constitutivos de carácter sustancial objetivos (motivo, contenido y fin) o subjetivos (competencia, legitimación e investidura) y formales (procedimiento y motivación) del acto administrativo, tienen por objeto racionalizar la función o conducta administrativa y, sobre todo, dotarla de logicidad o razonabilidad, evitando que las administraciones públicas sorprendan a los administrados con actos contradictorios, absurdos, desproporcionados o irracionales. Un aspecto de primer orden en todo acto administrativo es la proporcionalidad en sentido estricto entre los medios empleados por la administración pública respectiva y los fines que se pretenden lograr con éste, así como la idoneidad o necesidad de su contenido y, desde luego, cuando resulta aflictivo o de gravamen, la ponderación de su intervención o impacto mínimo. (RSCCSJ. 14421-2004).

La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al emanar otro contrario al primero, en

menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, por cuanto el mismo está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte; el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto. A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, un ente u órgano público bien puede anular en vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la

primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo regulado en el Código Procesal Contencioso Administrativo (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo esté viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. (...) La administración pública respectiva —autora del acto que se pretende anular o revisar—, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido proceso y de la defensa (artículo 173, párrafo 3º, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 ibídem). (RSCCSJ. 3487-2010).

A

Acto administrativo pronto y cumplido

Las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servi-

A

cios públicos a efecto de obtener un acto administrativo final, cuyo contenido psíquico puede ser volitivo, de juicio o de conocimiento. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos —situaciones jurídicas sustanciales— (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios). Es lógico y sensato que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que, la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el pedimento inicial formulado por el administrado y su resolución final debe mediar un tiempo fisiológicamente necesario (*vacatio o distantia temporis*), impuesto por la observancia de los derechos fundamentales de aquel (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio) y la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. No debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos —del órgano administrativo

director, decisor y del propio gestionante— concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse. Consecuentemente, la substanciación de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo necesario que garantice el respeto de los derechos fundamentales de éstos, una ponderación adecuada de los elementos fácticos, jurídicos, del interés particular, de terceros y de los intereses públicos involucrados. Sin embargo, lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera

que es un imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportunos y cumplidos en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados. Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública), eficacia y eficiencia (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política, 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1°, ibídem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el

transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstos para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos. (RSCCSJ. 9164-2004).

Acuerdos legislativos

En casos como el mencionado antes, contenido en el art. 139, inc. 5), dada la naturaleza de la materia es imposible que la fijación del plazo radique en una norma que no sea el Reglamento legislativo. Así es porque el medio de expresión de la voluntad legislativa, en ese caso (que no es el único), es el acuerdo, cuya factura compete de modo exclusivo a la propia Asamblea. (RSCCSJ. 3789-1992).

Estima este Tribunal Constitucional que el acuerdo legislativo no es una reforma normativa —como lo arguyen los diputados accionantes—, sino que más bien se trata de una interpretación normativa, pero entendida ésta, no en el sentido restrictivo (por el que se suple la insuficiencia de una norma), sino más bien en el sentido

A

A

de la integración normativa, mecanismo por el que el operador jurídico llena las lagunas o vicios existentes en el ordenamiento jurídico, al pretenderse suplir o salvar un defecto material normativo del que de modo inmediato se dispone; lo cual no es contrario al Derecho de la Constitución, y mucho menos al Derecho Parlamentario, ya que atendiendo a la flexibilidad –principio característico del Derecho Parlamentario– no se encuentra ninguna objeción para que, vía interpretativa la Asamblea Legislativa llene las lagunas de los procedimientos legislativos.(RSCCSJ. 8408-1999).

De la disposición transcrita, podemos derivar tres reglas procedimentales: Primera, que la modificación de una norma reglamentaria de control interno legislativo, no requiere de dos debates para su aprobación, sino que se aprueba en un solo acto. Segundo, que si bien es cierto se está en la hipótesis de modificación de una norma reglamentaria, la Constitución prevé una independencia absoluta de parte del Legislativo en su poder de autorregulación, razón por la que no está prevista la participación del Poder Ejecutivo, es decir no procede su sanción; y tercero, el acuerdo debe ser publicado en el Diario Oficial. En adición a las normas procedimentales anteriores, de-

bemos señalar que este procedimiento se complementa con lo dispuesto en los artículos 205 y 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, los cuales a su vez establecen las siguientes exigencias: a. el proyecto debe ser presentado por escrito, firmado por el diputado o diputados que lo propongan; b. ser leído por la Secretaría, pudiendo ser conocido por una Comisión Especial nombrada al efecto y quien rendirá un dictamen. Tanto el procedimiento para la reforma total o parcial de la reglamentación interna de la Asamblea Legislativa, como para la interpretación de dichas norma, es el mismo. Tiene las mismas exigencias y los mismos efectos jurídicos hacia el futuro, en tanto de se trata de normas de carácter procesal. Ambos actos (reforma e interpretación) son parte de la “interna corporis”, de las regulaciones intrínsecas dadas por el propio Parlamento en uso de sus potestades más esenciales, que a su vez constituye una de las garantías básicas derivadas del principio democrático: la autodeterminación del Parlamento sobre su accionar interno; competencia que ha sido reconocida con anterioridad por este Tribunal. (RSCCSJ. 2235-2005)

Acción de inconstitucionalidad, admisibilidad

La Sala concluye en que, en el presente caso, ambas acciones

La Sala concluye en que, en el presente caso, ambas acciones

directas son admisibles, pese a ser también correcta la tesis de que el artículo 75 de su Ley no consagra una legitimación ilimitada, al modo de una acción popular o cuasi popular, y de que, en consecuencia, los intereses de la colectividad en su conjunto a que se alude en su párrafo 2° no pueden meramente equivaler a los genéricos de la legalidad o de la legalidad constitucional. Lo que ocurre en el caso es que el actor Rodríguez Baldí equivocó el fundamento de su legitimación, la cual deriva, no de un “interés colectivo o difuso” como el invocado por él, sino, como dicen bien el actor Corrales Bolaños y sus compañeros, de que “por la naturaleza del asunto no existe lesión individual y directa”, la cual es otra de las causales de excepción reconocidas por el párrafo 2° del dicho artículo 75. Con otras palabras, pese a que los accionantes no están legitimados, ni individual ni colectivamente, ni como miembros inmersos en una determinada comunidad de intereses difusa, lo cierto es que, frente a las normas impugnadas, nadie lo estaría, excepto de una manera totalmente indirecta o refleja, al estar obligados, como contribuyentes, a cubrir los aumentos de las remuneraciones y otras ventajas de los diputados mediante los impuestos que pagan o que

tienen el deber de pagar. (...) de no reconocerse la legitimación de los actores para accionar directamente en esta vía, sin necesidad de asunto previo, se estaría simplemente, cerrando la puerta del control de constitucionalidad contra normas como las impugnadas, frente a las cuales de haber daño o amenaza a los derechos o intereses de alguien, lo sería a los del Fisco. (RSCCSJ. 550-1991).

La Ley de la Jurisdicción Constitucional insta una legitimación que sin autorizar el planteamiento de la acción popular es abierta y flexible para que las personas contribuyan a mantener la supremacía constitucional. (RSCCSJ. 5386-1993).

La Cámara de Comercio de Costa Rica está legitimada para promover esta acción, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Contrariamente a lo argumentado por la Procuraduría General de la República y la Municipalidad de San José, en el caso de marras no es necesario la existencia de un asunto pendiente, pues por la misma esencia del asunto, se trata de la defensa de intereses corporativos. (RSCCSJ. 1631-1991). Los requisitos de admisibilidad deben siempre entenderse en sentido favorable a la acción -prin-

A

A

cipio pro sentencia-, y como en el presente caso todo indica que el artículo 90 le puede ser aplicado, la acción sí constituye medio razonable para amparar el derecho que

se considera lesionado -principio de inocencia-, por lo que procede su examen de fondo. (RSCCSJ. 5171-1993).

Estima la Sala que la acción es admisible, pero no por tratarse de la discusión de intereses que afectan a la totalidad de la sociedad costarricense, sino por estar involucrados intereses de una comunidad o gremio definido: los comerciantes. (RSCCSJ. 1319-1995).

Sobre la definición de estos términos la Sala ha indicado que la expresión -intereses que atañen a la colectividad en su conjunto-, se refiere a la legitimación que ostenta un cuerpo corporativo, cuando actúa como tal -por medio de sus legítimos representantes- defendiendo los derechos e intereses de las personas que conforman su base asociativa y, además, cuestionando normas o disposiciones que afectan tales derechos o intereses en forma inmediata y diferenciable con relación al resto de la comunidad, no necesariamente individualizada en cada uno de sus miembros, pero sí en cuanto al grupo como tal. (RSCCSJ. 2276-1996).

Esta Sala ha señalado que el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional solamente faculta a los jueces para que accedan a la jurisdicción constitucional en procura de su opinión consultiva, y como medio para la mejor administración de justicia, cuando tengan dudas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deban aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deban juzgar en un caso sometido a su conocimiento, y no sobre otros supuestos que no se encuentran contemplados expresamente en dicho artículo. (RSCCSJ. 727-1994).

Uno de los ejemplos de prejudicialidad en sede penal, que se encuentra expresamente establecido en la legislación, se relaciona con el efecto que produce la admisión de una acción de inconstitucionalidad en la jurisdicción constitucional. De conformidad con el artículo 81 párrafo segundo y el 82 ambos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, una vez que se admite la acción de inconstitucionalidad en sede constitucional, se suspende el dictado de la resolución final (salvo el caso en que la norma cuestionada deba aplicarse durante la tramitación del proceso, debido a que la suspensión se operará en el momento procesal en que sea necesario aplicar la norma impugnada) en las causas donde se discuta la aplicación de la norma cuestio-

nada, hasta tanto la Sala no haya emitido el pronunciamiento del caso. (RSCCSJ. 3625-1993).

Este asunto ofrece un importante supuesto para el análisis de lo que podría denominarse “carga de la argumentación”: una norma que facialmente sea contraria a la Constitución, vuelca la carga de la argumentación a quienes sostengan que en realidad no hay conflicto entre esa norma y la Constitución Política; lo contrario sucede si se acciona contra una norma que en primer examen no parece contraria a la Constitución, en cuya hipótesis es el accionante el que debe avanzar con los argumentos que convezan acerca de la inconstitucionalidad. (RSCCSJ. 184-1995).

El accionante debe tener en cuenta que en el párrafo primero del artículo 75 es claro en restringir el acceso a la vía de la inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional a “... asuntos pendientes de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, ...”; y en ningún momento se hace mención expresa de que la acción de inconstitucionalidad pudiera servir como asunto previo a otra acción, a efecto de cumplir con esta exigencia establecida en el citado artículo 75. Por otra parte, aun suponiendo que una acción de inconstitucionalidad pudiera servir de base

para plantear otra, en este caso no operaría, por cuanto la acción tramitada bajo expediente número 0142-93 fue fallada en sentencia número 0550-95, es decir, no se encuentra pendiente de resolver, por cuanto aunque el promovente asegura que ha planteado una gestión de adición y aclaración, éste no incide contra el carácter de cosa juzgada del pronunciamiento, pues mediante esta gestión no puede revocarse lo resuelto, sólo aclararlo si fuere oscuro lo dispuesto o ampliarlo si no se hubiere resuelto sobre todo lo planteado; en otras palabras, la adición y aclaración no opera como un recurso, sino como una gestión tendiente a que se aclare o adicione la sentencia, pero en ningún momento podrá variar-se el contenido de de la misma. (...) En relación con lo anterior, es necesario tener en cuenta la naturaleza misma del proceso de la acción de inconstitucionalidad. En primer término, se trata de un proceso de naturaleza incidental y no de una acción directa o popular, con lo cual se quiere decir, que se requiere la existencia de un asunto pendiente de resolver -sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- para poder acceder a la vía constitucional, pero de manera tal que, la acción consti-

A

A

tuya un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de forma que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercuta positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto; y únicamente por excepción es que la legislación permite el acceso directo a esta vía -presupuestos de los párrafos segundo y tercero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-. Por otra parte, la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es la determinación de la constitucionalidad de las normas sometidas al exámen constitucional, de manera que si se determina su choque con el Derecho de la Constitución, se declare su anulación del ordenamiento jurídico. (...) Tan especial es la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, que ni siquiera se admite el desistimiento, y una vez presentada y admitida, la Sala debe dar su fallo determinando sobre el fondo planteado.(...) función que debe ser realizada en forma integral, es decir, solucionando la contradicción constitucional planteada, y esta tarea no es completa si presentada una acción contra una norma específica, se determina que otras normas, por su conexi-

dad y consecuencia, también resultan inconstitucionales, la Sala no pueda declarar su anulación de sistema jurídico; el problema fáctico que se suscita si existiera ese impedimento es de gran gravedad, ya que habría que esperar la presentación de otra acción de inconstitucionalidad para que la Sala pueda cumplir esa obligación de garantizar la supremacía constitucional. En todo caso, esta competencia otorgada a esta Sala tiene el límite fijado en la norma impugnada, la cual expresamente determina que se podrá anular aquellas normas que "... cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, (RSCCSJ. 4190-1995). La acción de inconstitucionalidad se debe dirigir contra disposiciones generales que infringen la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos fundamentales y los Tratados Internacionales, pero no cuando aquellas disposiciones presuntamente chocan contra otras de la misma jerarquía en el ordenamiento jurídico, por estar todo ello inconforme con los artículos 1, 3, 73, 74 y 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. (RSCCSJ. 15738-2010). La Sala estima que el recurrente se halla legitimado para interponerla con fundamento en la excepción contemplada en el artículo 75 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto dispone que: "No será

necesario el caso pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa”. Ello porque de limitarse el acceso directo a la jurisdicción constitucional sin asunto previo, se estaría impidiendo que disposiciones como las impugnadas del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, puedan ser objeto del control de constitucionalidad, dado que se trata de normas no susceptibles de generar agravio en la esfera individual. (RSCCSJ. 990-1992)

En la acción de inconstitucionalidad, por su misma naturaleza, no existen partes propiamente dichas, en estricto sentido procesal, salvo aquellos legitimados para intervenir, por un motivo u otro, entre ellos, desde luego, las partes en el proceso o procedimiento previo, la Procuraduría General de la República —en su condición de órgano asesor de la Sala—, y cualesquiera otros cuya opinión ésta considere conveniente conocer. (RSCCSJ. 2621-1995).

El artículo 73 inciso c) de la misma Ley (7135) facilita la acción de inconstitucionalidad para los casos en que en la formación de las leyes se viole algún “requisito o trámite sustancial” previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento legislativo. A esto hay que agregar que

el artículo 101 de la mencionada Ley prescribe que el dictamen de la Sala es vinculante cuando establezca la existencia de “trámites inconstitucionales del proyecto consultado”. El reconocimiento que en las dos últimas reglas se hace de la invalidez procesal o formal por vicios en la formación de la ley, muestra que del legislador se requiere que en sus deliberaciones y decisiones proceda con corrección jurídica. Pero, a la vez, el carácter limitado de ese reconocimiento -constreñido a los “requisitos o trámites sustanciales”, y no a cualquier clase de trámites o requisitos-, exige de la Sala que su juicio en cada situación particular esté regido por la conveniente elasticidad y el sentido práctico, y exento de meros formalismos, a fin de no obstaculizar injustificadamente o innecesariamente el indispensable espacio de libertad de que disponen la Asamblea, sus órganos, los diputados individualmente y las fracciones políticas representadas en aquella. Este ejercicio de flexibilidad en la interpretación y aplicación del derecho al procedimiento legislativo es prudente y razonable y, sobre todo, plausible, cuando el parámetro del juicio de validez no es una disposición concreta (RSCCSJ. 3513-1994).

A

A

Repetimos que se definen como “sustanciales” aquellos principios que rigen la actividad parlamentaria, reconociendo al procedimiento legislativo como una unidad, que tiene

el objetivo de desarrollar efectivamente la voluntad del pueblo, mediante el establecimiento de una serie de mecanismos tendentes a propiciar un amplio y transparente debate entre los diversos actores políticos, que constituyen la asociación parlamentaria. (RSCCSJ. 3671-2006).

El control posterior sobre las decisiones legislativas sólo es posible ejercerlo -con la excepción que se dirá- contra disposiciones o acuerdos ya aprobados en forma definitiva, es decir vigentes, y de allí que sólo resulta posible promover acciones de inconstitucionalidad por violaciones al procedimiento legislativo, cuando lo que se solicita es la anulación del producto final de ese procedimiento, esto es, el acuerdo o el precepto normativo propiamente dichos, y no el vicio considerado en sí mismo, pues no resulta posible desligarlo de aquél.- Dicho en otros términos, esta Sala es competente para decretar, a través de una acción, la anulación de una ley o acuerdo legislativo, si constata que en el procedimiento de su formación se violó algún trámite sustancial previsto en la Constitución o en el Reglamento de la

Asamblea Legislativa, (RSCCSJ. 4262-1997).

Lo que la Sala ha aceptado en algunas resoluciones, entre ellas el voto 300-90 de las diecisiete horas del veintiuno de marzo de mil novecientos noventa, es la impugnación por inconstitucionalidad de la jurisprudencia, es decir, de la reiterada interpretación que de una norma legal hacen las autoridades judiciales a través de sus resoluciones. Lo que se puede cuestionar a través de la acción de inconstitucionalidad es la jurisprudencia, para hacer valer la interpretación acorde con la Constitución en un caso aún sometido a conocimiento de los tribunales de justicia, pero no de una resolución judicial concreta. En el caso que nos ocupa, al presentar el escrito inicial de la acción, el accionante no menciona cuales son las resoluciones judiciales, que crean la jurisprudencia que se impugna. Ante tal situación, se le previno que aportara al menos dos pronunciamientos en los que conste la interpretación jurisprudencial que consideran inconstitucional. (...) Cuando el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional indica que se tendrá por infringida la Constitución Política cuando ello resulte de la interpretación que hagan las autoridades públicas de las leyes con las normas y principios constitucionales, lo que permite es examinar la constitucionalidad de la jurisprudencia, esto es, de pronunciamientos ju-

diciales reiterados, a efectos de hacerlos valer en asuntos en trámite ante las autoridades judiciales, aún no resueltos. No permite, como lo pretende el accionante, que se revisen los fallos de primera y segunda instancia, para que una determinada interpretación judicial no sea aplicada por la Sala de Casación; pues esto equivaldría a convertir a la Sala Constitucional en una instancia más de revisión de las sentencias. (RSCCSJ. 6489-1993).

De conformidad con el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la acción de inconstitucionalidad puede promoverse tanto por “vía incidental” (en los casos en que se requiere de asunto previo en donde se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado), o por “vía directa” (trátándose de alguna de las excepciones que permiten los párrafos segundo y tercero *ibídem*). (...) Resulta posible fundar la acción en un reclamo administrativo, pero siempre y cuando la invocación de inconstitucionalidad a que hace referencia el artículo de cita se haya efectuado dentro de la fase de agotamiento de la vía propiamente dicha, que como se ha señalado reiteradamente por parte de esta Sala, inicia con y a partir del recurso de reposición

oalzada, interpuestos contra el acto final. (RSCCSJ. 1244-1999). Es importante hacer notar que el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional enumeró taxativamente los casos que pueden servir de asunto previo para promover la acción de inconstitucionalidad; sea asunto pendiente de resolver ante los Tribunales, incluso de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa. La consulta de constitucionalidad se encuentra fuera de esos supuestos por lo que tampoco es procedente la invocación de inconstitucionalidad que pretenden los diputados consultantes en el memorial presentado el veintinueve de julio último (visible a folios 06 a 08) para que ésta sirva de asunto previo para fundamentar una acción de inconstitucionalidad promovida contra la interpretación auténtica que interesa en esta consulta, la cual se tramita en expediente número 99-005355-007-CO. Se repite, la consulta de constitucionalidad está prevista para consultarle a este Tribunal respecto de la constitucionalidad del trámite o contenido de los proyectos que se tramiten en la Asamblea Legislativa, o de actuaciones legislativos sujetos al procedimiento de formación de las leyes (caso de

A

A

los contratos administrativos, empréstitos o créditos internacionales, reformas constitucionales, reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa, aprobación de tratados o convenios internacionales); en las que no se invoca una lesión a derechos o intereses del órgano consultante o de sus miembros, ya que el objeto de la consulta se limita a la posible lesión al orden constitucional a consecuencia de la tramitación o contenido de los actos consultados. (RSCCSJ. 6621-1999).

El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (7135) regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo (...) la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. Dispone el texto en cuestión que procede cuando “por la naturaleza del asunto, no exista lesión individual ni directa”, es decir, cuando por esa misma naturaleza, la lesión sea colectiva (antónimo de individual) e indirecta (RSCCSJ. 055-2007).

En relación con la legitimación, la Sala Constitucional ha manifestado que puede definirse como aquella relación de causa-efecto entre lo que se pretende (objeto de la acción/juicio) y quien lo pretende (accionante/demandante), que la Ley exige como requisito para poder examinar el fondo de un asunto. El supuesto contenido en el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se refiere a la legitimación que podemos llamar indirecta, es decir, aquella que deriva del asunto previo donde se está aplicando la o las normas que luego se impugnan en la acción. Por ello se dice que la acción de inconstitucionalidad tiene naturaleza incidental, y debe constituir medio razonable para amparar el derecho que se estima lesionado en el asunto principal. El párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece otro tipo de legitimación, que se ha llamado directa. Es aquella que no requiere de un asunto previo donde se esté aplicando la norma impugnada y que se traduce en tres supuestos concretos: que por la naturaleza del asunto no exista posibilidad de lesión individual y directa, que se trate de la defensa de intereses difusos o de intereses que atañen a la colectividad en su conjunto o que la acción sea interpuesta por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de

la República y el Defensor de los Habitantes. En estos supuestos, las circunstancias especiales del asunto (que deberán examinarse en cada caso concreto) hacen que la relación causa-efecto entre el accionante y el objeto de su pretensión sea más tenue, lo que lo autoriza a interponer la acción directamente, sin necesidad del asunto pendiente de resolución. (RSCCSJ. 1903-2015).

De manera que al ser el concejo el jerarca del gobierno local, está plenamente legitimado para promover esta gestión. Debe hacerse notar que aún cuando la ley le confiere al Alcalde municipal la representación legal del gobierno local, lo cual le legitima para presentarse ante esta Sala para promover acciones de inconstitucionalidad, pero en modo alguno está legitimado para promover un asunto de la naturaleza que se conoce, sea el conflicto de competencia, por cuanto la ley especial (Ley de la Jurisdicción Constitucional) expresamente prevé que este tipo de asuntos sea promovido por un órgano distinto, sea el superior jerarca, que en el caso de las municipalidades lo es el Concejo. (RSCCSJ. 5737-2001).

Los artículos 78 y 79 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establecen los requisitos formales para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad,

los cuales consisten en la autenticación de la firma del escrito inicial, exponer con fundamentos claros y precisos las normas o principios constitucionales que se consideran infringidos, la certificación literal del libelo en que invocó la inconstitucionalidad de las normas impugnadas dentro del asunto principal, y finalmente aportar siete juegos de copias del escrito de interposición y de la demás documentación que lo acompaña, para los Magistrados de la Sala, uno adicional para la Procuraduría General de la República y las necesarias para las partes contrarias en el asunto principal. (RSCCSJ. 17731-2007).

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

A

A

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. (RSCCSJ. 2771-2003). Reiterada jurisprudencia de esta Sala niega a los Diputados una legitimación especial para interponer la acción de inconstitucionalidad sin el asunto previo judicial, incluso de amparo o hábeas corpus, o en el procedimiento tendente a agotar la vía administrativa— exigido por el artículo 75.1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ya que los únicos funcionarios que, en virtud de sus cargos, no lo requieren son el Contralor, Procurador y Fiscal Generales de la República y el Defensor de los Habitantes conforme al párrafo 3º del mismo. (...). El artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional abre paso a la acción de inconstitucionalidad: b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fue-

ren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo; con lo cual, en tratándose de actos concretos —subjetivos— del Parlamento, que, por cierto, ni se acusan ni son susceptibles de violar derechos o libertades fundamentales del accionante —ni de ninguna persona en particular—, sino sólo, a lo sumo, de normas orgánicas de la Constitución (arts. 121 inc. 3), 158 y, en su caso, 163), a través de la desaplicación, alegadamente indebida, del Reglamento Legislativo (art. 85), resulta evidente que sólo pueden ser objetados por inconstitucionales en sí y, por ende, mediante la acción de inconstitucionalidad, y no mediante recursos de hábeas corpus o de amparo. (RSCCSJ. 2621-1995).

Empero, en aquellos casos donde hay plazos constitucionales y reglamentarios, la consulta no puede —ni debe— convertirse en un instrumento para vulnerar el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas), de ahí que su no evacuación por parte de la Sala Constitucional no impide la votación definitiva del proyecto de ley. (RSCCSJ. 12887-2014).

En estos casos, es claro que la inadmisión de la acción constituiría una violación al principio de tutela judicial efectiva. A partir de lo dicho, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario

que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción, tal como asimismo lo indica la Procuraduría General de la República en su informe, pues la aprobación de una norma que desafecte un bien de dominio público, en principio, no tiene la fuerza eficiente de afectar la esfera jurídica de los intereses de una persona, siendo evidente que nos hallamos ante una cuestión de orden constitucional que no obstante su relevancia, no produce una lesión directa e individual. (RSCCSJ. 12250-2015).

En materia de acciones de inconstitucionalidad, la competencia de esta Sala está claramente delimitada por los artículos 10 de la Constitución Política y 73 de la Ley de esta jurisdicción. Si bien es cierto que el primero literalmente señala que esa competencia puede ser ejercida respecto de “normas de cualquier naturaleza”, es evidente que no se puede inferir de allí que se incluya dentro de ellas a las del propio texto fundamental, al que la Sala está subordinado. (...) 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 ésta última y no la

norma fundamental en sí misma. (RSCCSJ. 5596-1999).

Esta Sala ha mantenido de forma consistente dicho criterio, en el sentido que las normas constitucionales originarias no son impugnables en acción de inconstitucionalidad. (...) es verdad que la Sala ha reconocido en términos generales una jerarquía muy particular y elevada a los instrumentos de derechos humanos (entre los cuales está obviamente la Convención Americana de Derechos Humanos) de modo que las ventajas de éstos para las personas en materia de derechos humanos, pueden llegar incluso a superar lo establecido en la Constitución Política; y segundo porque también es cierto que existen sentencias (que se mencionan en el escrito de interposición) en donde este Tribunal ha incursionado en lecturas e interpretaciones de normas constitucionales, al menos abiertamente integradoras de las normas constitucionales (RSCCSJ. 4634-2016).

A

Adhesión a moción presentada

De conformidad con lo anterior, la interpretación aplicada por el Presidente de la Comisión lo que procuró, en el fondo, era resguardar la legitimidad de las mociones presentadas originalmente por

A

los legisladores que suscribieron la moción y que, una vez presentadas, no fueran alteradas o hubiere adhesiones posteriores que, al final de cuentas, pudieran vulnerar los intereses y derechos de los legisladores que propusieron desde un principio la moción. En consecuencia, la mecánica no es impedir a los diputados que se adhieran tardíamente a una moción, sino que, cuenten de previo con la venia del resto de los legisladores que la propusieron. Lo anterior, a fin de no perjudicar la estrategia de defensa de los diputados que presentaron la moción correspondiente. En criterio de este Tribunal, lejos de afectarse los derechos de los legisladores, se procura mayor transparencia y seguridad en la discusión legislativa, especialmente, en lo que se refiere a la presentación y defensa de las mociones. En todo caso, el tema de la “adhesión” a una moción presentada por otro u otros diputados, no puede provocar un vicio esencial del procedimiento legislativo, por cuanto, al haber sido presentada debe discutirse y resolverse sobre la misma, independientemente del número de diputados adherentes. (RSCCSJ. 11210-2008).

Alternabilidad en el poder

Al respecto, se hace la advertencia de que el concepto doctrina-

rio de este principio propio de los sistemas o regímenes republicanos, tiene un significado diverso del considerado por la accionante, en tanto implica la posibilidad real y efectiva de que los cargos públicos se ocupen **temporalmente** conforme a los períodos previamente fijados en la Constitución Política o en la ley. Esto es, la renovación periódica de los puestos públicos por medio de elecciones libres, de donde resaltan los elementos de legitimidad y control político, al ser requerida la participación de la ciudadanía en su totalidad –para las elecciones Presidenciales, de los diputados, regidores, síndicos y el alcalde municipal- (...) Por ello, la alternancia en el Poder requiere de un régimen democrático que permita la competencia real y equitativa de los partidos políticos o de los grupos, sectores o asociaciones –como en este caso-, de manera que se supone una igualdad real de oportunidades, de donde no puede privilegiarse ningún sector, grupo o candidato. En todo caso, debe advertirse que la rotación en el poder sólo es posible si media una norma expresa al efecto, de manera que en ausencia de ella, el cuerpo electoral elige al representante. (RSCCSJ. 3475-2003).

Antinomia

Que, si bien el artículo 73 inciso d) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a los interesados a plantear la acción de inconstitu-

cionalidad contra las disposiciones legales que se opongan a las de un tratado internacional, considerando que al hacerlo violan la jerarquía normativa superior del segundo, de conformidad con el artículo 7° de la Constitución Política, ello no obsta a que, cuando las disposiciones del tratado resulten ejecutivas y ejecutables por sí mismas, sin necesidad de otras normas que las desarrollen en el derecho interno, las legales que las contradigan deban tenerse simplemente por derogadas, en virtud precisamente del rango superior del tratado. De esta manera, la antinomia entre ley y tratado, a partir de la reforma de los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución (Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989, vigente desde el 1° de setiembre) y, sobre todo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (No. 7135 del 11 de octubre de 1989, vigente desde su publicación el 19), se resuelve, en primer lugar y en lo posible, con la derogación automática de la primera en cuanto se oponga al segundo, sin perjuicio de que también pueda serlo mediante la declaración de inconstitucionalidad de la ley. (RSCCSJ. 282-1990).

Los principios que regulan la interpretación sistemática permiten solucionar problemas de colisiones (aparentes) de normas. A los

efectos del sub lite, debe reconocerse que la Constitución tiene un influjo directo sobre la exégesis de todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es un texto vivo, cuyas previsiones imbuyen de sentido el resto de la normativa infra constitucional. Aunado a lo anterior, la solución de una colisión de normas presupone la aplicación de otros principios interpretativos, como es la prevalencia de las normas especiales sobre las generales. (RSCCSJ. 19511-2018).

Apelación de la Resolución del Presidente

En caso de discrepar de lo resuelto por la Presidencia del Directorio, los Diputados en disidencia pueden emplear varios mecanismos tales como la apelación conforme el artículo 156 del Reglamento de la Asamblea Legislativa o a través de una moción de revisión inmediatamente antes de la aprobación del acta en la sesión siguiente, conforme el ordinal 155 del cuerpo normativo supracitado. (RSCCSJ. 2901-2007).

Estima la Sala que si el ordenamiento jurídico parlamentario le concede al Presidente de la Asamblea una competencia exclusiva, la apelación contra los actos que emanan del ejercicio de



A

las potestades respectivas, resulta improcedente. En efecto, el ordenamiento jurídico le otorga a la Presidencia de la Asamblea Legislativa una competencia exclusiva en este ámbito; si a la apelación se le diera curso, se caería en una antinomia jurídica, ya que por la vía de recurso se le estaría sustrayendo a un órgano parlamentario -a la Presidencia- una competencia que le otorga el ordenamiento jurídico para concedérsela a otro. En consecuencia, no estamos frente a un acto arbitrario del Presidente de la Asamblea Legislativa, sino frente al ejercicio de competencias propias. Es importante tomar en cuenta que en este caso, el Presidente se encontraba frente a un acto de mera constatación, una especie de providencia parlamentaria que impulsa el procedimiento a la etapa inmediata y siguiente, donde no existe ningún juicio de valor, sino que su actuación se limita a constatar un hecho y actuar con base en esa realidad. La apelación, a diferencia de la revisión, se ejerce contra los actos del Presidente de la Asamblea Legislativa, mientras que la revisión es contra las actuaciones del Plenario y supone o parte de la premisa de que existe una valoración o juicio de la Presidencia sobre la aplicación e interpretación del Derecho Parlamentario. (RSCCSJ. 6852-2005).

Siendo que la Presidencia se negó a admitir la presentación de los recursos de apelación. Estima este Tribunal Constitucional que tal extremo del iter legislativo sí constituye, a todas luces, un claro y evidente vicio sustancial, puesto que, como se ha señalado reiteradamente en esta sentencia un instrumento fundamental para actuar y potenciar el derecho de enmienda de los Diputados y de respeto de las minorías -como manifestaciones del principio democrático-, lo constituye la posibilidad de recurrir las decisiones de la presidencia de la Comisión dictaminadora, tal y como lo dispone el artículo 5, inciso f) -aplicable al trámite en plenario, artículo 6, inciso d)- del procedimiento especial aquí consultado, medio de impugnación cuya procedencia le corresponde determinar a la Comisión dictaminadora para que luego se pronuncie el Plenario. (...) En consecuencia, al existir una laguna normativa en el acuerdo que pautó el procedimiento especial, en lo tocante a la tramitación de los recursos de apelación, lo procedente era seguir el trámite previsto en forma genérica en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en el caso concreto se demostró que si bien se presentó el recurso de apelación y se le concedió la palabra a la legisladora, lo cierto es que su disconformidad no se sometió a valoración por parte del Pleno de la Asamblea. Así las cosas, se

lesionó el derecho a la apelación de la diputada referida, pues no resultó legítimo que el Presidente del Directorio rechazara en forma unilateral el recurso de apelación presentado, con lo cual se produjo un vicio esencial del procedimiento legislativo. (RSCCSJ. 4569-2008).

Cuando los (as) diputados (as) ejercen su derecho a impugnar las resoluciones del presidente de la Asamblea Legislativa abren la oportunidad para que sea el plenario el que corrija sus desviaciones ante un juicio que determinaría si son inconstitucionales o antirreglamentarias; sin embargo, el retiro de la apelación puede tener un efecto convalidante del vicio, pero si la resolución del presidente de la Asamblea Legislativa contiene un vicio sustancial por el quebrantamiento de los rigores del procedimiento legislativo señalado en la Constitución Política o en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, tales no pueden ser convalidados. Similares razones es necesario esgrimir si el plenario desecha la apelación. En este sentido, la Sala Constitucional, ante la gestión de los (as) legisladores (as) consultantes pueden establecer infracciones de nulidad absoluta, especialmente cuando se trata de un requisito consagrado en el Derecho de la Constitución. (...) el hecho de que

se hayan rechazado la moción de apelación del diputado González Ulloa contra la resolución del presidente de la Asamblea Legislativa que se cuestiona, así como la moción de revisión, tales actos del plenario legislativo no tienen el efecto jurídico de la convalidación del vicio, toda vez que estamos ante uno de naturaleza sustancial, de nulidad absoluta, pues con la citada resolución se quebrantó abierta y flagrantemente una disposición del Reglamento de la Asamblea Legislativa, todo lo cual afectó innecesariamente el principio democrático y los derechos de los (as) parlamentarios (as) que se derivan de él. (RSCCSJ. 1240-2015).

A

Asamblea Legislativa, régimen interno

La Asamblea legislativa encarna, como todo parlamento democrático constitucional, la más amplia y genuina representación popular ordinaria entre los poderes derivados de la Constitución. En tal sentido, sus potestades son genéricas y de principio, sin otras limitaciones o condiciones que las impuestas por el Derecho de la Constitución; (RSCCSJ. 1618-1991).

Hay que recordar que los ingentes problemas que en la casi generalidad de los casos viven

A

los parlamentos y las asambleas legislativas, en sus diversas denominaciones y configuraciones y en sus diferentes contextos, pueden exponer la convivencia democrática

a severos riesgos de conflicto, perversión o disolución, por causa -al menos en parte- de persistirse en formas de organización y funcionamiento que pudieran ser cada vez menos compatibles con las nuevas circunstancias, es decir, por no tenerse en cuenta el hecho, históricamente demostrable, de que la democracia es dinámica. (RSCCSJ. 1084-1993).

La Asamblea Legislativa es pluripartidista y representativa, en el sentido de que los diputados son los representantes del pueblo (RSCCSJ. 1954-1997).

En este punto hay que recordar que la potestad legislativa es exclusiva de la Asamblea, sobre todo en el sentido de que es la voluntad de ese órgano el factor determinante de que la ley sea tal. Esto da a la aprobación (art. 124) una relevancia excepcional dentro del procedimiento legislativo. El decidir la oportunidad para rendir ese acto es asunto que concierne exclusivamente a la Asamblea, salvo que la Constitución -como ya se ha dicho- diga otra cosa. A consecuencia de esto, la Constitución reserva a la Asamblea un ámbito de libertad que no puede ser trascendido ni porque así

lo quisiera la misma Asamblea. Este espacio tiene su origen en el principio de la división o separación de los Poderes, y está garantizado o protegido por la independencia del Legislativo, por la indelegabilidad de sus funciones propias, por la imposibilidad jurídica de que éste órgano renuncie a la potestad legislativa o la subordine a limitaciones no admitidas o autorizadas expresamente por la Constitución, y por sus poderes de autorregulación, que se manifiestan de modo específico en el Reglamento legislativo. Así, pues, la determinación de la oportunidad para cumplir con el trámite de aprobación de las leyes, sea cual sea el contenido de éstas, así fuere la aprobación de un acto de naturaleza administrativa, es cosa reservada de modo exclusivo a la Asamblea Legislativa. En este sentido, puede decirse apropiadamente que la Asamblea es incoercible. La ley que fija un plazo para que la Asamblea apruebe un acto de naturaleza administrativa quebranta este principio de incoercibilidad, porque es evidente que, directa o indirectamente, está requiriendo de la Asamblea una decisión en una oportunidad que ella misma -la ley- determina. (RSCCSJ. 3789-1992).

En la Asamblea Legislativa se encuentra el foro que representa las diversas fuerzas políticas y su dinámica debe permitirles el espacio necesario, tanto para las discusiones como para las nego-

ciaciones políticas, en la aprobación de proyectos de ley o en el control político que le es propio. (RSCCSJ. 3220-2000).

La Asamblea Legislativa en el ejercicio de su función materialmente legislativa de dictar normas de carácter general y abstracto, esto es, leyes en sentido formal y material (artículo 121, inciso 1°, de la Constitución Política), goza de una amplia libertad de conformación para desarrollar el programa constitucional fijado por el Poder Constituyente. Ese extenso margen de maniobra en cuanto a la materia normada se ha denominado, también, discrecionalidad legislativa, entendida como la posibilidad que tiene ese órgano, ante una necesidad determinada del cuerpo social, de escoger la solución normativa o regla de Derecho que estime más justa, adecuada e idónea para satisfacerla, todo dentro del abanico o pluralidad de opciones políticas que ofrece libremente el cuerpo electoral a través del sistema de representación legislativa. (RSCCSJ. 5090-2003).

La Asamblea Legislativa es un órgano representativo de la comunidad nacional y la publicidad que se le brinde a los procedimientos parlamentarios es vital, dado que por mandato constitucional la soberanía reside en el pueblo y éste la delega por medio del su-

fragio en sus representantes ante la Asamblea Legislativa (artículo 105 de la Constitución Política). (RSCCSJ.6243-2009).

La mayoría de los textos doctrinarios relativos del Derecho Parlamentario coinciden en que la misión original de los Parlamentos fue deliberar y adoptar decisiones de naturaleza política o legislativa. Ello debe hacerse efectivo mediante el uso de diferentes instrumentos jurídicos que proporcionen y potencien contenido a los valores, principios y derechos superiores establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En razón de lo anterior es que se considera esta función del Parlamento como de desarrollo de la Constitución, ya que debe actualizar permanentemente la voluntad popular, única titular de la soberanía. A las anteriores funciones tradicionales, descritas por los tratadistas, los parlamentos modernos adicionan otras por cuanto son concebidas como el único Poder en el cual coexisten y dialogan distintas fuerzas políticas representantes de los varios sectores y grupos que componen a la sociedad. Una de esas nuevas características es, precisamente, que el Parlamento incluye representación natural de la soberanía popular expresada

A

A

por la concertación de los diversos enfoques políticos acerca de los problemas públicos. Otra característica consiste que, en el Parlamento, también se pone en práctica diaria el régimen establecido en la Constitución para la colaboración entre los varios Poderes Supremos del Estado. Es imperativo entender que la esencia de estas características en el sentido de que la institución parlamentaria, no se agota en el análisis del conjunto de relaciones interinstitucionales del Estado, ya que también debe tomarse en cuenta el fundamento jurídico-sociológico que subyace en ella: la soberanía popular, en toda su plenitud y heterogeneidad, depositada -no entregada- a este órgano del Estado. (...) Para que la Asamblea Legislativa cumpla su cometido como punto de encuentro de las diversas expresiones e intereses de las y los habitantes de este país, cada uno de sus representantes democráticamente electos debe contar con posibilidades efectivas de manifestar sus opiniones, defender sus planteamientos e intentar convencer al colegio acerca de la pertinencia de sus posiciones. Lo anterior debe suceder además en un clima de publicidad y transparencia que permita a las personas y grupos de intereses, enterarse adecuadamente de las iniciativas en discusión, y acudir ante sus

representantes a exigirles cumplir con su mandato en forma eficaz. Este clima de diálogo y publicidad debe caracterizar la actuación parlamentaria en todos sus ámbitos, y se torna imprescindible en casos de reformas o producción de normas complejas, extensas o de marcada relevancia para la vida de las y los habitantes. (RSCCSJ. 3671-2006).

Así, antes que los Parlamentos tuvieran la atribución de dictar las leyes, ya tenían la de imposición de tributos y aprobación del gasto, como un ejercicio del sistema de control y vigilancia, donde al parlamento le corresponde -en nombre del pueblo-, el control y limitación del poder de gobierno, como función equilibradora del sistema político, para evitar desviaciones de poder. En este caso el papel del Legislativo, será plasmado -en la teorización de Montesquieu-, a través del diseño de la separación de poderes y su control recíproco, que recoge la idea de que el Poder sea el que límite al Poder. (RSCCSJ. VS 1240-2015).

Autonomía

Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no

obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada

institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo). (RSCCSJ. 3309-1994). Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía : a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autorganizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y por ello ajena a los fines de esta consulta. Los otros dos grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la ley (acto fundacional) que crea al ente. El ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su

A

A

contenido e involucra la potestad legislativa para modificarlo y hasta extinguirlo; pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del

jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente. La autonomía, usualmente, comprende las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, la de darse los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos y por último, el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. Estas líneas generales sobre la autonomía, están dirigidas a la descentralización administrativa creada por la ley ordinaria. (RSCCSJ. 6256-1994).

Sobre este extremo de la consulta debe señalarse que el artículo 189, inciso 3°, de la Constitución Política aún para las instituciones autónomas con autonomía política o de gobierno -de segundo grado-, como el caso de la ARESEP, creadas por ley reforzada, no le impone al legislador ordinario que para atribuirle nuevas competencias o atribuciones o transferirle otras que se encuentran conferidas a otros entes públicos -sea el Estado u otro ente descentralizado- se precise de una ley reforzada, de haberlo

querido así el constituyente originario, así lo hubiere dispuesto para limitar, de manera expresa, la libertad de conformación del legislador ordinario que debe ser el principio y la regla. A lo sumo, podría estimarse necesaria una ley reforzada cuando las competencias atribuidas o transferidas suponen una variación sustancial de los fines y cometidos del ente público descentralizado -previamente asignados- o una verdadera y real innovación de las que tiene ya asignadas por el ordenamiento jurídico. (RSCCSJ. 4569-2008). Además, desde el punto de vista histórico y del origen de la Administración Pública moderna, la autonomía es el resultado del fenómeno de desmembramiento de funciones del Poder Ejecutivo, como Administración Central, que ha dado paso al surgimiento de nuevas personas jurídicas públicas, como sujetos de derecho separados del Estado. (RSCCSJ. 9567-2008)

Autonomía administrativa

La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia.

(...) Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y está sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.” Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación na-

cional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (RSCCSJ. 3309-1994).

La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. La coordinación puede ser interorgánica -entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía- o intersubjetiva, esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y competencias específicas. La autonomía administrativa o de otro grado de cuya titularidad gozan los entes públicos los obliga a coordinar sus acciones, puesto que, no pueden estar sometidos recíprocamente a relaciones de jerarquía por su naturaleza interorgánica. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada. La coordinación se logra a través del establecimiento de

A

A

niveles o canales fluidos y permanentes de información entre los entes públicos, todo lo cual se puede lograr a través de reuniones, informes o la creación de instancias formales de coordinación. (RSCCSJ. 19716-2017).

Autonomía universitaria

Los conceptos expuestos nos indican, claramente, que fue la intención del Constituyente concederles a las universidades estatales un marco general de autonomía según lo que expresa el artículo 84 de la Constitución Política, y además, de un trato especial en lo que atañe al procedimiento legislativo para la discusión y aprobación de proyectos de ley, en materias que sin estar dentro del ámbito autonómico, tengan que ver con las universidades estatales. (...) el Constituyente no le quitó ni impidió a la Asamblea la potestad de legislar respecto de las materias puestas bajo la competencia de las instituciones de educación superior, o de las relacionadas directamente con ellas -para usar los propios términos de la Ley Fundamental-, y la única condición expresa que al respecto le impuso, fue la de oirlas previamente, para discutir y aprobar los proyectos de ley correspondientes, salvo lo que atañe a la facultad de organización y de darse el propio gobierno, según la inde-

pendencia claramente otorgada en el artículo 84 constitucional. (...) las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal. (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92).

Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de

citar, 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 (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido. (...) dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de di-

A

A

ferentes corrientes de pensamiento (véase sobre las limitaciones legítimas de la libertad, el precitado voto 3550-92). Por supuesto, también, que esos entes por disposición constitucional (artículo 85), están sujetos a coordinación por el “cuerpo encargado” que ahí se indica, y a tomar en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Vigente (RSCCSJ. 1313-1993).

Autonomía de la CCSS

El constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado. (...) La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades : a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales,

grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 idem; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido. Como se vio en los considerandos anteriores, la Asamblea Nacional Constituyente optó por dejar las cosas, en cuanto a esta institución, tal y como estaban en la Constitución de 1871, “con plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo”. (RSCCSJ. 6256-1994).

La autonomía de gobierno y administración de la Caja Costarricense de Seguro Social forma parte del Derecho de la Constitución, cuya supremacía material y formal vincula a toda autoridad pública. (...) al contar con un grado de autonomía diferente y superior al establecido en el artículo 188, de la misma Constitución Política, según lo ha reconocido este Tribunal Constitucional. (RSCCSJ. 1692-2016).

Autonomía municipal

Gramaticalmente, es usual que se diga que el término “autonomía”, puede ser definido como “la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”. Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía

debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad

impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma

A

A

independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia respon-

sabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos. (...) En otras palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen (RSCCSJ. 5445-1999).

Avocación

Sin embargo, el constituyente derivado estableció la norma inversa de manera que si lo delegado se desvía o entra en conflicto con otras mayorías en la Asamblea Legislativa, le es posible ejercer un control sobre el proyecto de ley que se resuelve ante una Comisión con Potestad Legislativa Plena. En otras palabras, es posible que si existe un consenso menos exigente, una mayoría absoluta de legisladores pueden recuperar el proyecto de ley para su conocimiento. La competencia delegada a una representación proporcional menor de la Asamblea Legislativa regresaría, entonces, al Pleno por otra decisión política de mayorías. (...) No cabe duda de que cuando se presenta una moción de avocación, por las consecuencias que podría conllevar una votación

negativa en el primer debate en el seno de una Comisión con Potestad Legislativa Plena, tal y como lo prescribe el numeral 164, inciso 2 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en este supuesto, no en el otro, cuando se aprueba, en cuyo caso tendría el efecto de impulsar la iniciativa a la etapa siguiente en el procedimiento parlamentario, sí tiene la particularidad de ser una votación definitiva y, por consiguiente, se debe suspender esa votación. Cuando ello no ocurre, y se vota el proyecto, se produce una vulneración al citado numeral del Reglamento de la Asamblea Legislativa y también al artículo 124 constitucional, que establece la atribución de la Asamblea Legislativa de avocar, en cualquier momento, el debate o la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación; competencia que se vería truncada si, sometido a votación el proyecto de ley en primer debate, la mayoría de los miembros de la Comisión con Potestad Legislativa Plena deciden darle su voto negativo. Es entonces una verdad de Perogrullo que por el principio de preclusión, la avocación no procede cuando el órgano delegado tomó la decisión definitiva (artículo 175.1 del Reglamento de la Asamblea Legislativa), como podría ocurrir con la improbación del proyecto de ley en primer de-

bate. (...) La presentación de una moción de avocación de un proyecto de ley, que es conocido por una Comisión con Potestad Legislativa Plena, suspende su trámite de votación en primer debate en ese órgano parlamentario. (RSCCSJ.14966-2011).



Caducidad de proyectos

La regla sobre caducidad de los proyectos está en el artículo 119 del Reglamento, y ha sido objeto de reformas reglamentarias que parece que han creado algún grado de incertidumbre sobre lo que fenece y lo que puede continuar su trámite. La regla, por otra parte, atañe a consideraciones de importancia sobre todo en el plano legislativo interno, con escasa o ninguna incidencia en el plano de los principios, sobre todo en casos como el que aquí se comenta. Porque aunque prima facie pudiera aceptarse que el presente proyecto caducó en un momento dado, y que la Asamblea optó por continuar el trámite cuando tal caducidad ya se había producido, lo cierto es que para que esto fuera posible medió ini-





Cialmente una implícita manifestación de la Asamblea, ninguno de cuyos miembros obstaculizó o impugnó una resolución (por ende, no apelada) del Presidente legislativo, y posteriormente una expresa manifestación de voluntad de la Asamblea, tomada, según demuestra el estudio del expediente legislativo, por una mayoría calificada, como había sido previsto en consulta con los jefes de las diferentes fracciones políticas que forman aquel órgano. (RSCCSJ. 11560-2001).

Los Diputados consultantes indican que es potestativo de la Asamblea Legislativa disponer lo relativo a la suerte que sigue a los proyectos, cuando termina el período legislativo en el que han sido presentados. En el derecho parlamentario comparado, indican, hay diverso tratamiento a este tema, incluida la posibilidad de que los proyectos de ley no aprobados durante la gestión del diputado proponente, se tienen por desechados y en esa condición pasan definitivamente al archivo. (RSCCSJ. 8611-1998).

Tres conclusiones preliminares. La primera, que el instituto de la caducidad relativo a los actos parlamentarios finales que se expresaban en un decreto legislativo o en un acuerdo legislativo se regulan en una misma norma.

La segunda, que claramente el primer y segundo párrafo se referían a proyectos de ley, mención que se omite en el numeral 119 del RAL, pues con base en la ordenación que se hizo de este, se ubica dentro de los títulos y capítulos que regulan esta materia, es decir, su mención resultaría redundante. La tercera, se confirma que en el numeral 206 se regula la caducidad de los acuerdos legislativos. (...) Para el archivo del expediente legislativo no se requiere de ningún acto del Parlamento, pues es el cumplimiento del plazo que archiva el expediente legislativo de forma automática. (...) El plazo máximo que un proyecto de ley puede estar en la corriente legislativa es de cuatro años, prorrogables únicamente por otros cuatro años más. (...) La caducidad cuatrienal se aplicará a los proyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa a partir de la publicación de la reseña en el Diario Oficial La Gaceta. (RSCCSJ. 12250-2015).

Cargo público

En el caso de Costa Rica, de que nuestro sistema penal ni siquiera contempla la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos como sanción accesoria normal, sino sólo como pena específica para ciertos delitos y, desde luego, para ser impuesta al cabo del respectivo proceso penal. Si a la persona condenada por un delito muy grave, pero que no compor-

te esa inhabilitación, no podría siquiera impedirle desempeñar o continuar desempeñando un cargo público- salvo, naturalmente, su imposibilidad material para hacerlo mientras deba descontar una pena privativa de libertad. (RSCCSJ. 1147-1990).

Caja única

Respecto a esta modificación es preciso señalar que se está respetando el principio establecido por el numeral 185 constitucional, según el cual la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales y es el único que tiene la facultad legal para hacer los pagos en nombre del Estado y recibir las cantidades de dinero provenientes de rentas o que por cualquier otro motivo ingrese a las arcas nacionales. (...) Consultan en el sentido de si la participación del Ministro de MIDEPLAN en este caso concreto podría ser violatoria del principio de Caja Unica del Estado consagrado en el numeral 185 de la Constitución Política. (RSCCSJ. 4606-1994).

Sin perjuicio de lo que la Sala ha expresado, es importante indicar que el principio de caja única del Estado se encuentra regulado expresamente en el artículo 51 de la Ley de la Administración Financiera de la República que dispone que todos los ingresos o recursos

públicos, constituirán un fondo indivisible con el que se cubrirán los gastos de la Administración Pública. (RSCCSJ. 7598-1994).

Sobre el principio de “caja única”, el mismo se encuentra consagrado en el artículo 185 de la Constitución Política, el cual le da a la Tesorería Nacional la competencia exclusiva de girar los gastos y recibir los ingresos a nombre del Estado costarricense. La regla anterior, impone la necesidad de que todas las rentas dirigidas a financiar gastos del Estado, ingresen a un fondo común, del cual también deberán ser retirados los recursos que financien las diversas erogaciones públicas. (RSCCSJ. 919-1999).

Debe entenderse el concepto de “caja única”, como un sólo centro de operaciones con capacidad legal para recibir y pagar en nombre del Estado, y no como la obligación de respetar a ultranza el principio de universalidad presupuestaria, según el cual todos los ingresos forman un concepto general de recursos que deben ser asignados o afectados según la prioridad en la satisfacción de las necesidades y fines públicos que determine el Poder Legislativo, previa propuesta del Poder Ejecutivo; d) La jurisprudencia constitucional, incluida la de la antigua Corte Plena en





ejercicio de su función jurisdiccional, ha sido clara y unívoca en señalar que una Ley de Presupuesto no puede crear o modificar impuestos, porque existe en esta materia

una reserva legal, (...) En todo caso, merece ser aclarado que el principio de unidad de caja es una manifestación contable del principio de universalidad, y que contrario a lo que se ha afirmado, sí tiene rango constitucional, sólo que se refiere a la obligación de que exista una sólo caja pagadora del Estado, que es la Tesorería Nacional, lo cual implica a su vez, que todos los ingresos, aún cuando tengan un destino específico, deban ingresar a la universalidad, para ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución.(...) El principio de caja única, sí tiene rango constitucional, y se refiere a la existencia de un sólo centro de de operaciones con capacidad legal para recibir y pagar en nombre del Estado; c) en cuanto a los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales, porque el legislador constituyente hizo la salvedad expresa de que si se permitiera su existencia sin que la doctrina imperante se le pudiera

aplicar con rigidez a esa materia.. Cualquier otra jurisprudencia anterior a esta sobre la materia de los impuestos con destino específico debe entenderse modificada en el sentido señalado. (RSCCSJ. 4528-1999).

Coadyuvancia

La coadyuvancia es una forma de intervención adhesiva que se da cuando una persona actúa en un proceso adhiriéndose a las pretensiones de alguna de las partes principales, como consecuencia está legitimado para actuar como coadyuvante quien ostente un interés directo en el resultado del recurso, pero al no ser actor principal, el coadyuvante no resultará directamente afectado por la sentencia, es decir, la eficacia de ésta no podrá alcanzarle de manera directa e inmediata, ni le afecta la condición de cosa juzgada del pronunciamiento, aunque en materia de amparo pueda favorecerle la eficacia de lo resuelto, debido al carácter de “erga omnes” que tiene la jurisprudencia y precedentes de la jurisdicción constitucional (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). (RSCCSJ. 3235-1992).

Las coadyuvancias no están reguladas en la Ley de la Jurisdicción Constitucional para las consultas de constitucionalidad, como si se prevé la coadyuvancia activa o pasiva en las acciones de constitucionalidad. (RSCCSJ. 18351-2016).

Comisiones, integración

La forma de integración de las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa sufrió una profunda transformación como consecuencia de la reforma al artículo 124 de la Constitución Política a través de la ley número 7347 del primero de julio de mil novecientos noventa y tres. Mediante esta reforma, las comisiones permanentes quedan facultadas para el conocimiento y aprobación de leyes, sujetas a determinadas limitaciones, las que implican el respeto del principio democrático y a las minorías parlamentarias, que obligan a integrar las comisiones en la medida de lo razonable de manera proporcional según el número de diputados de los partidos representados en la Asamblea. (RSCCSJ. 5969-1998).

Naturalmente que al analizar el principio de igualdad aplicado al caso concreto, no se trata del absurdo de pretender equiparar las mayorías y minorías numéricamente, es decir como si fueran iguales, por ejemplo con derecho al mismo número de representantes cada fracción minoritaria con respecto a las mayoritarias, sino de analizar en el caso concreto, si la disposición impugnada guarda una proporción adecuada dentro de las reglas de la representación propio de un esquema democrático. Tampoco podría pretenderse

un concepto de igualdad a rajatablas que hiciera matemáticamente imposible la integración de la Comisión, sino de determinar si el sistema actual es proporcional y razonable de conformidad con el principio democrático que obliga a respetar a las minorías en el parlamento, conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (...) Lo correcto, constitucionalmente hablando es que las fracciones políticas tengan una composición que refleje proporcionalmente el número de Diputados que conforman las fracciones parlamentarias, para satisfacer plenamente los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. No es lo mismo entonces, asignar una composición por fracción, que por el número de diputados. Claro está que es un sistema proporcional no matemático, de forma tal que debe procurarse una representación equitativa (representación a escala), sin llegar al absurdo de pretender exactitud. (RSCCSJ. 14253-2004).

Por otra parte, si bien uno de los principales retos de la democracia radica en el balance de la representación política que queda asignada en la Asamblea Legislativa con base en la voluntad electoral plasmada en la respectiva elección nacional, no se puede perder





de vista que la democracia es el gobierno de las mayorías, pero cuando éstas cometan excesos en perjuicio de las minorías, se esperaba que la misión del Tribunal Constitu-

cional es protegerlas frente al poder de las mayorías, aún cuando éstas sean de hecho. (RSCCSJ. 5596-2012).

Comisión de Consultas de Constitucionalidad

Como este Tribunal hizo objeciones de constitucionalidad referentes al contenido del proyecto, el expediente se devolvió a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, a la cual únicamente le compete revisar lo aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, debiendo en todo respetar el resto del proyecto que ya había sido aprobado por la mayoría de los legisladores, es decir, sobre el cual ya se había pronunciado el Órgano mediante una manifestación inequívoca de voluntad, precedida de todas las garantías reconocidas por la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa. (RSCCSJ. 1800-2005).

Queda de manifiesto que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, si pretende modificar una norma en extremos sobre los cuales no se produjo un juicio de constitucionalidad, únicamente

puede proponer al Plenario que envíe el proyecto a una Comisión para que lo redictamine, pero nunca realizar por sí misma esa reforma. (RSCCSJ. 5298-2006).

La Sala ha sostenido que dentro de las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad está la de acoger las observaciones de la Sala Constitucional al evacuar una consulta de constitucionalidad, o recomendar desistir de las regulaciones propuestas que comprometan la regularidad constitucional de la legislación. Sin embargo, la Comisión no puede variar lo que no ha sido objeto de pronunciamiento de este Tribunal. (...) El diseño de justicia constitucional costarricense otorga a la opinión de la Sala efectos jurídicos vinculantes cuando advierta sobre los errores invalidantes del procedimiento, en cuyo caso, debe procederse a la subsanación de los defectos del procedimiento. (...) En este momento la Comisión actúa como un cuerpo asesor legislativo que emite un criterio sobre cuál debe ser el proceder del pleno, sea actuar acorde con el fallo de constitucionalidad para introducir modificaciones que deben ser acordadas por el plenario, o aconsejar el reenvío según el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. (...) El diseño de justicia constitucional costarricense otorga a la opinión de la Sala efectos jurídicos vinculantes

cuando advierta sobre los errores invalidantes del procedimiento, en cuyo caso, debe procederse a la subsanación de los defectos del procedimiento. (...) En tal sentido, existe vicio sustancial en el procedimiento al incluir en el informe de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, aprobado por el Plenario, materias sobre las cuales la Sala no hizo objeción de constitucionalidad, con lo que se impide a los Diputados ejercer el derecho de enmienda, toda vez que sobre ese cambio, al estar en el Capítulo de Primeros Debates, no es posible ejercer ningún tipo de moción para introducir modificaciones. En estos casos, no se aplican los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, con lo que se legislaría sobre una materia en el que le está vedado a los diputados la posibilidad de introducir modificaciones. (...) La iniciativa se puede enviar a la Comisión dictaminadora o una especial según lo regulado en el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Lo que resulta inadmisibles es que por vía de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, se introduzcan cambios sustanciales a la iniciativa -que no han sido a consecuencia de una opinión de constitucionalidad evacuada por la Sala (RSCCSJ. 12026-2010).

Es necesario enfatizar que este Tribunal solo podría emitir opiniones consultivas sobre actuaciones concretas y firmes de los diferentes órganos legislativos. De este modo, entrar a definir en este momento que es lo que correspondería hacer al Plenario Legislativo, sería adelantarse a los acontecimientos. Mucho menos debe este Tribunal controlar la constitucionalidad de hipotéticas omisiones o actuaciones del órgano decisor, porque constituyen meras premoniciones. (RSCCSJ. 8127-2016).

Comisiones especiales

La anterior norma no puede ser aplicada al caso de las comisiones especiales por varias razones, pero particularmente porque tales comisiones, en esencia, tienen una existencia temporal, son constituidas para la atención de "... un asunto determinado o el cumplimiento de una misión." (artículo 90 del Reglamento), de modo que una vez vencido su mandato, desaparecen como órgano parlamentario. Vencido el plazo por el que fue creada, una comisión especial sólo puede seguir existiendo, si el Plenario dispone la prórroga de su mandato a solicitud de la propia comisión (artículo 95 ibídem). Una vez ocurrida la verificación



C del mencionado término, el órgano deja de existir. (RSCCSJ. 3671-2006).

Comisiones de investigación

La atribución de nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente” (art. 121, inc. 27 Const. Pol.). constituye un instrumento normal indispensable para que pueda la Asamblea, descargar normalmente su función de fiscalización política que le es tan consustancial como la netamente legislativa. (...) No obstante, tal atribución de nombrar comisiones especiales de investigación encuentra limitaciones insalvables derivadas de tres consideraciones constitucionales, a saber: 1. En primer lugar, sólo puede utilizarse como instrumento de la función legislativa de fiscalización política y, por ende, únicamente para investigar negocios o conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca de los particulares, quienes están excluidos, por definición, de dicha fiscalización. (...) Si bien las comisiones especiales de investigación tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios (i) podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí cualquier persona

con el objeto de interrogarla» (art. 121 inc. 23 pgr. 2. Const. Pol.). no pueden entenderse facultades para, total o parcialmente, sustituir, invadir o entorpecer las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia ni para contribuir a que otros lo hagan. (...) Finalmente, el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, no debilitar los derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes de la República, derechos y libertades que les pertenecen por su intrínseca dignidad por su sola condición de seres humanos, sin discriminación alguna. (...) También es cierto que en el ejercicio de su legítima función de investigación y fiscalización políticas respecto de los entes, órganos o funcionarios públicos la Asamblea, sus comisiones y sus diputados se ven muchas veces en la necesidad de investigar y conocer, incluso hasta de mencionar, las actuaciones de personas particulares que hayan tenido o tengan participación en los negocios públicos. En este aspecto lo único que puede hacerse es apelar a la responsabilidad moral de los representantes populares para garantizar la privacidad de aquellos incluso si fueren culpables de acciones delictuosas, ilegales o indebidas, porque esto sólo los tribunales de justicia pueden pronunciarlo. (RSCCSJ. 1618-1991). Cabe aclarar al recurrente que de conformidad al inciso 23) del artí-

culo 121 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa tiene la facultad de nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que aquella les encomiende, razón por la cual, sus miembros tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que sean necesarios, así como también, podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla. Dichas investigaciones tienen como fin ejercer un control político, (RSCCSJ. 1640-1995).

En la presente acción de amparo se afirma que la investigación que la Asamblea Legislativa inició sobre asuntos que estaban -y aún hoy están- pendientes ante los tribunales de justicia, viola el principio de la división de funciones del Estado (separación de poderes). Pero, esta tesis confunde dos tipos de actividad o función: por una parte la del Poder Judicial, que en la materia que nos ocupa investiga con el propósito de castigar penalmente, y por otra la función de control político de la Asamblea Legislativa, que investiga para denunciar ante la sociedad o para genera legislación que mejore algunos campos descuidados en la materia objeto de la investigación, y por ese motivo tiene propósitos

diferentes a los que persigue el Poder Judicial. (...) Finalmente, cabe decir que no obstante que la Comisión investigadora no puede catalogarse como un tribunal, si la persona que es citada a comparecer ante ella decidiera no declarar, a tenor del derecho contenido en el artículo 36 de la Constitución Política, no es posible forzar en ningún sentido, una conducta contraria. Por lo demás, la calificación de no declarar, por los motivos del citado artículo, corresponde hacerla al interesado y no a la Comisión investigadora, sin que pueda darse ningún tipo de responsabilidad en tal circunstancia. Esta es la inteligencia que debe dársele al artículo 18 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea. Así pues, la Asamblea puede investigar todo lo que considere del caso, pero en los términos en que el propio ordenamiento se lo permita. Contrariamente, también vale indicar a esta altura, que siendo los diputados funcionarios públicos, están en la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier hecho que consideren delito perseguible de oficio, cuando tengan conocimiento de él en el desempeño de sus funciones, tal como lo ordena el artículo 156 inciso 1º del Código de Procedimientos





Penales. Omitir ese deber, es también censurable, porque los Diputados no se diferencian en ese sentido, de otros funcionarios públicos, no obstante su posición en el sistema y su origen electivo. (...) La Sala entiende que, constitucionalmente, las comisiones investigativas tienen -o deben tener- el más amplio acceso a las dependencias oficiales de cualquier Poder o institución pública, para recabar información y pruebas que consideren necesarias, quedando a salvo los secretos de Estado debidamente declarados así, los asuntos diplomáticos y militares en trámite. Igual puede decirse de los documentos privados que tienen protección especial de la Constitución. (RSCCSJ. 441-1991).

La investigación parlamentaria consiste en un conjunto de operaciones que culminan con la redacción o preparación de una o más relaciones por parte de la Comisión Investigadora, cuya finalidad precisamente es el control de la forma en que el gobierno, y en general la Administración Pública, desarrollan su cometido. Es el único instrumento que permite a los Parlamentarios una adquisición directa de información, acerca del funcionamiento de los demás entes públicos; por cuanto están dotadas de una serie de facultades especiales, como medio nece-

sario para llevar a cabo su labor. (...) Ahora bien, las Comisiones de Investigación de la Asamblea Legislativa finalizan su encomienda con un informe o dictamen, el cual es sometido al conocimiento del Plenario Legislativo, actividad típica de control político, y en el cual, válidamente puede incluirse la presentación de un proyecto de ley, conducente a dar la normativa más pertinente para dar solución al problema planteado; y el hecho de que se trate de un informe o un dictamen, no impide que llegue a adquirir autonomía normativa, siguiendo el procedimiento legislativo al efecto. Ni en la Constitución Política ni en el Reglamento de la Asamblea (de Orden, Dirección y Disciplina Interna) se establece una distinción entre cuando procede un "informe" y cuando un "dictamen", como asevera el accionante; sino que los términos se utilizan en forma indistinta. (...) Lleva razón el Licenciado Roberto Tovar Faja, en su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa, en cuanto señala que la violación de los artículos del Reglamento de la Asamblea que mencionan los accionantes no son de aplicación al caso, pues regulan fases diferentes del trámite de los proyectos de ley que son conocidos en las Comisiones Permanentes Ordinarias, no los proyectos derivados de una comisión legislativa de investigación. (...) Tampoco es procedente la supuesta violación del numeral 56,

que establece una dispensa de trámites, ya que el artículo 14 establece un trámite especial para los proyectos de ley que resultan de una Comisión Investigadora. (RSCCSJ. 6939-1996).

No obstante, debe tenerse presente que las Comisiones de Investigación son una garantía constitucional (razón por la que se encuentran establecidas a nivel de la Constitución Política), a fin de que sirvan de instrumento a la Asamblea Legislativa para que pueda ejercer el control político sobre las actuaciones de los poderes institucionales entre sí -sin convertirse en un contralor de los otros Poderes del Estado, con respecto al ejercicio de sus competencias exclusivas, sino de ciertas actuaciones que puedan considerarse política o moralmente reprochables- y del poder político en general, en beneficio de la Nación misma, en la cual reside la Soberanía (artículo 2 constitucional), en el tanto la labor de la Comisión implica un desarrollo de una función de información, desde y hacia el pueblo, de lo que ocurre en la vida política. Entonces, esas Comisiones no sólo tienen una naturaleza jurídico-parlamentaria, sino también una jurídico-constitucional, al constituir una garantía jurídica frente a los abusos del poder o frente a los riesgos propios del poder político. (RSCCSJ. 1953-1997).

El objeto de este amparo se centra en la supuesta violación al debido proceso y al derecho de defensa que ha sufrido el amparado, por parte de la Comisión recurrida, por no habersele intimado los cargos, ni haberle dado oportunidad de ejercer su defensa y ofrecer pruebas de descargo, a pesar de que, supuestamente, en el informe que se rendirá ante la Asamblea Legislativa, se le impondrán sanciones, al recomendar su destitución como servidor público y su expulsión del Partido Liberación Nacional. (...) En efecto, la labor de las Comisiones Investigadoras establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, no es la de juzgar -competencia exclusiva del Poder Judicial, en sentido estricto- a los servidores públicos, menos aún a los particulares, pues, respecto a éstos últimos, existe una imposibilidad absoluta para investigar su vida y negocios privados, sino la de investigar un determinado asunto, es decir, hechos, que le haya sido encomendado por el Plenario Legislativo, de cuyo resultado ha de rendir el informe correspondiente, de modo que no cumplen una función de control jurídico, ni jurisdiccional, labor que puede culminar con una censura moral a funcionarios o particulares, o recomen-





daciones que les afectan, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran serlo jurídicamente. Es cierto que en esos hechos pueden resultar involucradas, indirectamente, determinadas personas, pero la investigación no se dirige contra éstas en particular -toda vez que no se encausa a nadie, es decir, no se establece un procedimiento en contra de persona determinada- razón por la cual no existe posibilidad de imputar cargos o de dar audiencia para que se ejerza el derecho de defensa o se ofrezca prueba de descargo. (...) La labor de una Comisión Investigadora, va dirigida a formar opinión pública, a través del debate nacional de un determinado asunto, a fin de que se conozcan hechos que, de otra forma, podrían permanecer ocultos y en los que están comprometidos, de una u otra forma, intereses públicos. (RSCCSJ. 1898-1997).

Esta potestad de investigación está íntimamente relacionada con la naturaleza misma de las Comisiones de Investigación, la que, dada la multiplicidad de objetos y funciones que cumplen esos órganos, es versátil, en el tanto cumplen diversas finalidades, en diferentes campos. Si bien son órganos auxiliares de la Asamblea y están subordinadas al Plenario, su labor es diversa; así pueden

constituirse en medios eficaces para que la Asamblea Legislativa ejerza el control del poder político en general. Es claro que, tanto en la Constitución como en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, esas Comisiones son de creación potestativa del Plenario, con el fin de investigar determinado asunto que se considere de interés para el país y así le suministre a la Asamblea la información necesaria para tomar un acuerdo al respecto. De allí que su labor está constreñida al mandato de investigación que, en su momento, les haya dado el Plenario Legislativo. Por esa razón, el dictamen resultado de su investigación puede ser aceptado, o no, por el Plenario para su debate, o puede ser archivado sin ulteriores consecuencias. (...) Cumple una función de esclarecimiento de situaciones o actuaciones de funcionarios públicos o personajes de la vida política -en relación con determinados hechos, pues no son, propiamente, los funcionarios públicos o los políticos los investigados- que son expuestas a la opinión pública, a fin de establecer si son, o no, irreprochables. Así, en el tanto lo investigado por dichas Comisiones ayude a formar opinión pública y sea una prolongación de ésta, se está realizando el principio democrático, base de nuestro sistema jurídico. (...) A las Comisiones de Investigación les está prohibido invadir competencias de otros órganos. En este senti-

do, no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial. (...) Dichas Comisiones no realizan funciones jurisdiccionales y, por ello, no se les ha conferido el poder de juzgar e imponer sanciones. Son órganos de carácter político -no judicial. (...) Las Comisiones de Investigación derivan su potestad de la Constitución Política y pueden cumplir diversas funciones, entre las que destaca la de control político, (...) Se las dota de un poder de investigación sumamente amplio, a fin de evitar que su labor se vea obstaculizada. (...) El informe rendido por la Comisión de Investigación es apenas un acto preparatorio, un eslabón más dentro de los actos que han de realizarse a fin de posibilitar que la Asamblea Legislativa ejerza eficientemente el control político (RSCCSJ. 1954-1997).

La labor de una Comisión Investigadora, va dirigida a formar opinión pública, a través del debate nacional de un determinado asunto, a fin de que se conozcan hechos que, de otra forma, podrían permanecer ocultos y en los que están comprometidos, de una u otra forma, intereses públicos (...) En el trámite de la investigación no es obligatorio observar plenamente las garantías del debido proceso, en sentido estricto, más sí respetarse, en forma absoluta,

los derechos fundamentales de los que comparecen ante ella. (...) No debe perderse de vista que lo que la Comisión elabora es un informe, es decir, una relación de las actuaciones verificadas durante la investigación y las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó, no un dictamen, pues éste, a diferencia de aquél, implica un juicio de valor, lo que es ajeno a la labor de la Comisión (RSCCSJ.: 1271-1997).

Esas facultades otorgadas constitucionalmente a las Comisiones de Investigación van encaminadas a allanar su camino, pues, con ello, se las dota de un poder de investigación sumamente amplio, a fin de evitar que su labor se vea obstaculizada. Esta potestad de investigación está íntimamente relacionada con la naturaleza misma de las Comisiones de Investigación, la que, dada la multiplicidad de objetos y funciones que cumplen esos órganos, es versátil, en el tanto cumplen diversas finalidades, en diferentes campos. (...) Se considera que no puede concebirse que el poder de investigación de las Comisiones a las que se refiere el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, carezca de límites. De este modo, se establece en la misma resolución que si bien: "el numeral constitucional citado





no establece límites expresos a dicha potestad; sin embargo, el principio de razonabilidad y proporcionalidad constitucional impide la existencia de poderes ilimitados, y el poder de investigación de la Asamblea no es la excepción. De conformidad con lo expuesto en el Considerando anterior, las funciones y poder investigativo de las Comisiones de Investigación son sumamente amplios. (...) No podría entenderse que esas Comisiones estén por encima de los otros Poderes del Estado, en el sentido de que puedan avocar competencias propias de éstos, ya que, precisamente, uno de los límites constitucionales del ejercicio de la potestad de investigación lo constituye el Principio de División de Poderes, estipulado en el artículo 9 de la Constitución Política. (...) Que la labor de éstas según el artículo 121 inciso 23) de la Constitución Política, no es la de juzgar a los funcionarios públicos, menos aún a los particulares, pues, respecto a éstos últimos, existe una imposibilidad absoluta para investigar su vida y negocios privados, pudiendo tan solo investigar un determinado asunto, es decir, hechos, cuya indagación le haya sido encomendada por el Plenario Legislativo, de cuyo resultado ha de rendir el informe correspondiente. (...) Es preciso recalcar que ninguna persona es

llamada a declarar ante una Comisión Investigadora en calidad de acusado, sino como simple compareciente, a fin de interrogarla para obtener información sobre los hechos objeto de investigación. (...) En el trámite de la investigación no es obligatorio para la Comisión, guiarse bajo las garantías del principio del debido proceso -debido a que, quien comparece ante ésta, no lo hace, en calidad de acusado sino de informante-, pero, debe observar, en todo momento, el respeto de los derechos fundamentales de los particulares (RSCCSJ. 4562-1999).

La disposición transcrita no hace distinción en cuanto a las personas que pueden ser citadas para comparecer ante una Comisión Especial de Investigación creada por la Asamblea Legislativa, por lo que, la autoridad recurrida no está excediendo límite alguno al respecto. (...) El solo hecho de ser citados, no implica que los Fiscales del Ministerio Público deban incumplir sus deberes o bien, en el caso del Exministro de la Presidencia Rodrigo Arias Sánchez, renunciar a las garantías que el ordenamiento jurídico establece. (RSCCSJ. 1826-2011).

Comisión de Nombramientos

El inciso 3 del artículo 121 de la Constitución confiere exclusivamente a la Asamblea Legislativa la potestad de nombramiento,

potestad que, en consecuencia, ejerce el Plenario de ese órgano, y ninguno otro ajeno a él, ni distinto o subordinado (en el mismo sentido, puede verse también el artículo 124 constitucional). No obstante, la Asamblea Legislativa, haciendo uso de sus potestades de autorregulación, que también tienen asidero constitucional (valga decir, el inciso 22 del artículo 121), puede establecer los medios de procedimiento para hacer los nombramientos cuando sea necesario: el cuadro normativo de rango constitucional se completa, entonces, con lo que el Reglamento legislativo disponga a este respecto. Es así como la Asamblea ha creado, en fecha más bien reciente, una comisión permanente especial, denominada Comisión de Nombramientos, con el encargo (en lo que interesa) de analizar los nombramientos que el Plenario le remita y rendir un informe. Anteriormente, la práctica legislativa consistía en que el nombramiento lo producía la Asamblea sin que el acto correspondiente estuviese antecedido de un procedimiento preparatorio formal, es decir, normativamente regulado; bajo los actuales términos reglamentarios, esta clase de procedimiento existe y se cumple en la Comisión de Nombramientos, en las condiciones que la Comisión dispone: desde la perspec-

tiva del ejercicio de la potestad de nombramiento, lo significativo es que la Comisión rinda el informe que el Plenario requiere de ella, sin que la previsión del requisito implique que el Plenario, o cada uno de los diputados en particular, esté vinculado por el informe a tal punto que haya de atenerse para la decisión final, inevitablemente, a sus análisis o recomendaciones. el análisis que se haga en el informe de la Comisión y la aplicación discrecional de criterios para este análisis atinentes a la naturaleza del cargo que se ha de llenar, aunque no se hubieren anunciado a los postulados, o no en todos sus pormenores, no lesionan derechos amparables en sede de esta jurisdicción constitucional. Ha de tenerse en cuenta que en el recurso no se alega que se hubiese impedido u obstaculizado a los postulantes la presentación de todos sus atestados, o que no se hubiese considerado los presentados por quienes lo hicieron, de modo que hubiesen sido sorprendidos, excluidos o discriminados a la hora del análisis. Por otra parte, cabe hacer una rápida mención a la inevitable naturaleza política de los órganos legislativos que participan en este tipo de procedimientos, y como resultado, a la incidencia de excepcionales juicios de valor o



C de interés político, de suyo amplios y flexibles, que es natural que se manifiesten en estos procedimientos, (...) En cuanto al informe (o a los informes) que produzca la

Comisión de Nombramientos, y a su grado de aptitud para satisfacer las exigencias de la Asamblea Legislativa, será ésta la que tenga la última palabra. (RSCCSJ. 7832-2002)

Habida cuenta de que el Poder Judicial es independiente, y de que la Contraloría General, pese a ser, en el lenguaje de la Constitución, “una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública” (artículo 183), tiene “absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores” (idem), aquella potestad es señaladamente un medio de cooperación de la Asamblea con otro Poder estatal y con un órgano de significación constitucional, en tanto al procurar los nombramientos la Asamblea contribuye a la integración de sus órganos de mayor jerarquía y al funcionamiento regular de aquellos, y nada más: pero no un medio de control respecto de cada uno de esos órganos. (...) El nombramiento que en cada oportunidad se haga agota el ejercicio concreto de la potestad: específicamente en los casos del Contralor y del Subcontralor, efectuado el

nombramiento (por el procedimiento expedito de los acuerdos legislativos), la potestad de la Asamblea decae, y solo es ejercitable nuevamente si se ofrece la hipótesis de vacancia de esos órganos. Ciertamente, la Asamblea tiene la facultad de remover a las personas que ha nombrado en cualquiera de esos cargos: la Constitución se la confiere al final del artículo 183, y allí mismo regula las causas de remoción (que consisten en la ineptitud o los procederes incorrectos), el procedimiento y la mayoría necesaria para producir el acto. Pero es imposible confundir esta facultad con la potestad de nombramiento propiamente dicha, y no ver entre ambas otra cosa que una relación lógica. (RSCCSJ. 3529-1996).

Al efecto, se tiene en primer término lo dispuesto en el artículo 121, inciso 22, que confiere “exclusivamente” a la Asamblea Legislativa –y el énfasis es deliberado– la potestad de “nombrar los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia”; norma que encuentra eco en lo que a su vez dispone el ordinal 157 ibidem. La exclusividad de esa competencia constitucional conferida a la Asamblea tiene importantes consecuencias, que se podría sintetizar en el hecho de que ella es indelegable –tanto a lo interno como a lo externo– y que no puede ser compartida o limitada por otro órgano u órganos. Además, cuando se ejercita en el caso de

un nombramiento concreto, se traduce o manifiesta particularmente por medio de un acuerdo legislativo que carece del carácter de ley y que, por ende, es adoptado sin sujeción al rigor del procedimiento que exige la promulgación de ésta (artículo 124, párrafo primero). (...) Quiérase o no, la Asamblea Legislativa traduce un sistema de partidos políticos (artículo 98 de la Constitución) y en este sentido, el nombramiento de las y los magistrados del Poder Judicial origina un proceso político caracterizado por la negociación y la formación de consensos legislativos: Es dentro de este marco que se toman los acuerdos de nombramiento, que se caracterizan por la existencia de un ámbito más o menos amplio de libertad en la formación del acuerdo legislativo que conduce al nombramiento y que la Asamblea puede efectuar en cualquier tiempo, es decir, con indiferencia de si se encuentra en período ordinario o extraordinario de sesiones, pues así se desprende del artículo 118 constitucional. (...) Como lo ha dicho la Sala en otras ocasiones, la potestad de que aquí se habla es señaladamente un medio de cooperación de la Asamblea con otro Poder estatal, en tanto al procurar los nombramientos la Asamblea contribuye a la integración de sus órganos de mayor jerarquía y al fun-

cionamiento regular de aquellos, y nada más. No se trata de un medio de control respecto de cada uno de esos órganos. (...) En lo que al tema interesa, la Asamblea integra por este medio diversas comisiones, entre las cuales se encuentra la Comisión Especial Permanente de Nombramientos, encargada de analizar –para rendir un informe– los nombramientos que el Plenario le remita, así como la solicitud de ratificación de los nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo, cuando corresponda. (RSCCSJ. 848-2003). El informe que ha de brindar la citada Comisión se constituye en una mera recomendación, cuyo propósito exclusivo es facilitar al Plenario el análisis de los atestados de los eventuales candidatos al cargo y el cumplimiento por parte de estos de los requisitos constitucionales exigidos para ser Magistrado. Pero, en definitiva, será el Plenario el que nombrará libremente a la persona que ha de ocupar el cargo, sin otro deber que el de atenerse a los requisitos de elegibilidad y de las causas de ineligibilidad constitucionalmente previstas, por lo que el nombramiento no está supeditado al informe que rinda la citada Comisión o su valoración de los distintos candidatos, pudiendo perfectamente el Plenario nom-





brar a cualquier de los aspirantes del cargo que cumpla los requisitos que fije, para el nombramiento correspondiente, la Constitución. (RSCCSJ. 1111-2003).

El acto de esa Comisión es eso, una recomendación, pero la Comisión no goza de tanta autoridad como para vincular a todos los diputados ni en cuanto al método para valorar a los candidatos, ni por efecto de la recomendación final. (RSCCSJ. 9536-2005)

Comisión permanente

El nombramiento de las comisiones permanentes es facultad exclusiva de la Asamblea. Esto ha de ser entendido, necesariamente, en el sentido de que la Asamblea establece las comisiones en tanto órganos, pero, además, que la integración o composición de estos órganos corresponde también al pleno legislativo, y no a otro órgano legislativo cualquiera (por ejemplo, no al Presidente de la Asamblea). 6.- La composición de las comisiones debe “reflejar proporcionalmente” el número de diputados de los partidos políticos representados en la Asamblea. Norma esta que, casi seguramente, concitará las mayores dificultades para su correcta aplicación, pero que, juzgada a priori, no necesariamente contradice la condición representativa de la Asamblea. (RSCCSJ. 1084-1993).

Las comisiones permanentes (ordinarias o especiales), son órganos que permanecen en el tiempo, pese a que su composición pueda variar al cabo de una legislatura o por otras circunstancias. Están regidas por el principio de continuidad del órgano a diferencia de las comisiones especiales, propiamente dichas, las cuales se basan en un mandato especial del Plenario cuando las creó y dispuso el plazo durante el cual podrían actuar. (RSCCSJ. 3671-2006).

En esencia, pues, el trámite autorizado por el artículo 41 (Actual 137) es coincidente con otros medios procesales ideados por la misma Asamblea para resolver el difícil problema que plantea a un órgano de esta clase el ejercicio de su función decisoria, ejercicio que lógicamente ha de estar precedido de la formación de una voluntad lo más amplia y libre que sea posible, capaz de manifestarse mayoritariamente. El trámite de estudio y recomendación por parte de las comisiones permanentes ordinarias es uno de esos medios. En este punto, hay que llamar la atención sobre el hecho de que el Reglamento Legislativo pone a disposición de los diputados medios casi inagotables para la configuración de aquella voluntad y el ejercicio de aquella función: así, por ejemplo, además de los citados, el sistema de reiteración de mociones de fondo rechazadas en las comisiones. (RSCCSJ. 3789-1992).

Naturalmente que al analizar el principio de igualdad aplicado al caso concreto, no se pretende equiparar las mayorías y minorías numéricamente, es decir, como si fueran iguales, por ejemplo con derecho al mismo número de representantes cada fracción minoritaria con respecto a las mayoritarias, sino que se debe examinar en el caso concreto, si la disposición impugnada guarda una proporción adecuada dentro de las reglas de la representación propio de un esquema democrático. Tampoco podría pretenderse un concepto de igualdad absoluto que hiciera matemáticamente imposible la integración de la Comisión, sino de determinar si el sistema actual es proporcional y razonable de conformidad con el principio democrático que obliga a respetar a las minorías en el parlamento, conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (RSCCSJ. 1361-2011).

Comisiones plenas

Por otra parte, la reforma crea para la Asamblea Legislativa la facultad de delegar en comisiones permanentes “el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley”. Esta posibilidad de descentralizar la potestad legislativa -y no, realmente, de “delegarla”, esto es, de transferirla o desplazarla al exterior del Poder Legislativo,

hipótesis que contrariaría lo que se dispone en el artículo 9 de la Constitución Política-, descentralización de la que hay ejemplos en otros países donde la democracia representativa sin duda opera, es, prima facie, perfectamente compatible con las demandas del principio de democracia representativa que está en el quicio de nuestro propio sistema político. Pero, evidentemente, es preciso que la descentralización esté rodeada de garantías para que ese principio y sus consecuencias necesarias no se desvirtúen en los hechos, para que se apliquen permanentemente y consistentemente durante la vida efectiva de la reforma, y para que las normas que ahora se introducen se desarrollen e interpreten en el sentido que más cabalmente satisfaga dicho principio y sus valores intrínsecos y derivados. (...) La Sala opina que la descentralización se establece facultativamente en condiciones que configuren una suma de garantías en el sentido mencionado en el Considerando anterior. Así: 1.- Implica que la Asamblea puede atribuir la potestad legislativa a comisiones permanentes, pero no a otra clase de comisiones -por ejemplo, no a comisiones especiales, creadas ad-hoc-. 2.- El mandato para las comisiones es “el conocimiento





y la aprobación” de los proyectos de ley, de modo que, dada la posibilidad de que el pleno de la Asamblea avoque en cualquier momento el debate o la votación de éstos, por mayoría absoluta de los diputados presentes al momento de resolverse el punto, existe un medio de control sencillo del modo concreto de ejercicio de la delegación a cargo del pleno. 3.- La delegación sólo es válida si media una votación calificada, lo que resulta en un factor de protección de los partidos que están en minoría. 4.- De la delegación se excluyen varias materias que se enuncian taxativamente; (RSCCSJ. 1084-1993). Es claro entonces que aquellos proyectos para los que la Ley Fundamental exija mayorías calificadas o mayoría absoluta no podrán ser delegadas en las comisiones con potestad legislativa plena, pues en tales instancias nunca se podría alcanzar la cantidad de votos necesaria para aprobar dichas iniciativas. Por el contrario, en todos los casos que caben dentro de la regla general (mayoría relativa) y que no se encuentren dentro de los supuestos de no delegabilidad previstos en el artículo 124 constitucional, pueden ser objeto de delegación para que una comisión de las indicadas, discuta y vote la iniciativa en cada uno de los debates que

deba superar. (RSCCSJ. 16462-2005).

Finalmente, siguiendo más un método de interpretación teleológica –tal como lo ha hecho esta Sala- debe imperar un criterio restrictivo de interpretación cuando de materia a delegar en Comisiones con potestad legislativa plena se trata, pues sea como sea, y aunque estas comisiones se han admitido como constitucionales, es irrefutable que el cuerpo parlamentario que discute es mucho menor que el pleno de la Asamblea Legislativa, entendiéndose que el principio democrático se cumple en mayor medida en esta. (RSCCSJ. 2896-2008).

Como la potestad legislativa emana de la propia Constitución Política, la legislación que aprueben las Comisiones son normas legales con el mismo rango y valor que una emitida por el plenario legislativo, la diferencia se encuentra en que existen supuestos en que el constituyente reservó el conocimiento de ciertos proyectos, a su análisis, discusión y aprobación mediante debates en el plenario legislativo. El párrafo tercero del artículo 124 constitucional, excluye del trámite legislativo de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa, la discusión de proyectos de ley en materia electoral, impuestos nacionales o la modificación a los existentes, así como al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4) (aprobar o improbar

convenios internacionales, tratados públicos o concordatos), 11) (dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios), 14) (decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación), 15) (aprobar o improbar empréstitos) y 17) (determinar la ley de la unidad monetaria o la moneda, el crédito, las pesas y medidas). (RSCCSJ. 15738-2010).

No obstante, como marco de referencia de esta opinión no es pertinente decir que un proyecto que se delega en una Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena para su “conocimiento y aprobación” (artículo 124 de la Constitución se radica en esa Comisión para que allí se cumpla -en el plano político- la función transaccional típica de la Asamblea Legislativa: la “plenitud” de la potestad de la Comisión (a que se alude en el cuarto párrafo del artículo 124 Constitucional se refiere a que la Comisión produce la ley como si lo hiciera el propio Plenario legislativo y con los mismos efectos, de modo que las Comisiones deben subordinarse fielmente -en su dimensión característica y del modo que demanda su estructura- a los mismos trámites que expresamente la Constitución ordena a la Asamblea en pleno. Están igualmente subordinadas al principio democrático

y sus derivados y aplicaciones concretas. Evidentemente, para realizar su cometido la Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena debe contar con el mismo instrumental jurídico con que cuenta el Plenario legislativo (incluido el derecho de enmienda), hecha salvedad de las reservas que la Constitución señale (y sin perjuicio de las regulaciones reglamentarias). En cuanto hace al derecho de enmienda, específicamente, la práctica válida de éste no permitiría a la Comisión arrogarse el conocimiento de las materias que el artículo el 124 Constitucional destina exclusivamente al Plenario de la Asamblea. (...) Debe tenerse claro que las Comisiones son, por así decirlo, delegados de un delegado, valga decir, aquellos órganos en los que se delega una potestad delegada. La Constitución lo dice así: “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa...” (artículo 105); y “La Asamblea Legislativa puede delegar, en comisiones permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley...” artículo 124 párrafo segundo). En consecuencia, debe interpretarse que, tratándose del procedimiento constitucional de “formación de las leyes” –regulado en Costa





Rica en los artículos 124 de la Constitución Política y 113 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Legislativa- la autorización constitucional para delegar proyectos de ley para su conocimiento y aprobación por Comisiones Legislativas Plenas debe ser interpretada, en caso de duda, en forma restrictiva. Por ello, debe concluirse que, si la Constitución prohíbe la delegación de proyectos de ley en los que se crean o modifican impuestos, los que varíen el destino de éstos tampoco pueden ser encomendados a una Comisión Legislativa Plena para su conocimiento y aprobación. El órgano competente constitucionalmente para emitir y modificar tributos es la Asamblea Legislativa en pleno, cuya voluntad no puede ser alterada por un órgano delegado. (RSCCSJ. 17412-2014).

Comparecencia legislativa

La enunciación que hace el artículo 145 de la Constitución Política no es taxativa, en consecuencia, la Asamblea, en el pleno uno de sus facultades constitucionales y de se competencia residual, podría establecer, por ley, la obligación de cualesquiera otros funcionarios públicos, para comparecer al plenario legislativo, cuando sean llamados y resulte estrictamente necesario. Ello resulta especialmente razonable tratándose del

Contralor General y el Subcontralor de la República, cuyo nombramiento y remoción corresponde, precisamente, a la Asamblea Legislativa y debido a la naturaleza de la institución, según lo dicho en el punto anterior. La regulación normativa en torno a la comparecencia de estos funcionarios a la Asamblea Legislativa corresponderá, por disposición del artículo 121, inciso 22, al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior. (...) La concurrencia al Plenario Legislativo no se agota con lo que dispone el artículo 145, puesto que como se ha dicho, esa norma no constituye una enumeración taxativa. Tómense como ejemplos, aunque sea con fines protocolarios, las sesiones formales que celebra la Asamblea Legislativa para la toma de posesión de los cargos del Presidente y los dos Vicepresidentes del ocho de mayo siguiente a la fecha en que se celebran las elecciones generales y la que se celebra el día primero de mayo de cada año, en las que concurren, los Supremos Poderes, Procuradores, Contralores, Defensores de los Habitantes, Cuerpo Diplomático y otros invitado, sin que la Constitución Política señale expresamente el deber de concurrencia. (RSCCSJ. 2430-1994).

Conceptos, definición.

Ciertamente la definición es difícil, sobre todo porque las definiciones encierran en sí mismas ya un

juicio de valor de quien las expresa, una carga ideológica, filosófica y política que les da contenido, y en consecuencia, pueden variar según las coordenadas históricas, de tiempo y espacio, y por ello muchas veces se da por supuesto el significado y se evita su delimitación, lo que se traduce finalmente en un desconocimiento de la vigencia del concepto en la realidad. Pero esa es la tarea ardua del juez y especialmente del juez constitucional, que en determinado momento de la historia tiene que definir los alcances de un derecho, su significación dentro del orden social, político y jurídico y darle contenido e interpretación, y cuando lo hace, no puede pretenderse nunca que se ha dado el paso definitivo, y que lo dicho es inmutable, porque sólo el avance de la sociedad y de los seres que la integran, marcará el norte a seguir, siendo pretensión de la conciencia humana, que nunca la redefinición sea para retroceder, sino para avanzar en ese reconocimiento de los derechos y atributos fundamentales de la persona. (RSCCSJ. 1428-1996).

Conceptos jurídicos indeterminados

No puede afirmarse que se puede obviar totalmente la definición de las conductas que se han de sancionar en aplicación del prin-

cipio de legalidad, y más específicamente del de tipicidad. Por ello, debe entenderse, que los tipos enunciados en términos aparentemente deontológicos deben convertirse en tipos jurídicos perfectamente tecnicizados, en el sentido de formular conceptos determinables, por lo cual los conceptos jurídicos indeterminados de conductas habrán de ser concretados o completados a través del análisis pormenorizado de los hechos y de una interpretación de los mismos desde los valores que en dichos conceptos se define. (...) Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los primeros delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca, como lo son la mayoría de edad, plazos para promover recursos y apelaciones, etc. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual, es claro que intenta delimitar un supuesto concreto, conceptos como lo son la buena fe, la falta de probidad, la moral, las buenas costumbres, etc. Así, aunque la ley no determine con claridad los límites de estos conceptos, porque se trata de conceptos que no





admiten cuantificación o determinación rigurosa, pero que en todo caso, es manifiesto que con ellos se está refiriendo a un supuesto de realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de aplicación. La ley utiliza conceptos de valor -buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, orden público, justo precio, moral-, o de experiencia -incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible-, porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. (...) La aplicación de tales conceptos a la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución: o se da o no se da el concepto; o hay buena fe o no la hay, o acciones contrarias al orden público o no las hay, o hay acciones contrarias a la moral o no las hay, etc. En esto radica lo esencial de este tipo de conceptos, de manera que la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una "unidad de solución justa" en cada caso. La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, que no obstante su denominación, son conceptos de valor o de experiencia utilizados por las leyes, se da en todas las ramas del derecho. (RSCCSJ. 5594-1994).

A criterio de la Sala no estamos en presencia de una facultad discrecional amplia y absoluta como se afirma, sino que la norma lo que incluye son conceptos jurídicos indeterminados, que son perfectamente lógicos y normales y que conforman una unidad de solución justa en aplicación del concepto a una circunstancia concreta.- Por el contrario, característico de la potestad discrecional es la pluralidad de soluciones posibles como consecuencia de su ejercicio, que lleva implícita una libertad de elección, inclusive aplicando, de estimarse conveniente, otros criterios materiales diferentes a lo jurídico, lo que a juicio de la Sala, no ocurre en la norma impugnada, con la excepción que luego se dirá. El inciso a) del artículo 121 bajo examen contiene conceptos indeterminados, como "conducta nociva", "seguridad nacional", "tranquilidad", "orden público".- Lo peculiar de estos conceptos es que su aplicación en un caso particular, solamente puede desembocar en un resultado: se dan las perturbaciones a esos principios o no se dan, existen circunstancias especiales o no existen y todo ello en torno a que el contenido de la norma y su adaptación al fin que se propone, se pueda lograr, inclusive, mediante la inserción de condiciones, términos y modos, siempre que sean compatibles con el concepto de la misma. (RSCCSJ. 1684-1991). La simple utilización de concep-

tos jurídicos indeterminados en la norma impugnada, no la hace inconstitucional, sino que por el contrario, le otorga un margen de acción razonable al juez penal, para que analice el caso concreto a la luz de las pruebas aportadas al expediente. (RSCCSJ. 5412-2008).

Concesión de inmunidades

El Acuerdo prevé una serie de inmunidades parciales y de plena jurisdicción a la Organización, a sus funcionarios y a los representantes de los Estados miembros (artículos 9, 18, 19 y 22 del texto del Convenio). Estas excepciones son propias del régimen de los funcionarios de las misiones diplomáticas y de los otros organismos especializados de las Naciones Unidas con sede en el país. No quebrantan la Soberanía Nacional ni la potestad punitiva estatal, no contradicen, pues, las reglas de la Constitución vigente. (RSCCSJ. 7292-1998).

Conexidad

Ahora bien: en la misma sentencia No. 3410-92 está admitido que un proyecto de ley puede ser modificado durante el trámite legislativo sin que esta práctica quebrante por sí normas constitucionales. Pero también se encuentra ahí la idea de que si por la vía de la

enmienda del proyecto, mediante mociones de fondo, éste se altera de modo esencial, al punto de no reconocerse jurídicamente un texto en el otro, el caso constituye una infracción que invalida el procedimiento, puesto que en realidad se estaría ante un nuevo proyecto, con entidad propia y distinta del otro, al que se favorece con la exención de trámites constitucionalmente necesarios. (RSCCSJ. 5383-1993).

Ya en varias ocasiones la Sala se ha pronunciado sobre el principio de conexidad, de conformidad con el cual debe existir un equilibrio entre la iniciativa legislativa y el derecho de enmienda, los cuales forman parte esencial del procedimiento legislativo y son, a su vez, elementos del equilibrio de poderes y de la técnica de pesos y contrapesos establecida en la Constitución Política y a cuya finalidad deben servir. El principio de conexidad no constituye un impedimento u obstrucción al ejercicio de lo que la Sala ha denominado “función política transaccional”, que se refiere a la posibilidad que tienen los diputados de ir ajustando con sus opiniones, a través del mecanismo de mociones y dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto, aún cuando dicho principio impone





un límite al derecho de enmienda del legislador, ya que por esta vía no se podría variar el proyecto de ley de tal manera que lo que se apruebe sea un proyecto esencialmente distinto. (...) La conexidad se dirige, entonces, a lograr que se respete el derecho de iniciativa de conformidad con el cual se establece el hilo conductor básico (la raíz) que ha servido de ratio o motivo para el proyecto original y que, por eso mismo, no puede ser dejado de lado, sea a través de cambios en la finalidad del proyecto, o bien, por la inclusión de meras disposiciones aisladas que regulan temas cualitativamente diferentes. Ese marco se entiende definido, fundamentalmente, por la materia sobre la que versa el proyecto de ley, por lo que, por la vía de enmienda, no podría ser modificarse a tal grado que afecte el fondo del tema objeto del proyecto y, menos aún, excluir dicho tema del todo, o bien, introducir un tema no regulado en el proyecto original. (...) Con el fin de establecer una razón susceptible de verificación, la Sala Constitucional ha señalado que para determinar si existe conexidad entre las modificaciones introducidas por la vía de derecho enmienda y el proyecto original (derecho de iniciativa), es preciso determinar el objeto de proyecto de ley en cuestión. Para obtener esta información, la Sala

Constitucional hace un análisis de la exposición de motivos que contiene el proyecto de ley y la contrasta con las enmiendas sufridas durante el proceso de aprobación. Esta información es lo que se tomará como referencia para determinar si el proyecto aprobado en primer debate guarda conexidad con el presentado originalmente. (...) Al ser el principio de conexidad una forma de control del ejercicio del derecho de enmienda de los diputados, su ponderación resulta muchas veces un trabajo difícil, de manera que ante la duda razonable, es admisible una deferencia hacia los poderes del legislador por parte de la Sala (RSCCSJ. 16335-2010).

El principio de conexidad no puede llevarse a tal punto de que las modificaciones que hacen los diputados, en el ejercicio de la potestad de enmienda, tengan, necesariamente, que ceñirse al texto base presentado. Estamos de acuerdo que por medio de la potestad de enmienda no se deben introducir materias ajenas a las no reguladas en la iniciativa, que no se le debe desvirtuar, ni mucho menos perseguir fines distintos a lo que se pretenda con ella. La idea es evitar lo que algunas veces se llamó “ley ómnibus” donde, con motivo de un proyecto de ley, se introducían en él, mediante mociones de fondo, una serie y variedad de regulaciones que nada tenían que ver con su objeto, toda vez que los diputa-

dos, aprovechándose de que el proyecto de ley se encontraba en sus etapas finales del iter procedimental, actuaban en la forma descrita, violentando los principio de iniciativa parlamentaria, publicidad, participación y, en general, el principio de democrático o, como se le denomina en otras latitudes, de pluralismo político. Ergo, cuando se trata de modificaciones evidentemente ajenas a la materia objeto del proyecto, a su finalidad, es cuando procede declarar el vicio de procedimiento, no así en otros supuestos. (RSCCSJ. VS. 992-2011).

El reconocimiento del principio de conexidad deriva de la plena integración del derecho de iniciativa y del derecho de enmienda, de modo que la conexidad requerida no es irrestricta, ni implica que el texto planteado inicialmente –inicialmente- deba ser el texto finalmente aprobado, pues el derecho de enmienda implica que dicho texto sí puede –y debe, en la mayoría de los casos- ser adicionado, recortado, mejorado o enriquecido. Es por tal razón que este principio de conexidad se valora no tanto respecto de la literalidad de los proyectos inicial y final, sino respecto de la inicial exposición de motivos del proyecto y el texto finalmente aprobado. (RSCCSJ. 15712-2016).

Conflicto de competencias entre Poderes

Tales conflictos de competencia son de orden constitucional, esto es, cuando se encuentre empeñada una discusión acerca de la titularidad y ejercicio del conjunto de facultades que la Constitución Política le atribuye a un órgano o ente público determinado. Bajo esta inteligencia, para que proceda un conflicto constitucional de competencias, no basta con que el texto constitucional mencione al ente u órgano público sino que debe atribuirle competencias específicas respecto de cuya interpretación y aplicación en cuanto a su titularidad y ejercicio proceda dirimirlo. Consecuentemente, cuando la cuestión gira en torno a atribuciones otorgadas por el ordenamiento infraconstitucional– legal o reglamentario- el conflicto debe ser resuelto de conformidad con las normas dispuestas por la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 71 a 82, puesto que, se tratará, en ese caso, de un conflicto administrativo de legalidad. Es menester agregar que los conflictos constitucionales pueden ser de dos ordenes: a) Positivo, el cual se plantea cuando, al propio tiempo, dos entes u órganos estiman que son competentes y b) negativo, cuando los dos entes u órganos decli-





nan su competencia y se reputan incompetentes para conocer y resolver determinado asunto. En sendos supuestos, la cuestión de competencia queda dirimida determinando

exactamente cuál ente u órgano es su titular y, por consiguiente, debe ejercerla. La contienda de competencia tiene por propósito clarificar y deslindar el esquema constitucional de distribución de éstas, diseñado por el constituyente, para evitar una suerte de inercia en su ejercicio y asegurar, de esa forma, la continuidad, eficiencia y eficacia en la gestión de los entes y órganos públicos establecidos en la Constitución. En otro orden de consideraciones, la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su numeral 110, impone que el conflicto sea planteado por el “jerarca de cualquiera de los órganos o entidades en conflicto”, con lo cual debe ser interpuesto por el superior jerárquico supremo de éstos, el cual puede ser unipersonal o colegiado, según el caso. (RSCCSJ. 2199-2004).

Conflicto de normas

En reiteradas ocasiones esta Sala ha sostenido que determinar si una norma reglamentaria violenta o excede lo dispuesto en una ley es un tema de legalidad cuya discusión no corresponde a esta jurisdicción, salvo si se considera que la norma reglamentaria vio-

lenta algún otro derecho fundamental del accionante. (RSCCSJ. 1149-2000).

Esta Sala ha sostenido que determinar si una norma reglamentaria violenta o excede lo dispuesto en una ley es un tema de legalidad cuya discusión no corresponde a esta jurisdicción. El artículo 49 de la Carta Fundamental asigna el control de la legalidad de la función administrativa del Estado a la jurisdicción contencioso administrativa, no a la constitucional. Si esta Sala pretendiera fiscalizar por medio de la acción de inconstitucionalidad las distintas posibles hipótesis de infracción al principio de legalidad que pueden darse en los despachos administrativos, en la práctica suplantaría -a contrapelo del texto constitucional- a los tribunales de esa materia. (RSCCSJ. 14901-2006).

Todo conflicto entre normas, reglamentos y acuerdos que no involucre de forma directa un derecho fundamental o suponga un problema de constitucionalidad, es ajeno a este tipo control. También ha precisado que el artículo 49 de la Carta Fundamental asigna el control de la legalidad de la función administrativa del Estado a la jurisdicción contencioso administrativa, no a la constitucional. (RSCCSJ. 6059-2015).

Consejo de Gobierno

Las competencias constitucionalmente atribuidas al Consejo de Gobierno no le configuran como

un órgano consultivo. Basta, para confirmar este hecho, con la simple lectura de cada uno de los incisos del artículo 147. Pero, en cambio, su elevada composición y la naturaleza de la mayor parte de sus competencias le dan una significativa dimensión política. En cuanto a dichas competencias, es de advertir que la Constitución no remite a la ley para la adición de nuevas facultades, como sí ocurre, por ejemplo, en el caso del Poder Ejecutivo (así, el artículo 140, inciso 20). En cambio, sí reserva al Presidente de la República la posibilidad de someter al Consejo otros asuntos, a su discreción, y aprovechar por esta vía la entidad política tan calificada del Consejo a fin de reclinar o apoyar en él sus propias decisiones o resoluciones. Es decir, el Consejo cumple entonces una función legitimante, de naturaleza política, para la cual está diseñado y bien dispuesto. Y esto ocurre no sólo en la hipótesis del último inciso del artículo 147, sino también en casi todos los demás casos. En lo tocante al último inciso del artículo 147, aunque el Consejo “resuelve” en los casos allí previstos -como dice la Constitución-, el Presidente puede separarse de esas decisiones, revisándolas de oficio, revocándolas, modificándolas o anulándolas -como dispone el artículo 29.b) de

la Ley General de la Administración Pública-. La naturaleza y el diseño del Consejo de Gobierno, por consiguiente, no le habilita como un órgano de administración activa. Es, evidentemente, un órgano inidóneo para realizar las potestades que se ponen en cabeza de órganos de esa clase. Abundando en lo expuesto, hay que recordar que la Constitución, en su artículo 148, dispone que la responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno “alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto para dictar el acuerdo respectivo”: en ese contexto, la falta de idoneidad técnica para tomar decisiones administrativas, que contienen un alto componente de esta clase, y que contrasta con su sobresaliente aptitud política, supone exponer a los miembros de ese colegio a la eventualidad de responsabilidades por actos para los cuales, sin embargo, y en términos generales, carecen del adecuado oficio. Lo cual refuerza la idea de que el diseño constitucional del Consejo le capacita para el ejercicio de funciones de orden político, pero le excluye en términos generales del ámbito de las potestades administrativas. (...) Además, la Constitución divide al interior del Poder Ejecutivo las funciones propias de éste, asignando al Presi-





dente de la República y al respectivo Ministro de Gobierno (Poder Ejecutivo en sentido restringido, en la fórmula del artículo 21.2 de la Ley General de la Administración Pública), o a cada Ministro en particular, según los casos, el ejercicio de las potestades administrativas. (...) Pero hay que tener en cuenta, además, que los Ministros de Gobierno, actuando por sí o en conexión con el Presidente de la República, en ejercicio de potestades administrativas o actos de otra índole, están expuestos al contralor legislativo que se ejerce mediante la censura. Al diluirse la responsabilidad por el ejercicio de esas potestades en un colegio como el Consejo, se corre el riesgo de que se sustraiga a la Asamblea la función de contralor que la Constitución le reserva en el artículo 121, inciso 24), aunque es cierto que el órgano legislativo conserva la que le difiere el inciso 23) del mismo artículo. Esta consecuencia pone de manifiesto la impropiedad de destinar un órgano diseñado para funciones de orden político al cumplimiento de potestades administrativas ajenas a su estructura constitucional. (RSCCSJ. 3789-1992). El Consejo de Gobierno es políticamente monolítico, dado el origen de sus miembros, que aunque son agentes públicos no ejercen la representación del pueblo. (RSCCSJ. 1954-1997).

Consulta facultativa

En nuestro medio, esa potestad de ejercer el control sobre los vicios formales de las decisiones legislativas, está expresamente prevista en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y puede hacerse por dos canales distintos: por un lado, mediante el denominado control preventivo, que comprende las consultas de constitucionalidad (denominadas “legislativas”) en sus diversas manifestaciones, y por el otro, a través del control posterior, que agrupa a la acción de inconstitucionalidad y a la consulta judicial facultativa.- En el control previo, la Sala incursiona dentro del procedimiento legislativo, sea en forma preceptiva -cuando se pretenda aprobar reformas constitucionales, tratados o convenios internacionales o reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional- o facultativa, si así le fuere solicitado por al menos diez diputados, o en su caso, por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República o el Defensor de los Habitantes, y emite una opinión, que siempre estará referida a la validez constitucional de un proyecto aún pendiente de aprobación definitiva. (RSCCSJ. 4262-1997). Una consulta legislativa “facultativa”, ésta deberá ser promovida por un número no menor de diez Diputados, (...) se mantienen únicamente siete diputados para su tramitación, lo que hace que no se

de cumplimiento al requisito del número de consultantes establecido por ley, razón por la que resulta inadmisibles las consultas. (...) No obstante lo anterior, observa este Tribunal que es defectuosa la forma en que fue presentada esta consulta, toda vez que tanto el escrito por el que se promueve la gestión, así como el registro de las firmas de los diputados consultantes son copias, es decir, no se trata de un documento original. Aunque no existe una norma específica en la Ley de la Jurisdicción Constitucional que así lo exija, se estima que en virtud de la trascendencia de la gestión que se promueve, y de la investidura de los consultantes, es fundamental que quede acreditado en el expediente que se lleva en este Despacho, por lo menos, el original de las firmas de los diputados consultantes. (RSCCSJ. 7886-1999).

En la consulta facultativa de constitucionalidad —como ésta— lo que se persigue es que la Asamblea Legislativa, antes de decidir en forma definitiva sobre un proyecto de ley, cuente con la opinión de la Sala Constitucional acerca de la conformidad o no del texto del proyecto con la Constitución Política, así como de si en su tramitación se han observado las disposiciones requeridas por la carta fundamental. En síntesis, puede

decirse que únicamente se trata de observaciones no vinculantes —con la excepción que hace la ley en caso de que se establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado— tendientes a orientar al legislador en una determinada dirección o, incluso, a impulsarle a que siga la orientación que se indique —si se hizo alguna—. Es, según la doctrina, un caso típico de control previo de constitucionalidad. (RSCCSJ. 8750-2000).

El Tribunal, reconociendo el derecho de los diputados para acudir en consulta, ha ejercido su competencia profusamente, dándole respuesta a las consultas legislativas facultativas que se le hacen, pero el ejercicio del derecho debe hacerse en los términos fijados por la ley que rige la Jurisdicción, de manera ordenada y razonada; permitir el acceso en forma indiscriminada, puede conducir a desnaturalizar el proceso y convertirlo en un abuso de ese derecho, puesto que de lógica deberá entenderse, entonces, que puedan formularse tantas consultas como combinaciones de diez diputados sean posibles; además, presentarse las gestiones ante la Sala, en cualquier momento del mes con que se cuenta para emitir el pronunciamiento, con tal que la sentencia de este Tribunal





no se haya dictado, lo que haría imposible el ejercicio de la competencia como lo ha previsto la ley. (RSCCSJ. 3220-2000).

Ahora bien, partiendo de lo anterior y de lo estipulado en el numeral 96 en relación con el párrafo tercero del artículo 98, ambos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, resulta evidente que tratándose de proyectos relativos a la modificación del Reglamento de la Asamblea legislativa, es posible efectuar Consultas facultativas a la Sala Constitucional, posteriormente al dictamen de mayoría de la Comisión Especial que revisa el proyecto (por cuanto el trámite del primer debate es inexistente), como ocurrió en este caso en el que la Sala ya había evacuado la Consulta Legislativa de Constitucionalidad. (RSCCSJ. 2235-2005).

Sobre la admisibilidad de la consulta facultativa junto con la preceptiva. De previo a resolver la consulta facultativa planteada, la mayoría del tribunal considera que es posible admitir una consulta facultativa que verse sobre el mismo objeto de una preceptiva. (RSCCSJ. 4570-2008).

Este proyecto de ley viene por tercera vez a la Sala Constitucional en consulta de constitucionalidad facultativa. Si bien la Ley de la Jurisdicción Constitucional no regula el número de veces que un

proyecto de ley puede ser consultado al Tribunal Constitucional, es lo cierto del caso de que la consulta facultativa de constitucionalidad tiene la característica de ser un proceso constitucional de naturaleza extraordinario. (...) Pero no sólo se atenta contra la eficacia de la acción del gobierno cuando requiere de la aprobación de la ley, sino que, con el exceso de consultas de constitucionalidad facultativas sobre un mismo proyecto de ley, se “judicializa” la política. Tendencia que desde la óptica del Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) tiene un efecto pernicioso, toda vez que lesiona el principio de equilibrio entre los Poderes del Estado. Nótese que la consulta facultativa de constitucionalidad fue creada para plantear las dudas y objeciones de constitucionalidad bajo el prisma de la colaboración entre los Poderes del Estado; aspectos que se tienen claro una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado en primer debate, de ahí que las dudas y las objeciones de constitucionalidad deban de plantearse de una sola vez y no de forma diferida en el tiempo, ya que, cuando se presenta esta segunda situación, necesariamente, se afecta el buen funcionamiento de la Cámara y, eventualmente, se utiliza la consulta de constitucionalidad facultativa no con el propósito de salvaguardar el principio de supremacía constitucional, sino para impedir que la

Asamblea Legislativa, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias, decida sobre un asunto que ya está para su votación definitiva. De esta forma se desnaturaliza el control previo de constitucionalidad en su vertiente facultativa. (RSCCSJ. VS. 12026-2010).

Por lo demás, resulta oportuno recordar que el estudio de admisibilidad de las consultas facultativas parlamentarias no está restringido a verificar la cantidad de firmas requerida por el numeral 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por ejemplo, en las sentencias números 1998-05006, 1998-5325, 1998-07143, 1999-07085, 2001-11643, 2001-12459, la Sala rechazó consultas facultativas parlamentarias por incumplir lo estipulado en el numeral 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a saber que debe formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad. Asimismo, se tiene que verificar que la consulta se hubiera presentado después de la aprobación del proyecto de ley en primer debate y previo a serlo en el segundo. (...) De los antecedentes legislativos, el texto expreso de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y del

Reglamento de la Asamblea Legislativa, se colige que en el caso de que la admisión de una consulta, interpuesta luego de aprobado el proyecto en primer debate, no sea resuelta por la Sala antes de la respectiva aprobación en segundo debate, lo que procede es la suspensión de la sanción y publicación del decreto. Vale aclarar que lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional es inaplicable a la ley de presupuesto, por cuanto contra esta no procede el veto (artículo 125 de la Constitución Política) y existe un plazo constitucional para su aprobación definitiva (artículo 178 de la Constitución Política). (RSCCSJ. 3918-2012).

Por otra parte, si bien el control previo de constitucionalidad facultativo es un instrumento que se instituyó a favor de la oposición en el sistema político francés, en la década de los setenta, por el entonces presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing (véase Ley Constitucional n.º 74-04 de 29 de octubre de 1974, Journal Oficial del 30 de octubre de 1974), es también lo cierto de que se han dado abusos en el uso de este proceso constitucional, lo que implicó que se eliminara en Alemania y España. En el segundo Estado, donde funcionó entre los años 1979 a 1985,





a causa de la parálisis de la acción legislativa que puso en el peligro la eficacia de programa de gobierno, se optó por su supresión.

(...) Es por estas razones y otras que se

podrían esbozar, que la consulta de constitucionalidad facultativa sólo es admisible por una única vez y si reúne los requisitos que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no así cuando se trata de la segunda, tercera, etc. consulta que se plantea en relación con un proyecto de ley. En estos supuestos, a mi modo de ver, el trámite de la consulta está precluido y, por consiguiente, la consulta resulta inadmisibile y debe rechazarse de plano.. (RSCCSJ.VS. 7818-2011).

Por demás está decir que el control de constitucionalidad de esta Sala puede ser realizado a posteriori. Es decir, en el sub examine, la consulta facultativa a la Sala no es un trámite indispensable del proyecto de ley; nada impide que este Tribunal, por la vía del control posterior, conozca los reclamos de constitucionalidad que surjan con motivo de la aprobación del proyecto de marras. (...) La intención del legislador es que la totalidad del trámite legislativo hasta la votación definitiva, incluyendo la consulta facultativa de constitucionalidad, se realice en el plazo perentorio de los dos años. (RSCCSJ. 12887-2014).

Finalmente, de conformidad con el artículo 101 que rige esta jurisdicción, esta Sala cuenta con un mes para evacuar la consulta, plazo que empieza a contar una vez que la Sala cuente con el expediente legislativo completo, recibido el once de marzo del 2014, en virtud de ello, el plazo para votar vencería el once de abril. Sin embargo, dado que ese día es feriado y dado que la siguiente semana, por ser semana santa, la Corte estará en vacaciones, dicho plazo se traslada para el 21 de abril del 2014. (...) La intervención adhesiva activa o pasiva no está prevista para los mecanismos de consulta legislativa, en los que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley, y sí en los procesos de amparo o de inconstitucionalidad (RSCCSJ. 5077-2014).

Admitir el libre desistimiento en la consultas de constitucionalidad da pie para que ocurran situaciones donde, contrario a la buena fe procesal, las firmas de los diputados son retiradas o adicionadas según la estrategia parlamentaria de cada legislador o partido político, y no, como debería ser, con el sincero interés de velar por la constitucionalidad del proyecto. Nuestra opinión es que tal tipo de vicios lleva a una perversión del mecanismo de la consulta facultativa de constitucionalidad, en la medida que la sujeta a los vaivenes y peripecias de la polí-

tica. En otras palabras, el uso de la consulta parlamentaria facultativa para los efectos de la táctica legislativa contribuye a la judicialización de la política, cuando la independencia judicial y la división de poderes exigen que el Poder Judicial y, como parte de él, la Sala Constitucional se protejan en la medida de lo posible de dicho fenómeno. (RSCCSJ. NS. 12887-2014).

En la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, es el escrito de interposición el que señala no sólo el objeto respecto del cual debe atenderse la consulta, sino también, el que marca al Tribunal el límite competencial del conocimiento de esta Sala sobre el particular. Admitir escritos posteriores y argumentaciones adicionales a los ya planteados por los diputados consultantes en el escrito inicial —que para tales efectos tiene carácter preclusivo—, sería contraproducente con el plazo que sí se encuentra legalmente previsto para que la Sala se pronuncie, debe tomarse en consideración que aceptar la tesis de admitir escritos posteriores al escrito inicial, incluso cuando ya se ha solicitado el expediente legislativo correspondiente, implica ampliar un conocimiento ya delimitado desde el escrito de interposición de la consulta. (RSCCSJ. 15712-2016).

Consulta instituciones y discapacidad

Con otras palabras, la obligación de consulta, tal y como viene definida surgirá cuando en la actuación estatal se contemple una afectación (ya sea negativa o positiva) respecto del conjunto de derechos y obligaciones de las personas con discapacidad, en razón y con fundamento precisamente en ese su particular estatus jurídico, pues en tales casos lo que se busca es escuchar lo que tengan que decir.- En esa línea, no se comparte el razonamiento de los consultantes respecto de que la normativa no regula algunos temas relacionados con personas con discapacidad y que —justo por ello mismo— el proyecto debió consultarse a las organizaciones de personas con discapacidad; por el contrario, para este órgano, el hecho de que, como lo dicen los consultantes, la normativa específica consultada deje de normar ciertas cuestiones, no podría implicar ni producir afectación alguna (positiva o negativa) y por ende, precisamente ese silencio resulta clara justificación para entender la consulta como no necesaria jurídicamente. (RSCCSJ. 9059-2010). En fin —y siempre con apego a consideraciones de razonabilidad, debe tenerse presente —como se





indicó- que las formalidades dentro del procedimiento legislativo en general y en este caso particular, no son un fin en sí mismas, sino que han sido establecidas en busca

de un propósito, de modo que lo que debe verificarse es si esos fines han sido alcanzados, como resulta ser en este caso, en que las personas con discapacidad han podido -a través de quienes los representan-, tener una oportunidad de intervenir en la elaboración de normas jurídicas que les afectan y hacerlo directamente. (RSCCSJ. 3969-2014).

Por otro lado, la consulta a estas organizaciones debió darse en condiciones de plena accesibilidad, que implica la obligación del Estado, en este caso, la Asamblea Legislativa, de proveer a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad de la ayuda técnica y el servicio de apoyo necesario, para garantizar que el ejercicio del derecho a ser consultado del proyecto de ley en cuestión (conforme los principios de igualdad y plena accesibilidad que rige para las personas con discapacidad). En este sentido, ciertamente, al haber procedido la Asamblea Legislativa a realizar la consulta, pero sin la ayuda técnica y el servicio de apoyo necesario, y además, mediante un procedimiento y un plazo que no es acorde al principio de igualdad y

plena accesibilidad de las personas con discapacidad, incurrió en un vicio de procedimiento sustancial. (RSCCSJ. VS. 3969-2014).

Consulta obligatoria, Instituciones Autónomas

La consulta obligatoria prevista en el citado artículo 190 tiene su antecedente inmediato en una moción que presentó la fracción Social Demócrata en la Asamblea Nacional Constituyente, (...) No es la consulta, sin embargo, una mera formalidad procesal, carente de sentido o finalidad sustantiva, puesto que con ella se persigue una finalidad tocante a la idoneidad o calidad de la ley para obtener los resultados concretos que se quiere lograr con ella. De tal manera que la consulta debe hacerse en oportunidad procesal tal que la Asamblea tenga oportunidad real de escuchar la opinión consultiva, es decir, de atenderla y considerarla (RSCCSJ. 1633-1993).

Cabe recalcar que, conforme a lo que ha sido la línea jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, el artículo 190 de la Constitución Política no implica que todo proyecto de ley o cualquier modificación introducida al texto, a través del ejercicio del derecho de enmienda, deba ser consultada a la institución autónoma de que se trate, sino, solamente, aquellos aspectos referidos a su constitución o estructura orgánica, o bien, los relativos al ámbito esencial

de las competencias de las instituciones involucradas. (RSCCSJ. 15760-2008).

Dado que la Ley en cuestión no se refiere a un cambio en la estructura orgánica o las competencias de la Caja Costarricense de Seguro Social, el legislador ordinario no estaba en obligación de realizar la consulta que establece el artículo 190 Constitucional, de previo a la aprobación del proyecto de ley. Dado que además, las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social no fueron ajenas al proceso de negociación que llevó a la presentación del proyecto de ley que dio origen a la Ley cuestionada y que sí fue consultada de la reforma que se dio a la Ley cuestionada, en el año 2004. Por lo tanto, la omisión de haberle consultado a la Caja Costarricense de Seguro Social no constituyó vicio de procedimiento alguno, ni violación del art.190 Constitucional. (RSCCSJ. 14736-2013).

Consulta a Municipalidades

La mayoría de esta Sala considera importante recordar que el resultado de la consulta que se ordenó hacer a las municipalidades en el voto anterior de esta Sala, no resulta vinculante para la Asamblea Legislativa, quien toma los informes rendidos como un insumo más a la hora de aprobar o improbar un texto legislati-

vo. Al respecto cabe señalar que si la Constitución no le ha dado el carácter de vinculante a esas consultas, menos puede hacerlo esta Sala y que la voluntad del constituyente frente a las consultas en general -salvo que el texto expreso disponga otra cosa- es dejar en libertad a la Asamblea de separarse de lo dicho por los consultados. De tal forma, frente a las consultas hechas y las respuestas remitidas por las municipalidades a la Asamblea, los legisladores tienen, en general y tenían en este caso, la opción de acoger las observaciones hechas o de no hacerlo. (RSCCSJ. 5077-2014).

Consulta al Poder Judicial

En efecto, los asuntos que preceptivamente requieren de una consulta a la Corte Suprema de Justicia son aquellos que se refieren “a la organización o funcionamiento del Poder Judicial”, donde el término “funcionamiento” alude no sólo a los aspectos de régimen interno administrativo de los despachos judiciales, sino también a las cuestiones procesales que rigen la sustanciación de los diversos asuntos sometidos a esos estrados. Y, en Costa Rica, la jurisdicción constitucional es indudablemente judicial, desde que tanto la Constitución Política como



la Ley de la Jurisdicción Constitucional integran a esta Sala dentro de la estructura de la Corte. (RSCCSJ. 5958-1998).

Ello es así por cuanto la Corte Suprema de Justicia, a la hora de evacuar las consultas que de conformidad con el artículo 167 de la Constitución Política le haga la Asamblea Legislativa, no valora aspectos de constitucionalidad del proyecto, competencia reservada a esta Sala de conformidad con el artículo 10 constitucional. Del mismo modo, la Sala Constitucional no efectúa –al conocer de una consulta como ésta– aspectos de conveniencia y oportunidad, sino tan solo cuestiones de validez desde el punto de vista constitucional. (...) Incluso ha entendido la Sala que el deber de efectuar la consulta no se refiere tan solo al proyecto como un todo, sino también a las modificaciones que al mismo sean efectuadas en el transcurso del trámite legislativo, y que se refieran a los ya mencionados aspectos de organización y funcionamiento del Poder Judicial. (RSCCSJ. 13273-2001).

El artículo 167 de la Constitución Política obliga a la Asamblea Legislativa a consultarle a la Corte Suprema de Justicia los proyectos que se refieran a la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Ciertamente, el proyecto de Ley de Reforma Integral al Sis-

tema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, No. 7531 del 10 de julio de 1995, no se refería, en su globalidad, a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, sin embargo resulta suficientemente claro que el numeral 92 de la Ley supracitada, sí está referido al funcionamiento de uno de los Tribunales que conforman o integran el Poder Judicial (artículo 152 constitucional), puesto que, por su medio se le asignó una apelación o alzada no jerárquica al Tribunal de Trabajo. El asignarle, además de las funciones materialmente jurisdiccionales que ya de por sí tiene ese órgano judicial colegiado, otra de carácter administrativo, necesariamente, impacta y afecta su funcionamiento, puesto que, supone un aumento de su circulante y, desde luego, podría, incluso tener repercusión en el derecho de los justiciables a una justicia pronta y cumplida (artículo 41 de la Constitución Política) o a un proceso en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas (artículo 8º, párrafo 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), puesto que, deben destinarse importantes recursos humanos, materiales y financieros de ese Tribunal de la República para atender una función materialmente administrativa. (RSCCSJ. 6866-2005).

La mayoría de este Tribunal Constitucional estima que un proyecto de ley versa sobre tales extremos cuando contiene en su articulado

normas explícitas que disponen la creación, la variación sustancial o la supresión de órganos estrictamente jurisdiccionales o de naturaleza administrativa adscritos al Poder Judicial o bien crea, ex novo, modifica sustancialmente o elimina funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas. Debe tomarse en consideración que la norma constitucional de comentario armoniza dos aspectos de carácter fundamental, por una parte la independencia del Poder Judicial y por otra el ejercicio de la libertad de configuración o conformación del legislador, la cual no tiene otro límite que el Derecho de la Constitución. (...) Un valladar importante, establecido por el constituyente, a la discrecionalidad legislativa, lo constituye, precisamente, el ordinal 167 de la Constitución, en aras de mantener la independencia del Poder Judicial al disponer una consulta preceptiva de los proyectos de ley referidos a la organización y funcionamiento que le atañen a ese Poder de la República. No obstante, ese límite debe ser interpretado en su verdadera dimensión, de modo que opere cuando de manera sustancial, objetiva y cierta el proyecto de ley se refiere a tales materias, de lo contrario se limita, innecesaria e injustificadamente, la libertad de configuración del legislador ordinario. (RSCCSJ. 5179-2008).

Ahora, el adecuado equilibrio entre el Poder Legislativo y el Judicial pasa por la correcta comprensión de los pesos y contrapesos entre ellos. Si un proyecto de ley atañe a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, pero este no es consultado o, pese a su oposición, la aprobación legislativa no se da por mayoría calificada, se vulnera la independencia judicial. De otro lado, si se otorga al Poder Judicial, sin fundamento alguno, la posibilidad de incidir para que un proyecto de ley deba ser aprobado por mayoría calificada, el resultado es una transgresión flagrante de la competencia normativa del Poder Legislativo. De ahí que se deba aplicar el control de constitucionalidad en el sub examine, a fin de resguardar el requerido justo equilibrio entre esos Poderes, dentro del marco institucional y el diseño político concebidos por el Constituyente. La labor de la Sala Constitucional, en este contexto, es desentrañar el contenido del artículo 167 a fin de verificar sus alcances y preservar el justo equilibrio entre Poderes de la República. (RSCCSJ. 19511-2018).

Consulta al Poder Ejecutivo

No se desprende el deber de consulta al Poder Ejecutivo en relación con los proyectos de ley que



atañen a su organización o funcionamiento, tal como sí está previsto para otros casos en que para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos sí debe consultarse.

(RSCCSJ. 1572-2008).

Consulta a los pueblos indígenas

Sobre este particular, debe este Tribunal señalar, que aún y cuando la Asamblea Legislativa informó a 27 comunidades indígenas del contenido de este proyecto de ley, lo cierto es que la consulta obligatoria referida por los diputados y diputadas consultantes no procede en este caso, precisamente porque estamos frente a una normativa cuyos efectos son generales, o sea dirigidos a todas las personas, independientemente de su condición. Así las cosas, no nos encontramos ante el supuesto contemplado en el Convenio 169 de la OIT, precepto obligatorio para aquellas disposiciones que sean emitidas hacia el sector indígena particularmente, respecto de las cuales tienen el derecho a opinar previamente a su aprobación. (RSCCSJ. 2521-2008).

Cuando está clara la vinculación directa de un tema con los intereses de los pueblos indígenas, no cabe por parte de la Asamblea Legislativa hacer una valoración de fondo, previa, sobre si la afectación es o no positiva, sino que

les corresponde a ellos (los pueblos indígenas) manifestarse al respecto, precisamente en ello radica el espíritu de la consulta obligatoria regulada en el Convenio citado. Cuando no está claro si hay o no una relación directa del proyecto consultado con los intereses de los pueblos indígenas, entonces puede entrarse a una valoración sobre la procedencia o no de la consulta del Convenio 169, que puede ser luego sometida a control constitucional, tanto previo (en consulta legislativa) como posterior (en acción de inconstitucionalidad). (RSCCSJ. 13832-2008).

Por lo que, finalmente, se concluye que el procedimiento seguido por el Poder Ejecutivo “no corresponde a una verdadera consulta a los Pueblos Indígenas costarricenses”, así como que “no se estaría cumplimiento con lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la O.I.T.” (ver folio 51). Reparos que son atendibles y que ponen en evidencia que, en definitiva, en la especie, no se realizó una consulta real y oportuna a los pueblos indígenas, mediante un procedimiento apropiado y de buena fe, en que se les garantizara la oportunidad de influir, efectivamente, en el proceso de toma de decisión. (RSCCSJ. 18147-2012).

Es muy importante a este respecto subrayar, como lo indicó el relator especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos

y las libertades fundamentales de los indígenas, anteriormente citado, que no existe una fórmula específica para consultar a los pueblos indígenas. Las características de cada proceso variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y el alcance de su impacto. (...) La consulta dependerá de las características del proyecto. (...) La obligación de consulta a los pueblos indígenas presupone la posibilidad de modificaciones, porque, de otro modo, la consulta habría tenido un mero carácter informativo. En suma, el decreto impugnado nació a raíz de quejas planteadas por los mismos indígenas, las cuales se indicaron anteriormente. El MEP formuló una propuesta base que, gracias a la consulta, fue modificada para recoger las observaciones de los mismos pueblos indígenas. (...) Indicaron que, de conformidad con jurisprudencia de esta misma Sala (sentencias No. 6859-05 y NO. 2004-02074), las asociaciones tienen la representación legal de las comunidades y actúan como gobierno local. En consecuencia, los consejos creados son contrarios al derecho de los pueblos a contar con sus propias instituciones representativas. (...) También es cierto que este Tribunal, a la luz la información traída a cada expediente, se ha inclinado por

considerar que las Asociaciones de Desarrollo Indígena ostentan esa representatividad. Sin embargo, es importante destacar que es la comunidad indígena la que goza de plena capacidad jurídica (artículo 2 de la Ley Indígena, No. 6172) y las distintas organizaciones son instrumentos para ejercer esa capacidad, pero, de ninguna manera pueden estos instrumentos convertirse en fines en sí mismos. (...) Ahora bien, no es esta la ocasión para cuestionar la representatividad de las Asociaciones de Desarrollo Indígena ni es necesario hacerlo para resolver el fondo de la inconstitucionalidad planteada. En primer término, la creación de los Consejos Locales de Educación no pone en entredicho la plena capacidad de la comunidad indígena. (...) Las funciones de los consejos se circunscriben a aspectos muy puntuales y únicamente en el campo de la educación, de manera que no interfieren con las funciones de gobierno de las asociaciones. (RSCCSJ. 7999-2016).

Así las cosas, una vez definida la incidencia de tipo directo de una norma o medida administrativa en algún grupo indígena, la consulta se torna imperativa, ya que la valoración de si tal norma o medida podría perjudicar o no a los indígenas y de qué manera lo





haría, no corresponde a ningún tercero ajeno a la comunidad indígena, sino a esta misma, siguiendo el procedimiento del Convenio 169.(...) Ahora, si bien no hay un procedimiento unívoco para ejecutar este tipo de consulta, no menos cierto es que en los ámbitos doctrinal y jurisprudencial se han logrado puntualizar elementos que indefectiblemente deben ser respetados. De esta forma, se ha instituido que la consulta a los pueblos indígenas tiene que ser previa, libre, informada y culturalmente adecuada, así como que debe realizarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012, la Corte Interamericana Derechos Humanos subraya que lo relevante es establecer, a través de la consulta, un verdadero proceso de diálogo, en el que se procure construir acuerdos y, de tal manera, a las comunidades indígenas se les permita participar e influir realmente en el proceso de adopción de decisiones sobre cuestiones que les afectan. (...) También es inadmisibles que por la mera oposición de un sector de la comunidad indígena, se vulnere el derecho fundamental a la consulta del resto de sus integrantes, tal como ocurrió en Quitirrisí. Ad-

viértase que la consulta es un derecho colectivo de la comunidad indígena como tal, de manera que sin constatare de previo la voluntad del colectivo o grupo social afectado, no se puede tener por renunciado ningún derecho que ostente solo con base en la mera manifestación de algunos de sus integrantes. (RSCCSJ. VS. 7999-2016).

Consulta preceptiva

El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala en un mes, contado a partir de su recibo, el término en que debe ser evacuada la consulta legislativa sobre constitucionalidad que formulen los señores Diputados. (RSCCSJ. 1618-1991).

Consulta preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio Legislativo. (...) La Consulta formulada es admisible por reunir los requisitos establecidos en los artículos 96 inciso a), 97 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. (...) Según lo establece claramente el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la resolución de esta Sala, será vinculante solo en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales en el proyecto consultado. (RSCCSJ. 6674-1993).

La consulta preceptiva -dada la exigencia del artículo 10 de la Constitución Política en relación con el 96 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- se formula por el Directorio de la

Asamblea Legislativa sin ningún razonamiento o fundamentación en ocasiones hasta sin mencionar que se trata específicamente de una consulta (vid. folio 1). La Sala, entonces, tiene el deber de examinar aquellos aspectos que de la lectura del proyecto en cuestión, tengan relevancia de tipo constitucional, sin que, como lo ha expresado en alguna ocasión, se deba referir a todos y cada uno de esos aspectos, pues por el volumen y naturaleza del proyecto, o por virtud del plazo limitado y perentorio que tiene para hacerlo, algún aspecto puede quedar sin examinar, de modo tal que hay opinión expresa respecto de aquello que se estime más relevante y siempre teniendo en cuenta que, “En todo caso el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad. (RSCCSJ. 7004-1994).

Se trata pues, de una especial manifestación de la Justicia Constitucional, en virtud de la cual, este Tribunal emite un pronunciamiento cuyo objeto es, en el fondo, el de evitar que nazcan a la vida jurídica, disposiciones contrarias al marco constitucional y reglamentario que condiciona la actividad legislativa, como única forma posible, en principio, de hacerlo respecto de procedimientos legis-

lativos aún sin concluir. (RSCCSJ. 4262-1997).

La consulta legislativa debe hacerse después de aprobado el proyecto de ley en primer debate y antes de la aprobación definitiva. Al evacuar la consulta la Sala debe dictaminar sobre la constitucionalidad de los trámites legislativos del proyecto consultado, en los términos del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. (RSCCSJ. 4156-1999).

El artículo 10 de la Constitución Política le atribuye a esta Sala la importante competencia de “conocer las consultas sobre proyectos de aprobación de convenios o tratados internacionales” (párrafo segundo, inciso b). No obstante que nuestro país mantiene el esquema clásico que asigna al Poder Ejecutivo la negociación y conclusión de esos convenios o tratados (el llamado *treaty making power*), siempre que la Asamblea Legislativa dicte un acto de aprobación que los incorpore al ordenamiento interno y así lo disponen los artículos 140 inciso 10) y 121 inciso 4) constitucionales, mediante la reforma del año 1989 a la Constitución Política, se modificó, entre otros, el artículo 10 que permite a la Sala Constitucional emitir una opinión de constitucionalidad, de previo a que se produzca la aprobación





definitiva de un instrumento internacional. (RSCCSJ. 9685-2000).

En concordancia con lo que señala el artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al disponer que la consulta deberá hacerse después de aprobado el proyecto en primer debate y antes de la aprobación definitiva y que, al evacuarla, la Sala dictaminará sobre cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero vinculante sólo en lo que se refiere a los trámites. (RSCCSJ. 8190-2002).

De la revisión de los documentos remitidos por la Asamblea Legislativa, se desprende que la consulta presentada ante este Tribunal para emitir la opinión consultiva en relación al proyecto legislativo No. 17.276 "Aprobación del Tratado entre la República de Costa Rica y la República de Corea sobre Extradición" no fue planteada por el órgano legitimado para hacerlo, sea, el propio Directorio de la Asamblea Legislativa, sino que fue presentada por el Sr. Marco W. Quesada Bermúdez, Director administrativo de la Secretaría del Directorio. En consecuencia, lo procedente es devolver esta consulta al Directorio Legislativo para que se subsane el vicio indicado y se cumpla el requisito señalado en el numeral de cita. (RSCCSJ. 5283-2012).

Constitución Política

La Constitución, como norma fundamental de un Estado de Derecho, y como reflejo del modelo ideológico de vida, posee las convicciones y valores comúnmente compartidas y reconocidas que representan los principios sobre los que se basará todo el ordenamiento jurídico y la vida en sociedad. Por su naturaleza, es un instrumento vivo, mutable, como la sociedad misma y sus valores, y por ello, se previó para su adaptación un procedimiento de reforma, para ir ajustando a estas exigencias. Es también tarea de la Sala Constitucional, en cuanto intérprete supremo de la Carta Política, ir adecuando el texto constitucional conforme a las coordenadas de tiempo y espacio. Por eso la reforma constitucional debe utilizarse sólo en aquéllos casos en que se produzca un desfase profundo entre los valores subyacentes de la sociedad y los recogidos en el texto constitucional, o bien cuando aparezcan nuevas circunstancias que hagan necesaria la regulación de determinadas materias no contempladas expresamente por el constituyente y que no pueden derivarse de sus principios. (RSCCSJ. 678-1991).

Nos hallamos pues frente a típicos conceptos indeterminados de los que está llena toda Constitución por su misma naturaleza general y comprimida; determinarlos en su mismo contenido constitucional no es tarea del legislador,

sino del juez y del juez de constitucionalidad precisamente el cual desde luego no para inventarlo sino para desentrañarlo del propio orden constitucional... Y digo del orden constitucional porque éste más allá de las escuetas normas positivas escritas en la Constitución está formado por todo un sistema de valores, principios y normas de normalidades y normatividades que se condicionan e influyen recíprocamente, y que le dan su sentido concreto al ordenamiento fundamental de cada país en cada tiempo determinado; ordenamiento fundamental que, a su vez necesariamente cuelga de una opinio iuris, es decir, de la convicción del derecho compartida por los miembros de la comunidad en su conjunto. (RSCCSJ. VS 479-1990).

El poder de la Asamblea Legislativa, de dictar y reformar la ley, tiene su límite en el principio de la conservación de voluntad primaria, que tomó conciencia de sí misma en el acto constituyente y, que ahora, está contemplado en nuestra Constitución. Ese poder no es mera voluntad política, sino un poder emanado de la Constitución, esto es, competencia jurídica, que por esencia es limitada, reglada, regularizada y dirigida a un fin que se plasme en el ordenamiento jurídico sobre el que se ejerce. Es el poder que da conti-

nuidad al ordenamiento jurídico, actualizándolo, sin tener facultad de cambiar lo que en un inicio quiso el constituyente. (RSCCSJ. 2050-1991).

Al sucederse las Constituciones Políticas, es ciertamente complejo, en tanto importa aspectos de su aplicación temporal (criterio temporal), de su validez o eficacia, y de la jerarquía de las normas (criterio jerárquico) en relación con ambos aspectos. Estima la Sala que el hecho de promulgarse una nueva Constitución Política, como es universalmente reconocido, no produce la anulación total de las normas jurídicas del anterior ordenamiento, sino únicamente de aquellas que sean incompatibles con las constitucionales recién promulgadas. (...) De la misma manera, la Constitución vigente, de 7 de noviembre de 1949, en su artículo 197 recoge la fórmula así: "Artículo 197.-Esta Constitución entrará en plena vigencia el ocho de noviembre de 1949, y deroga las anteriores. Se mantiene en vigor el ordenamiento jurídico existente, mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la presente Constitución." El texto transcrito aclara uno de las cuestiones de derecho debatidas en este asunto.





to, como es la aplicación de la Constitución de 1871 respecto de normas promulgadas bajo su disposiciones. (RSCCSJ. 4091-1994).

De lo que se trata, más bien, es de sumar razones para decir que el ejercicio razonable de la potestad del legislador ordinario para reformar parcialmente la Constitución en materias como la organización de la Asamblea y los procedimientos legislativos, no constituye de por sí un exceso o una infracción de las normas que regulan la competencia legislativa en esta materia específica. (RSCCSJ. 1084-1993).

La Constitución Política, como norma suprema de un Estado, no solo arbitra un sistema de derechos y garantías para el individuo frente a los poderes públicos, sino que también crea repartos o competencias a los cuales deben sujetarse los órganos del Estado en sus funciones propias. Este tipo de normas, llamadas también de competencia y orgánicas, regulan el funcionamiento de los distintos órganos, sus atribuciones y las relaciones de estos entre sí. (RSCCSJ. 363-1991).

Naturaleza de la función legislativa constituyente. De acuerdo con la Constitución, ésta puede ser objeto de reformas parciales (artículo 195) o generales (artículo 196) –independientemente del caso especial de los tratados “re-

ferentes a la integridad territorial o la organización política del país”, cuya aprobación requiere un procedimiento especialísimo (artículo 7)-. Ambas posibilidades de reforma tienen carácter derivado, en cuanto se realizan ambas de conformidad con la Constitución y subordinadas a ella –a diferencia del poder constituyente originario que sólo se da frente al vacío constitucional. (...) En cambio, la reforma general requiere de una ley de convocatoria por votación calificada de la Asamblea Legislativa y de una Asamblea Constituyente convocada y electa especialmente a ese propósito. La distinción entre reforma parcial y general, a pesar de su nombre, no puede ser cuantitativa sino cualitativa: porque, de lo contrario, por vía de la primera podría reformarse o irse reformando todas y cada una de las normas constitucionales, inclusive 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; del otro lado, una Constituyente convocada para una reforma general de la Constitución podría resolver no reformar nada y repromulgar el mismo texto o uno idéntico al que está llamada a revisar. La distinción, pues, re-

petimos, no es de cantidad sino de calidad, y puede formularse en términos generales de la siguiente manera: Sólo se pueden adoptar por vía de la reforma parcial aquellas reformas constitucionales que no afecten principios o valores fundamentales del ordenamiento, o que, y esto último por exigencia del Derecho de los Derechos Humanos, no disminuyan los derechos y libertades fundamentales reconocidos o implicados en la Constitución —derechos y libertades a los que hoy debe atribuirse un valor incluso supraconstitucional, al haber sido asumidos por el Derecho Internacional—. (RSCCSJ. VS. 1084-1993). No es ocioso mencionar que la Constitución Política no puede convertirse, como en algún momento lo señaló la jurisprudencia estadounidense, en un pacto suicida, sino que debe estar al servicio de los legítimos intereses de la sociedad. Ciertamente, las reformas parciales se inscriben dentro del marco de rigidez de la Constitución Política y de allí que debe serse extremadamente riguroso en el procedimiento. (...) Esta Sala, en ejercicio prudente de su competencia y a través de un auto control, caso por caso, debe evitar una incidencia en la materia que le corresponde a quien por disposición constitucional, puede reformar la Constitución, esto

es, el legislador. (RSCCSJ. 1919-1996).

El artículo 195 de la Constitución Política dispone que la Asamblea Legislativa, al asumir funciones de poder constituyente derivado, deberá actuar con absoluto arreglo a la ritualidad de procedimiento establecida por el citado numeral. De ahí que cualquier violación al procedimiento, supone —en materia de reforma constitucional— una afronta a la propia Ley Fundamental. De hecho, la rigidez de las disposiciones constitucionales, como importante elemento caracterizador de su jerarquía normativa, impone el más absoluto apego a los mecanismos establecidos por el constituyente originario, como garantía de la estabilidad institucional costarricense. (RSCCSJ. 4697-1999).

Pero debe también advertirse que en la Constitución Política existen normas que según las circunstancias otorgan ventaja a uno u otro Poder. Así, y solamente a modo de ejemplo, la iniciativa de reforma constitucional es privativa de los diputados, si bien para que una reforma parcial pueda pasar a segunda legislatura, se requiere el concurso del Poder Ejecutivo (Presidente de la República). A su vez, en los períodos de sesiones extraordinarias, los Diputados solamente pueden conocer





de los proyectos que el Poder Ejecutivo expresamente incluya en la respectiva convocatoria. (RSCCSJ. 1919-1996).

La Constitución, desde el punto de vista formal, está integrada por un conjunto o complejo normativo, que obliga a que sus disposiciones se interpreten en forma coordinada, como parte de un sistema jurídico totalmente cohesionado; es decir, las normas deben considerarse en su conjunto y no individualmente; b) en el ejercicio de la competencia del control constitucional está siempre presente el principio de la supremacía constitucional; la Constitución es la norma suprema en la que se funda todo el orden jurídico y político del Estado; c) la Constitución contiene, expresa o tácitamente, una serie de principios, algunos de ellos llamados generales del Derecho constitucional, que propagan su luz a toda la estructura jurídica del Estado; d) la Constitución contiene o presupone valores fundamentales; e) las normas constitucionales se consideran dentro de los fines, valores y principios del Estado, de manera que suelen tener generalidad y apertura como para habilitar opciones y realizaciones diversas, lo que equivale afirmar que se pueden considerar varias soluciones, aunque no todas ellas compatibles con el Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 4453-2000).

Señaló la Corte Plena que “La Constitución que nos rige, en su conjunto, se inspira en principios generales de carácter liberal; pero sin que tal apreciación pueda entenderse como un concepto extremo, sino que, por el contrario, encontramos en ella disposiciones normativas que atemperan esos principios con el fin de acomodarlos a un criterio moderno de convivencia social; y en esa forma, el régimen de libertades y el de propiedad están concebidos de manera que no choquen con ese sentido de convivencia humana que en varios casos el constituyente dejó a la prudente apreciación del legislador ordinario” (Corte Plena, sesión del 3 de agosto de 1972). (RSCCSJ. 6328-2000). Para resolver tal problema, se examina si en la Constitución Política se utiliza el término “ley especial” de manera unívoca, en referencia a una categoría específica de leyes. (...) No es el caso aquí dilucidar exhaustivamente qué quiere decir aquí la Constitución con “leyes especiales”, pero sí se puede dejar en claro que no es razonable pensar que se trata de una ley que exija para su aprobación mayoría calificada. No es razonable sostener que al tenor de ese artículo 143 debe existir una ley cuyo contenido específico sea el recargo de funciones de los ministros. La expresión “leyes especiales” del artículo 143 no se refiere a una ley de contenido específico. (...) El constituyente no

utiliza la expresión “ley especial” de una manera técnica y uniforme. El término “especial” se usa de acuerdo con su significado común, para referirse a alguna particularidad de una ley que la hace diferente de las otras leyes, bien puede ser porque regula una materia específica, porque es una excepción a alguna disposición general, o porque requiere de un procedimiento distinto para su aprobación o de mayoría calificada. (RSCCSJ. 13283-2001).

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 prece-
de 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. (...) 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. (RSCCSJ. 2771-2003).

Tampoco se puede decir que una norma constitucional (originaria o derivada) es inválida por violación a normas de Derecho Internacional, incluso a aquellas que reconocen derechos humanos. Costa Rica es un Estado unitario, que si bien ha consentido comprometerse a determinadas condiciones al suscribir y aprobar diversos tratados internacionales, ello no implica que dichos instrumentos tengan rango supraconstitucional, en consonancia con los artículos 7° y 10 de la Constitución Política. Lo anterior se ve reforzado por el hecho de que la Ley 7135 (artículo 73 inciso e) permita declarar la inconstitucionalidad de los tratados internacionales. Es decir, que para el derecho interno, es el tratado el que está sometido a la Constitución y no a la inversa. El hecho de que en casos en que un instrumento internacional reconozca derechos en forma más amplia que la Ley Fundamental, se deba aplicar aquel y no la norma constitucional no hace alusión

a un juicio de jerarquía, sino a un juicio de especialidad, donde la norma internacional es aplicada a un caso concreto por ser más garantista que el dispositivo fundamental. (...) Las normas constitucionales aprobadas por el poder constituyente originario evidentemente carecen de límites incluso de procedimiento, pues el ejercicio de dicho poder importa una función innovadora, desarrollada ante un vacío normativo. El poder constituyente derivado reformador (único posible en un Estado unitario como el nuestro), como se dijo, sí está sujeto a límites formales. En primer término, el uso de los procedimientos previstos en los artículos 195 y 196 constitucionales depende del tipo de reforma de que se trate. (RSCCSJ. VS. 2771-2003).

Un Tribunal Constitucional y de Derechos Humanos, encargado de velar por la supremacía constitucional y la eficacia progresiva y expansiva de los Derechos Fundamentales, no debe soslayar todas las consideraciones de orden metajurídico involucradas en la discusión de un asunto, puesto que, la norma constitucional posee una textura abierta en cuanto recoge los valores, principios, aspiraciones y propósitos de un pueblo. (...) La Constitución Política le impone a los poderes públicos velar por los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios, tanto de los bienes o servicios privados como de los

públicos (artículo 46, párrafo in fine), (RSCCSJ. 14421-2004). Cabe indicar, en primer término, que los derechos regulados en la Constitución Política no son absolutos, sino que poseen límites -establecidos en el propio texto constitucional- y limitaciones, dispuestas por vía de ley formal aprobada por mayoría calificada. Además, esas limitaciones también pueden derivarse del Derecho Internacional. (RSCCSJ. 17545-2016)

Constitución histórica electoral

(Ver concepto en descriptor Reelección Presidencial).

Contraloría General de la República

La Contraloría es creada por la Constitución Política, como una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene autonomía funcional administrativa en el desempeño de sus labores (art. 183 Constitución Política). La autonomía que le garantiza la Constitución se circunscribe al ejercicio de su competencia exclusiva; pero no puede entenderse restrictivamente, para concluir que en otros aspectos técnicos, esté absolutamente aislada de Poder del Estado del que es auxiliar. (RSCCSJ. 2430-1994).

La Contraloría, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y que desarrolla su ley orgánica, se encarga entre otras cosas de ejercer un control de legalidad en el manejo de los fondos públicos. Dicha potestad la realiza en el ámbito de su competencia, el cual está constituido por el conjunto de entes y órganos que integran la Hacienda Pública. (RSCCSJ. 5120-1995). La norma deja a salvo las potestades y competencias constitucionales y legales que ejerce la Contraloría General de la República en el control y supervisión superior de la hacienda pública (control de la legalidad financiera) y, por consiguiente, en el uso y manejo de los fondos públicos, de modo que respecto de tal extremo tampoco podría entenderse que pueda producirse un traslape o una duplicidad de competencias. (RSCCSJ. 5090-2003). A tenor del ordinal 183 de la norma fundamental le compete a la Contraloría General de la República auxiliar a la Asamblea Legislativa "(...) en la vigilancia de la Hacienda Pública (...) con (...) absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores". La vigilancia de la Hacienda Pública es un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción corre por cuenta del propio cons-



Ctituyente -al definir, especificar y hacer un elenco no exhaustivo de sus competencias, tal y como ocurre en el ordinal 184 constitucional-, del legislador -dado que según se

desprende del inciso 5 del artículo 184, sus competencias no son numerus clausus- y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional a través de su tarea hermenéutica del Derecho de la Constitución. El concepto de vigilancia evoca, ineluctablemente, los de fiscalización, supervisión y control de todos los extremos y aspectos que comprenden la Hacienda Pública. No cabe la menor duda que el constituyente originario erigió a la Contraloría General de la República en un órgano rector de fiscalización superior de todos los aspectos que atañen a la Hacienda Pública. Esa es su competencia genérica y originaria, de modo tal que cualquier desarrollo legislativo debe conformarse con ésta para fortalecerla y extenderla en proporción con los fines propuestos y supuestos por el constituyente originario. (RSCCSJ. 2199-2004).

El nombramiento que en cada oportunidad se haga agota el ejercicio concreto de la potestad: específicamente en los casos del Contralor y del Subcontralor, efectuado el nombramiento (por el procedimiento expedito de los acuerdos legislativos), la potes-

tad de la Asamblea decae, y solo es ejercitable nuevamente si se ofrece la hipótesis de vacancia de esos órganos. (RSCCSJ. 3529-1996).

Ejerce una serie de deberes y atribuciones conferidas expresamente por el numeral 184 constitucional, entre estas, la de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, así como fiscalizar su ejecución y liquidación; enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que este considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos; examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos; entre otras que le confiere la Constitución y las leyes. (RSCCSJ. 2396-2018).

Contratación administrativa

La contratación administrativa es un mecanismo con el que cuentan las administraciones públicas para adquirir de forma voluntaria y concertada una serie de bienes, obras y servicios que se requieren para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de sus competencias. Por su parte, las admi-

nistraciones públicas son organizaciones colectivas de carácter y vocación servicial que deben atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad, con el fin de alcanzar el bienestar general. Por lo anterior, los procedimientos de contratación administrativa y todos los aspectos atinentes a la formación y perfección de los contratos administrativos están imbuidos por la celeridad y sumaria atención y satisfacción de las necesidades y requerimientos de la organización social. (...) Los mecanismos de control y fiscalización diseñados por el legislador para garantizar la transparencia o publicidad, libre concurrencia e igualdad y la gestión racional de los recursos o dineros públicos —a través de la escogencia de la oferta más ventajosa para los entes públicos, desde el punto de vista financiero y técnico— en materia de contratación administrativa, deben tener por norte fundamental procurar que la misma se ciña a la ley de modo que resulte regular o sustancialmente conforme con el ordenamiento jurídico, para evitar cualquier acto de corrupción o de desviación en el manejo de los fondos públicos. Bajo esta inteligencia, todos los requisitos formales dispuestos por el ordenamiento jurídico para asegurar la

regularidad o validez en los procedimientos de contratación, el acto de adjudicación y el contrato administrativo mismo, deben, también, procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva construcción de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos, consecuentemente no pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos y, sobre todo, su adaptación, a las nuevas necesidades socio-económicas y tecnológicas de la colectividad. (...) Las formas propias de los procedimientos de la contratación administrativa así como los recaudos de carácter adjetivo que establece el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia de un contrato administrativo deben interpretarse de forma flexible en aras del fin de todo contrato administrativo, sin descuidar, claro está, la sanidad y corrección en la forma en que son invertidos los fondos públicos. Desde esta perspectiva, los procedimientos administrativos de contratación son la sombra (forma) que debe seguir, irremisiblemente, al cuerpo (sustancia) que son los fines y propósitos del contrato administrativo de satisfacer el interés general y, desde luego, procurar por el uso racional, debido y correcto





de los fondos públicos. (...) En todo contrato administrativo existen varias etapas claramente delimitadas que son las siguientes: a) Formación del contrato, la cual se verifica a través del inicio y sustanciación del procedimiento de contratación respectivo; b) perfección del contrato a la cual se arriba con la emisión del acto final de tal procedimiento, esto es, el de adjudicación y la rendición de la garantía de cumplimiento -cuando procede-; c) formalización del contrato, la que debe darse en los supuestos en que es necesario que los derechos y obligaciones correlativas de las partes contratantes estén asentadas y reflejadas en un clausulado o documento formal; d) ejecución del contrato, durante la cual sendas partes ejercen sus derechos, cumplen con sus obligaciones recíprocas y con el objeto del contrato y d) terminación o extinción, la que puede ser por causas normales (v. gr. cumplimiento del objeto o expiración del plazo) o anormales (v. gr. rescisión o resolución contractual) (RSCCSJ. 14421-2004).

Específicamente en lo que se refiere a la contratación administrativa, que es la base de los hechos denunciados en este recurso, debe recordarse, como lo ha dicho esta Sala, que al disponer el artículo 182 constitucional que debe celebrarse mediante

licitación, implica que son constitucionales todos los principios esenciales que informan esa figura, reconocidos unánimemente por la doctrina del Derecho Constitucional y Público, como la equidad, publicidad, igualdad de oportunidades, el interés público y la buena fe, entre otros. Y consecuentemente, los derechos subjetivos que derivan las partes contratantes con la Administración, se integran en su patrimonio con la categoría de situación jurídica consolidada, por lo que son susceptibles de ser tutelados en esta Jurisdicción, cuando se afecten esos derechos fundamentales. (...) El contrato administrativo ha sido definido como el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones y por ello sinalagmático, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas. Partiendo desde esta perspectiva doctrinaria, se tiene que el procedimiento de licitación es una formalidad previa a los contratos del Estado, que una vez que se cumple, culmina, automáticamente, no sólo en la elección del co-contratante que se estime la mejor elección para la Administración (el Estado en este caso), sino también, en la adjudicación del contrato a ese elegido. (...) Específicamente el artículo 220 del Reglamento de la Contrata-

ción Administrativa, dispone que “el contrato administrativo se perfecciona por el acto de adjudicación debidamente publicado o notificado, según corresponda, en cuanto a procedimientos de concurso y por la suscripción del convenio o aceptación en firme de la oferta respecto a contrataciones directas; no obstante, para la firmeza de las adjudicaciones y para la eficacia de los contratos se requiere el cumplimiento de los términos, procedimientos y formalidades que establece el ordenamiento jurídico” Del contrato administrativo surgen una serie de derechos y obligaciones para ambas partes contratantes y que han sido reconocidos y regulados por el mismo Reglamento de la Contratación Administrativa en sus artículos 220 y subsiguientes. (RSCCSJ. 1205-1996).

Y es en este sentido que debe entenderse el procedimiento de contratación; es decir, como el mecanismo más apto para el control de la Hacienda Pública y de los recursos financieros del Estado, con el fin primordial de que se promueva una sana administración de los fondos públicos, constituyéndose, entonces, en principio de orden público derivado de la transcrita norma constitucional. (...) De manera que es necesaria, en todo el procedimiento de la contratación administrativa, cuando menos, la

verificación de los siguientes controles: el jurídico, para comprobar que ninguna entidad o funcionario realice acto alguno o asuma conductas que transgredan la Ley, realizado mediante la verificación de la existencia previa de recursos económicos; el contable, que es el examen o juzgamiento de las cuentas de las dependencias y de los funcionarios que tienen a su cargo de la administración de fondos y bienes del Estado, que deriva de la revisión constante y sistemática de todas las operaciones que afectan los créditos presupuestarios aprobados por la Asamblea Legislativa o la Contraloría, a fin de que los gastos tengan su respaldo financiero y se ajusten a la clasificación establecida, realizado por las oficinas de control de presupuesto y contabilidad de cada ente o institución contratante; el financiero, que consiste en la fiscalización de la correcta percepción de ingresos y de la legalidad del gasto público, de competencia de las propias oficinas financieras de las instituciones, la Tesorería Nacional, la Oficina de Presupuesto, y la Contraloría General de la República; y el control económico o de resultados, que se realiza sobre la eficiencia y eficacia de la gestión financiera, es decir, sobre los resultados de dicha gestión,





la determinación del cumplimiento de las metas establecidas y el aprovechamiento óptimo de los recursos, control que se lleva a cabo muy parcialmente por parte de

las instituciones y no se ha concebido como un efectivo instrumento para el desarrollo gerencial e institucional. (...) No encuentra esta Sala que, en general, las disposiciones que prohíben la participación de los miembros de los Supremos Poderes y órganos constitucionales -y los parientes de aquéllos- en los contratos administrativos, resulten en sí mismas inconstitucionales dado que encuentran asidero constitucional en los principios señalados. (RSCCSJ. 998-1998).

Partiendo del reconocimiento constitucional del principio y sistema de la libertad, en general (art. 28), del derecho a la propiedad privada (art. 45) y de la libertad de empresa (art. 46), se inscribe como principio constitucional, *conditio sine qua non* para el ejercicio de ambos, el de libre contratación, cuyo contenido esencial la Sala resume en cuatro elementos, a saber:

- a) La libertad para elegir al co-contratante;
- b) La libertad en la escogencia del objeto mismo del contrato y, por ende, de la prestación principal que lo concreta;

c) La libertad en la determinación del precio, contenido o valor económico del contrato que se estipula como contraprestación;

d) El equilibrio de las posiciones de ambas partes y entre sus mutuas prestaciones; equilibrio que reclama, a su vez, el respeto a los principios fundamentales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, según los cuales la posición de las partes y el contenido y alcances de sus obligaciones recíprocas han de ser razonablemente equivalentes entre sí y, además, proporcionadas a la naturaleza, objeto y fines del contrato. (RSCCSJ. 3495-1992).

Y es que, entre los diversos principios en que se inspira la contratación administrativa, está la de ser privativa, es decir ejercida con exclusividad o en forma individual por la persona autorizada, con exclusión de terceras personas. De este modo, el Estado debe garantizarle al concesionario el equilibrio entre la oferta y demanda, con la ecuación financiera del contrato y una tarifa justa que permita su operatividad. Si existe concurrencia de operadores en una cantidad mayor a la demanda o de personas no autorizadas, se presenta una competencia que puede ser ruinoso para los concesionarios y el Estado responderá por ello si se tolera tal competencia. (RSCCSJ. 3580-2004). (Ver descriptor: Licitación).

Controversias constitucionales

Como se nota, no hay referencia alguna a los propios preceptos constitucionales como eventual materia de una declaratoria de anulación, lo cual es conceptualmente lógico, en cuanto esa declaratoria siempre conlleva un juicio negativo que es fruto de la confrontación de una norma con la Constitución o con los principios y valores que la informan, cosa que es evidente que no cabría hacer respecto de ella misma.-II.-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 ésta última y no la norma fundamental en sí misma. (RSCCSJ. 5596-1999).

Control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad de las leyes, consiste en invalidar aquello que contradiga lo dispuesto en la Constitución en virtud del principio de supremacía constitucional, según el cual la Constitución Política es la norma suprema y debe prevalecer sobre toda norma legal o de jerarquía in-

ferior que se le oponga. Vincula a los poderes del Estado - incluido al legislador-, como límite de su actuación y también como obligación de acción frente a mandatos concretos tácitos o expresos. De manera tal que puede ocurrir que el control constitucional se de, no sólo en contra de leyes que han sido expedidas, sino por aquellas que no lo han sido o porque su creación deriva de un mandato constitucional que no ha sido cumplido, violándose el texto no por un acto positivo, sino omisivo. En estos supuestos el Tribunal Constitucional no sustituye al legislador, ni invade sus competencias, sino que actúa por mandato constitucional para reestablecer la voluntad suprema y soberana del constituyente. Actúa entonces con la fuerza legal y moral que le da la Constitución y por su propio encargo. Es importante señalar –sin embargo-, que en ese proceso, el Tribunal Constitucional también tiene limitaciones importantes que observar, para no incurrir en una sustitución de competencias constitucionales. Dentro de los supuestos que se deben tomar en cuenta en ese análisis está, el reconocer entre una simple omisión legislativa o inactividad de una que resulta lesiva del derecho de la Constitución. Es decir, no toda omisión legislativa es inconstitu-





cional per se. Lo son aquellas que derivan del incumplimiento de mandatos constitucionales legislativos en sentido estricto, esto es, del no cumplimiento de normas que de forma concreta y clara vinculan al legislador. Estas surgen a partir de la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación. Pero en estos supuestos, la omisión por parte del legislador no consiste en un simple no hacer, sino que se trata de no hacer algo normativamente determinado, es decir, de un deber jurídico a cargo del legislador cuya omisión resulte jurídicamente incompatible para que ésta pudiera ser calificada como más que una simple inactividad legislativa. También puede haber inconstitucionalidades por omisión de actos legislativos frente a normas constitucionales que son exigibles por sí mismas –preceptivas o programáticas-, cuando el legislador no emite las leyes necesarias para garantizar su exigibilidad, sin las cuales no existe cumplimiento posible. En ambos casos, le corresponde por competencia constitucional y legal expresa a este Tribunal Constitucional, ejercer el control de constitucionalidad y declarar una eventual inconstitucionalidad

de la conducta omisa, por disposición de los artículos 10, 48 de la Constitución Política y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. (RSCCSJ. 1739-2008).

El Derecho de la Constitución, esto es, el conjunto de principios, valores y preceptos constitucionales contenidos en la Carta Magna, pueden ser infringidos por los poderes públicos y los particulares mediante conductas activas u omisas. Para el supuesto particular de la Asamblea Legislativa, ese poder del Estado quebranta el bloque de constitucionalidad por acción cuando dicta leyes inconstitucionales o cuando, durante el procedimiento legislativo para su emisión, incurre en vicios sustanciales de tal entidad que ameritan su anulación. La Asamblea Legislativa infringe por omisión el parámetro de constitucionalidad cuando, ante un mandato expreso o tácito del constituyente originario o del poder reformador para que se dicte una ley que desarrolle un contenido o cláusula constitucional, no lo hace - omisión absoluta- o bien cuando a pesar de haber dictado una ley esta resulta discriminatoria, por omisión, al no regular la situación de un determinado sector o grupo de la población o de los eventuales destinatarios que debió comprender o abarcar -omisión relativa-. En sendos supuestos, este Tribunal Constitucional tiene competencias suficientes y habilitación normativa expresa para ejercer el control de constitucionalidad y

declarar una eventual inconstitucionalidad de la conducta omisa. (...) Resulta evidente que el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas no colisiona con el principio de separación de funciones (artículo 9° de la Constitución Política), en este caso, para las dispuestas por el Derecho de la Constitución para el legislador ordinario y las establecidas para el Tribunal Constitucional. Este tipo de fiscalización lejos de debilitar ese principio lo actúa y lo fortalece, puesto que, demarca de forma clara el alcance de las potestades y competencias, por acción y omisión, del Poder Legislativo de cara al Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 11158-2007).

Control de conformidad

Para ejercer el control de conformidad, el parámetro sólo puede estar integrado por los tipos de instrumentos expresamente señalados en el art. 7 CP, a saber: tratados, convenios o concordatos, todos debidamente incorporados al ordenamiento jurídico costarricense. Si se pensara que cualquier instrumento internacional o documento relativo a un tratado puede integrar tal parámetro, se estaría vaciando de contenido, tanto las normas antes mencionadas —el art. 10.b) CP y los arts. 73.e) y 96.a) LJC— como los arts. 105 y 121.4 CP. No tendría sentido que el Poder Le-

gislativo estuviese limitado por un tratado debidamente aprobado y la Sala, mediante su jurisprudencia, señalara que también limita al Poder Legislativo un instrumento no ratificado. (RSCCSJ. 18351-2016).

Control de convencionalidad

No puede ocultarse que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ocasiones parece distinguir entre los efectos de una opinión consultiva y una sentencia propiamente tal, no tanto por lo que puede obedecer a un punto de vista estrictamente formal, sino más bien pensando en que la vía consultiva se puede convertir en un sustituto encubierto e indebido del caso contencioso, soslayándose así la oportunidad para las víctimas de intervenir en el proceso. En otras palabras, pareciera que la Corte no ha querido otorgar a sus Opiniones la misma fuerza de una Sentencia (producto de un caso contencioso) en resguardo de los derechos de posibles afectados, que en la vía consultiva no podrían obtener ventajas indemnizatorias de la decisión. Pero, y sin necesidad de llegar a conclusiones generales, más allá de lo que esta Sala tiene ahora para resolver, debe advertirse que si la





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

Rica), la fuerza de su decisión al interpretar la convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá -de principio- el mismo valor de la norma interpretada. No solamente valor ético o científico, como algunos han entendido. (...) En otras palabras, la tesis de “la fuerza moral de la opinión consultiva”, si cabe llamarla así, puede ser sostenida válidamente respecto de otros países -Estados- que ni siquiera se apersonaron o intervinieron en el proceso de consulta. Pero aplicada al propio Estado consultante, la tesis suena un tanto ayuna de consistencia y seriedad, porque vano sería todo el sistema y obviamente el esfuerzo intelectual de análisis realizado por los altos magistrados de la Corte, si la sentencia que se dicta -Opinión Consultiva- la puede archivar aquél lisa y llanamente. (...) Se hace más que notorio que la Sala Constitucional no solamente declara violaciones a derechos constitucionales, sino a todo el universo de derechos fundamentales contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país. (RSCCSJ. 2313-1995).

El control de convencionalidad es una construcción pretoriana de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuyo propósito fundamental es lograr la “supremacía convencional” en todos los ordenamientos jurídicos nacionales o locales del denominado “parámetro de convencionalidad”, conformado por las declaraciones y convenciones en la materia del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos, las sentencias vertidas por esa Corte regional y sus opiniones consultivas. Constituye una revolución jurídica en cuanto le impone a los jueces y Tribunales nacionales, en especial, a los Constitucionales, la obligación de consolidar el “Estado convencional de Derecho”, anulando y expulsando del sistema jurídico nacional respectivo toda norma que confronte, irremediadamente, el “bloque de convencionalidad” (...) Básicamente, el control de convencionalidad es concebido y diseñado a partir de dos sentencias señeras de la Corte Interamericana que son Almonacid Arellano y otros c/. Chile de 26 de septiembre de 2006 –reiterada en otras posteriores- y Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) c/. Perú de 24 de noviembre de 2006 –también reiterada en otras ulteriores- (...) De esta doctrina, cabe resaltar dos cuestiones relevantes, que son las siguientes: a) El control de convencionalidad debe ser ejerci-

do, incluso, de oficio, aunque las partes intervinientes no lo hayan instado o requerido y b) al ejercer el control de convencionalidad, los jueces y Tribunales Constitucionales, gozan del “margen de apreciación nacional”, por cuanto, como se indicó en el caso *Trabajadores cesados del Congreso c/. Perú de 2006*, el control de convencionalidad debe ser ejercido “en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales pertinentes”, circunstancia que obliga a considerar de manera sistemática el ordenamiento jurídico, sea como un todo que tiene plenitud hermética, para poder concluir si una norma nacional infringe o no el parámetro de convencionalidad; consecuentemente, no pueden hacerse análisis aislados como si el ordenamiento jurídico estuviera constituido por compartimentos estancos o segmentados. (RSCCSJ. 4491-2013).

De esta interesante discusión se extrae una primera conclusión, y es que ni en la CADH, ni en el Estatuto de la CIDH y su reglamento, hay una norma habilitante para sostener que la jurisprudencia de la CIDH es vinculante para los tribunales de justicia de los Estados partes, de ahí que resulta cuestionable, toda vez que, como se expondrá más adelante, una obligación en ese sentido ten-

dría que estar de forma expresa en el instrumento internacional o en uno de sus protocolos. Un segundo argumento para rechazar la tesis de la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la CIDH, consiste en sostener que en los sistemas de derecho continental, los que siguen un número importante de Estados de América, la regla general, es que la jurisprudencia no tiene más valor que el que surge de la fuerza de convicción de su razonamiento, es decir, que los tribunales no están obligados a seguir la regla objetiva de derecho que se extrae de los fallos reiterados, salvo que haya norma expresa que así lo imponga. A diferencia de los Estados que siguen el modelo de la common law, donde se aplica la doctrina de la *stare decisis*, y por consiguiente, la jurisprudencia y los precedentes de los tribunales superiores son vinculantes para los inferiores. Haciendo un breve repaso por algunos ordenamientos jurídicos encontramos fundamento para afirmar que la jurisprudencia de la CIDH no puede ser vinculante. (...) También resulta importante traer a colación que la vinculatoriedad de la jurisprudencia en el derecho internacional público no ha sido receptada. En efecto, la jurisprudencia es una fuente auxiliar, equiparable a





la doctrina de los autores. (...) Recapitulando, al no existir una norma expresa en la CADH (Convención American Derechos Humanos) o en uno de sus protocolos, ni en el Estatuto de la CIDH, resulta inadmisibles la doctrina de la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la CIDH para los tribunales de los Estados que forman parte de esa Convención. (...) Es por los últimas razones, que llego a la conclusión de que la jurisprudencia de la CIDH no resulta vinculante para los Estados partes, lo cual no significa que las sentencias de la CIDH no sean vinculante para los Estados partes en el respectivo litigio o que los jueces nacionales no tengan que ejercer un control de “convencionalidad” cuando el acto estatal es contrario a lo que disponen los instrumentos internacionales de derechos humanos. (RSCCSJ. VS 4491-2013).

De ese modo, en el caso que ahora se discute, la mayoría de este tribunal concuerda con el accionante respecto del carácter vinculante de las resoluciones y de la jurisprudencia emitida por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre y cuando se tomen en cuenta tanto el margen de apreciación nacional y se verifique cuidadosamente la similitud de las respectivas circunstancias tanto jurídicas como fácticas. (RSCCSJ. 12801-2013).

Los Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales deben ejercer, a instancia de parte o de oficio, un control de convencionalidad difuso de las normas nacionales o locales impugnadas en una acción de inconstitucionalidad (doctrina surgida a partir de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Almonacid Arellano y otros c/. Chile de 26 de septiembre de 2006 –considerando 124-, La Cantuta c/. Perú de 29 de noviembre de 2006 –considerando 173-, Boyce y otros c/. Barbados de 20 de noviembre de 2007 –considerando 78-, Trabajadores cesados del congreso -Aguado Alfaro y otros- c/. Perú de 24 de noviembre de 2006 –considerando 128-, Fermín Ramírez y Raxcacó Reyes c/. Guatemala de 9 de mayo de 2008 –considerando 63-, Cabrera García y Montiel Flores c/. México de 26 de noviembre de 2010 y Gelman c/. Uruguay de 24 de febrero de 2011; en igual sentido la obra colectiva El control difuso de convencionalidad –Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coord.-, México, Fundap, 2012, 492 pp.). El parámetro de convencionalidad, se encuentra integrado por las convenciones, protocolos o declaraciones en materia de derechos humanos del sistema interamericano, las sentencias y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han interpretado tales instrumentos. (RSCCSJ. 12496-2016).

Control político

Precisamente, hoy día, los Parlamentos modernos tienden a convertirse en auténticos órganos de control parlamentario o político, y no únicamente en “hacedores de leyes”. Es esta función de control, la que está adquiriendo mayor importancia en la labor que realiza la Asamblea. Función típica de los Parlamentos, y que se concibe como un instrumento indispensable y de “uso cotidiano” de los diputados. Consiste, en último término, en la verificación y formación de un juicio por parte del órgano legislativo respecto de las actuaciones de los Poderes Públicos y funcionarios públicos que los integran, en relación con los parámetros constitucionales, legales y políticos que deben enmarcar su actuación. El control político que ejerce la Asamblea Legislativa, se ejerce no sólo respecto del Poder Ejecutivo, sino en general, sobre todos los órganos e instancias públicas. Esta labor tiene como objetivo primordial, tutelar el ejercicio de la soberanía popular, por quien está constitucionalmente reconocido, como su principal agente de tutela; de esta manera sirve de garantía de la democracia, al servir de foro de publicidad en la actividad de los Poderes Públicos, con el fin de que el pueblo -titular de la soberanía- pueda reconocer las actua-

ciones de tales Poderes y su justificación. (...) Para cumplir con su objetivo, se le reconocen una gran variedad de mecanismos, escasa-mente regulados o del todo carentes de cualquier procedimiento para su concreción, por lo que el control, en la mayoría de los casos, si no es en todos, se produce sobre la base de criterios de oportunidad política, librados por los diputados. La interpelación de los Ministros, el voto de censura, el discurso del Presidente de la República el primero de mayo de cada año y las propias Comisiones de Investigación, son actividades políticas desarrolladas por la Asamblea Legislativa. Es importante recalcar que la trascendencia de esta competencia es que es permanente, es decir, no es un accidente o una competencia ejercida casuísticamente, sino que es un instrumento de depuración de las instituciones, vigilante de las jerarquías políticas y administrativas, en los gobiernos democráticos; y de acuerdo con la Constitución, el control parlamentario representa el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes y a la Administración Pública en general. Y es precisamente en el período de sesiones extraordinarias, con el desplazamiento de la





iniciativa legislativa al Poder Ejecutivo, que el sistema de frenos y contrapesos se debilita por el aumento de las potestades normativas del Poder Ejecutivo, momento en que

el Poder Legislativo debe aumentar sus posibilidades de control político, y no anularlo por completo durante el mismo. La posición contraria permitiría hacer escapar del control político a la actividad del Poder Ejecutivo, por cuanto, bastaría con dictar los recesos legislativos, a fin de evitar la actuación inmediata de la Asamblea Legislativa, para minimizar su impacto político. Por razones políticas, la Asamblea Legislativa tiene una potestad incita de autoconvocarse durante los recesos legislativos, en cuanto al órgano que realiza la función de control parlamentario sobre los demás entes y órganos públicos, es decir, sin necesidad de autoconvocarse; y es, precisamente, manifestación de la independencia de la Asamblea Legislativa. (RSCCSJ. 6939-1996)

La naturaleza misma de la función legislativa, sobre todo con su aditamento esencial de fiscalizadora y contralora de todo el ejercicio del poder política, la orientan en un sentido diferente, en el que la discreción se volvería complicidad, y el recato hiprocesía, además de que es la representatividad y no la profesionalidad lo que interesa,

y la politicidad le es consustancial, de manera que lo que hace plausibles las investigaciones, fiscalizaciones y hasta consumas parlamentarias, es precisamente lo que a menudo distorsiona la administración de la justicia, y que, por mucho que en el proyecto de ley se trate de imponer a las comisiones investigadoras y a sus miembros, la discreción, la confidencialidad o incluso el secreto del conocimiento que obtengan mediante la investigación, esto resultaría políticamente ilusorio y jurídicamente imposible de garantizar, sobre todo habida cuenta de que la Constitución, justamente para garantizar la independencia y el ejercicio irrestricto del control político que la Nación confía a sus representantes populares, los inviste, no sólo de la inmunidad común a los miembros de los supremos poderes, sino de una específica irresponsabilidad» legal, en virtud de la cual su libertad de expresión es ilimitada y no puede acarrearles ninguna responsabilidad, incluso a posteriori. (RSCCSJ. 1618-1991).

Pero, esta tesis confunde dos tipos de actividad o función: por una parte la del Poder Judicial, que en la materia que nos ocupa investiga con el propósito de castigar penalmente, y por otra la función de control político de la Asamblea Legislativa, que investiga para denunciar ante la sociedad o para genera legislación que mejore algunos campos

descuidados en la materia objeto de la investigación, y por ese motivo tiene propósitos diferentes a los que persigue el Poder Judicial. Aquí se trata, como ya se ha aceptado de valoraciones políticas que formula la Asamblea Legislativa, como cuerpo eminentemente político que es. Corresponderá al buen juicio de los diputados y de los partidos políticos que los han llevado al cargo público, un recto ejercicio de la función, pues su abuso o, simplemente su torcido uso, puede revertir en una desvalorización política para la misma Asamblea o para algún sector de ella. (RSCCSJ. 441-1991).

(Es a la Asamblea Legislativa) a quien corresponde constitucionalmente el ejercicio del control político en forma exclusiva, precisamente por ser el órgano representativo por excelencia. Ese control político lo ha de ejercer la Asamblea cuando el Plenario conozca, debata y decida sobre los informes que, en su oportunidad, rinda la Comisión de Investigación (RSCCSJ. 1954-1997). Resulta evidente que el control político sólo puede ser ejercido por el Plenario, no sólo por disponerlo así la Constitución Política, sino por cuanto es en él donde todas las tendencias políticas, mayoritarias y minoritarias, están representadas, lo que permite el cumplimiento del principio demo-

crático. En definitiva, es el pueblo, a través de sus representantes, el que va a determinar en el Plenario Legislativo, si encuentra o no reprochables determinados hechos y si determinadas personas, relacionadas con esos hechos, merecen una reprobación moral o política, (...) No son las Comisiones Investigadoras las que cumplen la función de control político, ya que éste es competencia propia de la Asamblea Legislativa. La labor de las Comisiones Investigadoras se inscribe dentro de un procedimiento de control político, en una fase preparatoria de los actos que competen al Plenario, es decir, que realizan actos preparatorios para alcanzar un acto final, como lo es, precisamente, el ejercer el control político cuando, en su oportunidad, la Asamblea Legislativa conozca, debata y se pronuncie sobre los informes. (RSCCSJ. 1271-1997).

La potestad de investigación legislativa tiene como finalidad general servir de instrumento a la Asamblea para que ejerza en forma más eficaz las funciones que la propia Constitución le ha otorgado -entre ellas, el control político- cuando, para ello, se requiere investigar un determinado asunto. (RSCCSJ. 1954-1997).

A diferencia de otros puestos de elección popular, el cargo de Dipu-





tado exige un mismo conjunto de garantías, sea para el miembro de una fracción unipersonal o varios de otra fracción, la inmunidad que le otorga la Constitución Política,

les dota de condiciones para desempeñar su labor sin presiones e injerencias que pongan en peligro el ejercicio autónomo e independiente del cargo. El control político a los otros poderes del Estado o incluso entre las propias fracciones políticas de la Asamblea Legislativa, alberga potenciales roces y riesgos que no se podrían afrontar si no se cuenta con las garantías que la propia Constitución Política ofrece al Diputado. (RSCCSJ. 12826-2010).

Por los peligros que ambos entrañan, el que los acuerdos firmes legislativos no lleguen a materializarse por el descuido, negligencia, o peor aún, decisiones que podrían calificarse de displicencia calculada a la autoridad del Plenario hasta los compadrazgos u otros modos corruptibles de la función pública (por posible tráfico de influencias), lo que incide negativamente en una función fundamental del órgano legislativo, como es la del control político —no hay democracia sin Parlamento, ni este sin oposición. (...) El Poder Legislativo, con la atribución constitucional, además de dictar las leyes, de ejerce el control político sobre las otras ramas de go-

bierno, entre otras funciones. En este caso, el órgano legislativo al dejar de pronunciarse en cualquier sentido corroe y mina una función esencial de todo parlamento en un sistema de gobierno democrático y republicano; flaco favor haría un Tribunal Constitucional encargado del control constitucional si no declara la conformidad o inconvincencia de las actuaciones u omisiones de los órganos legislativos —en este caso— con la Constitución Política. (...) El pueblo al elegir a sus representantes al Parlamento, en estos supuestos, lo hacen para que, en su lugar, adopten decisiones políticas y, precisamente, porque nuestro sistema de gobierno es un presidencialismo que acoge algunos rasgos del sistema parlamentario, como la figura del voto de censura -juicio de responsabilidad política (es un híbrido con aristas del sistema parlamentario, véase la sentencia No. 2005-9618)-. Lo cierto del caso es que, en el fondo, los gobernantes costarricenses elegidos para cargos públicos de elección popular no solo deben estar comprometidos con la democracia, sino con las formas republicanas, en especial deben activarlas cuando las circunstancias así lo demanden, los controles interórganos, esenciales para la estabilidad de esta forma de gobierno, función que recae fundamentalmente en el partido de la oposición. (...) En nuestro medio, tanto los funcionarios públicos de

elección popular como los ministros de Gobierno pueden ser controlados en el ejercicio del poder que la Constitución Política y las leyes les han conferido, sea directa o indirectamente por el Soberano (el pueblo); no hay duda que estos funcionarios públicos –los ministros del Gobierno- tienen a su cargo asuntos de interés público como de bien común, y deben ser controlados por el Parlamento (como parte del sistema de los pesos y contrapesos entre los poderes de la República). (RSCCSJ. 3445-2016).

Control previo de constitucionalidad

Por otra parte, si bien el control previo de constitucionalidad facultativo es un instrumento que se instituyó a favor de la oposición en el sistema político francés, en la década de los setenta, por el entonces presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing (véase Ley Constitucional n.º 74-04 de 29 de octubre de 1974, Journal Oficial del 30 de octubre de 1974), es también lo cierto de que se han dado abusos en el uso de este proceso constitucional, lo que implicó que se eliminara en Alemania y España. En el segundo Estado, donde funcionó entre los años 1979 a 1985, a causa de la parálisis de la acción legislativa que puso en el peligro la eficacia

de programa de gobierno, se optó por su supresión. (...) Es por estas razones y otras que se podrían esbozar, que la consulta de constitucionalidad facultativa sólo es admisible por una única vez y si reúne los requisitos que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no así cuando se trata de la segunda, tercera, etc. consulta que se plantea en relación con un proyecto de ley. En estos supuestos, a mi modo de ver, el trámite de la consulta está precluido y, por consiguiente, la consulta resulta inadmisibile y debe rechazarse de plano. (RSCCSJ.VS. 7818-2011).

Así, el control preventivo de constitucionalidad es una competencia propia y exclusiva de la Sala Constitucional, que no puede ser limitada por otros órganos del Poder Público, excepto por la Constitución y la ley; en consecuencia, con mayor razón, esta competencia, las condiciones para su ejercicio y los efectos de este, no pueden serle sustraídos, obstaculizados ni impedidos por el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Precisamente, el régimen interno de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se regula lo correspondiente a la consulta parlamentaria al interior de ese Poder, deviene accesorio e instrumental al régimen del control preventivo que está





dibujado en la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En el caso de la consulta preceptiva, como la propia Asamblea Legislativa consulta por medio de su

Directorio, se supone que este tiene conocimiento directo y cierto sobre la interposición de la misma, por lo que la interrupción de la votación final del proyecto opera con la mera presentación. En el caso de la consulta facultativa, se requiere que los diputados consultantes hagan tal cosa del conocimiento de la Asamblea, a fin de que se produzca la interrupción de la votación final del proyecto. (...) Como se indicó, el control preventivo de constitucionalidad es una competencia exclusiva de la Sala Constitucional, que solo puede ser limitada por la Constitución y la ley, no por regulaciones internas de otros órganos del Poder Público. (RSCCSJ. 3918-2012).

Control entre Poderes

En este sentido, es de sobra conocido que, desde la creación misma del régimen democrático-constitucional, la función –tutelar– de control de la Administración Pública es una función propia del Parlamento, al extremo de como se afirma en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, en “... la actualidad, cuando la importancia de la legislación ha venido a menos y se cuestiona la función normativa del Parlamen-

to, el control de la Administración Pública se convierte en la función principal de la Asamblea Legislativa. Frente al poder de acción del Poder Ejecutivo, se establece el poder contralor de la Asamblea Legislativa.” Ciertamente, aunque aquella función natural de control que ejerce el Parlamento sobre la Administración Pública no está consagrada explícitamente en la Constitución Política, en el texto de la Carta Magna sí se establecen mecanismos de control político, de tal forma que se ha dicho que la función contralora del Parlamento “no vulnera el Artículo 140 inc. 8 de la Constitución. Esta norma lo que establece es la obligación primaria del Ejecutivo de velar por el buen funcionamiento de las dependencias ministeriales correspondientes, aunque puede fundar el ejercicio de determinada potestades propias de la tutela que el Estado ejerce sobre las entidades descentralizadas. Pero esa competencia no es exclusiva ni excluyente. Existen mecanismos de control político establecidos expresamente en la Constitución. Existe una competencia genérica del Poder Legislativo para controlar al Poder Ejecutivo. La función contralora del Poder Ejecutivo es interna y no excluyente de controles externos ejercidos por el Parlamento y por la Contraloría General de la República. Esta, al informar a la Asamblea Legislativa, le permite ejercer un control político en materia financiera. Asimismo, el

Poder Judicial, a través de las diversas jurisdicciones, controla a la Administración”. Una posible interpretación del Artículo 140 inc. 8 apunta a que el Poder Ejecutivo es un órgano ejecutor y esa ejecución debe ser realizada de conformidad con el ordenamiento jurídico. Dado que al Poder Ejecutivo no se le permite actuar en forma contraria al ordenamiento, debe vigilar que la función administrativa se realice de acuerdo con el principio de legalidad. En igual forma, le corresponde al Estado, por principio, prestar los servicios públicos, lo que se debe realizar en la forma más eficiente posible. Una vigilancia interna no impide en forma alguna el control externo sobre cada uno de los actos administrativos o de la actividad administrativa en general. (RSCCSJ. 7730-2000).

Conservación del acto administrativo

Según el principio de conservación del acto administrativo, cuando existe duda sobre la existencia de un vicio, debe estarse a la consecuencia más favorable a la conservación del acto, por lo que debe tenerse como válida la norma constitucional introducida mediante una reforma constitucional y entenderse como vigente y aplicable desde 1969. (RSCCSJ. 2771-2003).

Consulta constitucionalidad

Esta Sala ha señalado que el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional solamente faculta a los jueces para que accedan a la jurisdicción constitucional en procura de su opinión consultiva, y como medio para la mejor administración de justicia, cuando tengan dudas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deban aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deban juzgar en un caso sometido a su conocimiento, y no sobre otros supuestos que no se encuentran contemplados expresamente en dicho artículo. (RSCCSJ. 727-1994).

De conformidad con lo que dispone el párrafo primero del numeral 102 de la Ley de esta jurisdicción, la consulta judicial facultativa procede cuando el juez tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento. Desagregando los elementos contenidos en ese precepto, se puede indicar que la admisibilidad de la consulta -en las hipótesis de ese párrafo- está condicionada a la concurrencia de los cuatro elementos siguientes: Que la formule un “juez”, término





genérico que -desde luego- se aplica tanto a los juzgadores unipersonales como a los tribunales colegiados, y sobre lo cual es innecesario precisar más que: a) que debe tratarse de autoridades dotadas de poder jurisdiccional, lo cual excluye las consultas formuladas por tribunales administrativos, pero sí incluye las que hagan los árbitros en el marco de los asuntos sujetos a su decisión (nótese que lo relevante en todos los casos es que se esté ante el trámite de un proceso conducente al dictado de una sentencia o laudo arbitral, dotados de la autoridad de la cosa juzgada); y, b) que el juzgador debe estar, al momento de formular la consulta, debidamente habilitado para ejercer esa competencia (ya que mal podría pensarse que una resolución que sea inválida en el proceso en cuestión pueda surtir el efecto de dar inicio a un trámite que, como éste, posee un carácter puramente incidental). Que existan “dudas fundadas” sobre la constitucionalidad de la norma, acto, conducta u omisión que se deba aplicar o juzgar. Esto quiere decir que el cuestionamiento debe ser razonable y ponderado. (...) Que exista un caso sometido al conocimiento del juzgador o tribunal. Al igual que en la acción de inconstitucionalidad, la consulta judicial nunca se da en el vacío o por mero afán

académico, sino que ella debe ser relevante para la decisión o resolución del llamado “asunto previo” o “principal”. Finalmente, Que, en ese asunto previo, deba aplicarse la norma o juzgarse el acto, conducta u omisión que suscite la duda de constitucionalidad, aspecto que -por su relevancia para el caso- resulta conveniente precisar. (...) La consulta judicial no procede ante la mera eventualidad de que acaezcan esas circunstancias, ya que -como se explicó arriba- esta concepción equivaldría a que se inviertan los recursos de la jurisdicción constitucional en un simple ejercicio académico o doctrinario. Para que la consulta sea viable, el juzgador debe estar enfrentado, con certidumbre y en tiempo presente, a la aplicación de la norma o al juzgamiento del acto, conducta u omisión que le suscite una duda de constitucionalidad (RSCCSJ. 1617-1997).

Lo planteado es una situación hipotética que no guarda relación con el trámite del proyecto consultado, puesto que en este caso, el “día máximo” en que debió aprobarse, sesión número 163 del día nueve de marzo del año en curso, si hubo quórum, tanto así que el proyecto fue aprobado en votación. Con respecto a este último planteamiento, tenemos que de conformidad con lo que establece el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, procede la consulta legislativa de constitucionalidad cuando la duda tenga directa relación con

un asunto que se encuentre en trámite en la Asamblea Legislativa y no con respecto a situaciones hipotéticas o eventuales. (RSCCSJ. 3861-1999).

La intervención adhesiva activa o pasiva no está prevista para los mecanismos de consulta legislativa, en los que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley, y sí en los procesos de amparo o de inconstitucionalidad -artículos 34 y 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. (...) En relación con el escrito presentado por el señor Ruiz Salazar, en el cual solicitó la convocatoria a una audiencia, ya sea pública o privada, dicho trámite tampoco está previsto en el procedimiento para la resolución de una consulta de constitucionalidad, por lo que lo procedente es rechazar la solicitud. (RSCCSJ. 16335-2010).

Es claro que el pronunciamiento por el fondo no impedía al legislador aprobar la normativa a la luz de lo que dispone el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues estaba en la libertad de aprobarlo introduciéndole las mejoras que estimare convenientes a la legislación o incluso, insistir en una determinada forma de legislar a partir de la interpreta-

ción del pronunciamiento de esta Sala, debido a que este numeral otorga efectos vinculantes solo al pronunciamiento cuando se refiere a trámites inconstitucionales. (RSCCSJ. 811-2016).

De conformidad con el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional la Sala Constitucional tiene un mes para evacuar la consulta de constitucionalidad a partir del momento en que recibe el expediente legislativo, pues es a partir de ese momento que puede hacer el análisis de constitucionalidad respectivo. En el caso que nos ocupa, la copia certificada del expediente legislativo número 19.922 se recibió en la Sala el 1° de marzo de 2018, sin embargo, debido a que dicho documento no contenía toda la información necesaria para evacuar la consulta planteada, el magistrado instructor solicitó que se aportara, lo que hizo la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa el 12 de marzo de 2018. En virtud de lo anterior, el plazo para evacuar la consulta vence el 12 de abril de 2018, tomando en cuenta que fue en la fecha antes citada que el expediente legislativo está totalmente completo, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de este Tribunal. (RSCCSJ. 5102-2018).



Convenios

Ya esta Sala ha establecido la diferencia entre “Aprobación” y “Ratificación” de los convenios internacionales, como potestades diferenciadas en cabeza del Poder Legislativo y Ejecutivo, por su orden, con lo cual cabe formular en primer término, la observación de que el presente proyecto de Ley se ha venido denominando incorrectamente de “Ratificación”, cuando lo apropiado, para emplear la terminología del artículo 121 inciso 4) Constitucional, es “Aprobación”. (RSCCSJ. 682-1990).

Resulta claro del texto constitucional que la competencia principal, parte del ejercicio de sus potestades, para la formulación y negociación de tratados internacionales, convenios públicos y concordatos, corresponde al Poder Ejecutivo y en efecto, es a éste a quien le compete su negociación, su suscripción y ratificación. A la Asamblea Legislativa por su parte, le corresponde únicamente la función de aprobarlos o improbarlos. (...) Como ya se dijo desde la otra perspectiva institucional, la Sala reconoce expresamente que la facultad de aprobar o improbar que posee la Asamblea Legislativa configura una forma necesaria y adecuada de validar e incorporar lo negociado y pactado por el Poder Ejecutivo, tendente no sólo a proteger

los legítimos intereses del Estado de Costa Rica, sino la constitucionalidad, legitimidad y legalidad de lo que aparece en el texto sometido a tal control (RSCCSJ. 7428-2005).

También debe tenerse presente que de acuerdo con el orden Jurídico internacional vigente en nuestro país. tales inmunidades y privilegios se conceden no en beneficio o provecho de las propias personas o individuos sino con el propósito de garantizar el desempeño eficaz de las funciones y el interés de la organización internacional (ver: artículo V sección 20 de la Convención sobre Prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas ratificado por Decreto- ley de 11 de octubre de 1949 y en el mismo sentido el Preámbulo de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas aprobado por ley número 3394 del 24 de setiembre de 1964).(RSCCSJ. 256-1992).

Cuando se trate de donaciones, como es el caso del Convenio de Cooperación Financiera no reembolsable, que no implica ni endeudamiento ni obligaciones crediticias para el Estado, la aprobación legislativa no es necesaria, toda vez que es a título gratuito, y no oneroso, en que se adquieren los recursos. En este caso, el Estado no asume obligación financiera alguna, y no se está frente un crédito externo que requiera la aprobación legislativa, sino ante una donación. (...) Debe tenerse

presente, que el régimen de privilegios e inmunidades otorgados a un sujeto de Derecho Internacional, tiene como objeto garantizar el desempeño eficaz de las funciones de los organismos a quienes se concede, de manera que su objeto no es propiamente beneficiar a los individuos que trabajan o representan la entidad, sino permitir que el organismo beneficiado pueda cumplir eficazmente sus funciones. Ese objetivo está presente en las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, y es el que sirve para interpretar las diversas Convenciones o acuerdos que otorgan un régimen de privilegios e inmunidades a sujetos de Derecho Internacional. Esa inmunidad se extiende a los locales oficiales, sus muebles y sus archivos, y obliga al Estado a abstenerse de cualquier actuación que afecte los bienes declarados inmunes. Por su parte, la inviolabilidad le impone al Estado una acción, que se traduce en una protección especial contra ataques prohibidos. En razón de la inviolabilidad e inmunidad, los bienes de los Estados, de las representaciones diplomáticas y de los organismos de Naciones Unidas u otros organismos internacionales no pueden ser objeto de persecución, embargo u otra medida de ejecución coactiva. Se trata de un verdadero régimen de excepción, que implica una abs-

tención, no solo de las autoridades administrativas, sino también de las jurisdiccionales del Estado, así como la no aplicación de reglas jurídicas de ese Estado que serían aplicables a cualquier otro sujeto que se encuentre en su territorio. (...) Asimismo, este régimen protege no solo el secreto de los documentos, sino también el lugar donde se conservan, lo que significa una obligación mayor para el Estado donde se encuentra la sede del organismo o misión de que se trate. Así, dicho Estado está obligado a proteger los archivos de las misiones u organismos internacionales contra toda violación y a garantizar el carácter confidencial de los archivos, independientemente del lugar de su territorio en que dichos archivos se encuentren. (RSCCSJ. 17545-2016).

Corte Penal Internacional

Esta Corte Penal Internacional, será una institución permanente que estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, como son: el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. Según se desprende del Estatuto





de Roma, será el último recurso al cual se acudirá para sancionar crímenes que traspasan los umbrales de gravedad y que, tal y como se indicó, se fundamenta en el principio de complementariedad por cuanto no nace con la intención de sustituir a las jurisdicciones nacionales, sino más bien, de complementarlas y, en ese sentido, solo actuará cuando las jurisdicciones nacionales competentes no puedan o no quieran ejercer su obligación de investigar o juzgar a los presuntos criminales de los delitos establecidos en el Estatuto, con lo cual, pretende acabar con la impunidad de delitos. De este modo, la persecución de los delitos se haría entonces a través de dos vías: una nacional cuya competencia es propia de cada Estado y la otra mediante la Corte Penal Internacional cuya competencia, en todo caso, se decidirá de conformidad con las reglas que para ello se establecen en el propio Estatuto. (RSCCSJ. 9685-2000).

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”. (RSCCSJ. 2771-2003).

La costumbre constitucional como fuente del Derecho Constitucional y componente del parámetro de constitucionalidad ha perdido terreno por el carácter predominante y abrumador de la jurisprudencia constitucional y del propio Derecho Constitucional escrito. En el contexto de las constituciones escritas y rígidas, con una jurisdicción constitucional encargada de velar por la supremacía constitucional, la relevancia de la costumbre constitucional es relativa y sobre todo, ocasional para resolver ciertos casos. De otra parte, todo lo relativo a la regulación del contenido esencial, límites intrínsecos y extrínsecos de los derechos fundamentales se encuentra sujeto, en los países que siguen

la tradición de una constitución escrita y rígida, al principio de reserva de ley, lo que limita considerablemente el ámbito de acción de la costumbre constitucional. Consecuentemente, la costumbre constitucional resulta admisible en el espacio acotado de la actuación o funcionamiento de los entes y órganos constitucionales o de relevancia constitucional y en sus relaciones inter-subjetivas e inter-orgánicas. En ese sentido, la costumbre constitucional que puede formar parte del parámetro de constitucionalidad para enjuiciar una norma o acto sujeto al Derecho Público debe emanar de tales entes u órganos constitucionales, esto es, debe tratarse de una “costumbre orgánica” y no de una “costumbre popular”. Debe tratarse de un comportamiento o uso reiterado en el tiempo con la convicción de su obligatoriedad jurídica. (RSCCSJ. 7851-2016).

Costumbre parlamentaria

Pero es que, además, no se encuentran en los precedentes legislativos los elementos objetivo y subjetivo —una práctica consistente respaldada por una sólida ‘opinio juris’ — necesarios, conjuntamente, para fundar una consuetudo parlamentaria o constitucional vinculante. (RSCCSJ. 2621-1995).



Cláusulas interpretativas

También es aceptada por el Derecho Internacional la «declaración interpretativa» por lo que las partes ligadas al tratado le atribuyen una interpretación determinada, expresando criterios con los que ellas desean se aplique el tratado futuro. Ahora bien existen vías admisibles y admitidas para esos supuestos en los que las partes necesitan una redefinición, o precisión en cuanto a ciertos aspectos del tratado concluido. (RSCCSJ. 1807-1991).

La interpretación del Convenio debe hacerse de acuerdo con su sentido razonable, en contradicción a su sentido literal, a la vez que se debe aplicar el principio de *in dubio mitius*, de manera que si una disposición resulta ambigua, el significado que deba preferirse es el menos oneroso para la parte que asume una obligación, o que interfiere menos con la soberanía de una parte, o que implica menos restricciones para las partes, y además, recordar que no es admisible una interpretación que vuelva sin sentido o ineficaz dicha estipulación, como lo define la doctrina del Derecho Internacional; o mejor aún, el Convenio "...deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos en el contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin", como lo dispo-

ne el Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. (RSCCSJ. 8662-1998). El derecho de enmienda que tiene la Asamblea Legislativa en relación con los proyectos que le son presentados para su discusión, no la legitima para introducir modificaciones sustanciales a los proyectos que le fueron sometidos, de hacerlo así, estaría siendo violado el principio de indisponibilidad de los actos internacionales que corresponde al órgano ratificante, y que la impone una limitación a su labor, en el sentido de que solamente está legitimado para aprobar o desaprobado el proyecto, sin que le quepa modificarlo en forma positiva. Menos aún se puede sostener que el órgano legislativo sea competente para alterar el texto de un convenio internacional suscrito por el país, pues tal atribución no es siquiera exclusiva del Estado firmante, ya que toda variación a un acuerdo de esta naturaleza debe ser introducido por vía de *addendum*, suscrito por la partes firmantes del acuerdo original. (RSCCSJ. 7292-1998).

Mediante Protocolo suscrito en San José, el día dos de julio del año en curso, las partes modificaron el Acuerdo original, eliminando el texto declarado inconstitucional por parte de la Sala y sustituyéndolo por otro, cuyo contenido será analizado luego. Igualmente, por la vía de la moción de fondo, incluyeron en el proyecto modifi-

caciones en el encabezado del texto de aprobación, así como tres nuevos artículos (2, 3 y 4), referentes a la forma como el Estado costarricense interpretaba los numerales IV.3, IV.10 y VII.11 del Acuerdo, respectivamente, a partir de la interpretación conforme a la Constitución que de tales partes del tratado hiciera la Sala en el voto citado. No descubre la Sala la presencia de trámites inconstitucionales en el procedimiento seguido para la adopción de tales modificaciones. (...) En opinión de la Sala, la interpretación dada por el Estado costarricense es acorde con los lineamientos establecidos en el voto 4156-99, y con el Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 7181-1999).

El uso del intercambio de notas diplomáticas para efectos de modificar un acuerdo aun no aprobado –como en este caso- resulta plenamente válido a la luz del Derecho Internacional y en nada se opone al ordenamiento constitucional interno, ya que deriva de la posibilidad de los Estados de negociar y transar en aquellos aspectos del tratado que sean de su interés, y cuya redacción o contenido en el instrumento original no resulte acorde con su ordenamiento constitucional o supranacional. (...) Que los dispositivos del Tratado no son todavía normas obligatorias, motivo por

el cual la inclusión de la declaración interpretativa en cuestión era plenamente posible en el estadio procedimental en que el proyecto se encontraba. (RSCCSJ. 8190-2002).

El derecho de enmienda que tiene la Asamblea Legislativa en relación con los proyectos que le son presentados para su discusión, no la legitima para introducir modificaciones sustanciales a los proyectos que le fueron sometidos, de hacerlo así, estaría siendo violado el principio de indisponibilidad de los actos internacionales que corresponde al órgano ratificante, y que la impone una limitación a su labor, en el sentido de que solamente está legitimado para aprobar o desaprobar el proyecto, sin que le quepa modificarlo en forma positiva. Menos aún se puede sostener que el órgano legislativo sea competente para alterar el texto de un convenio internacional suscrito por el país, pues tal atribución no es siquiera exclusiva del Estado firmante, ya que toda variación a un acuerdo de esta naturaleza debe ser introducido por vía de addendum, suscrito por la partes firmantes del acuerdo original. (...) En otros casos, la Sala Constitucional ha estimado que resulta válida la adición de cláusulas interpretativas en el proyecto de





aprobación, incluso novedosas en relación con el texto del tratado, siempre que obedezcan a cambios pactados por las propias partes firmantes, mediante el mecanis-

mo del protocolo, el addendum o el intercambio de notas diplomáticas, según sea del caso. (RSCCSJ. 3625-2005).

Ahora bien, en cuanto a las cláusulas o declaraciones interpretativas, la Convención de Viena en su artículo 31, entre otras cosas, dispone que un tratado deberá interpretarse de buena fe, conforme al sentido común y lógico que haya de atribuirse a los términos escritos del tratado, al contexto en que fue gestado y teniendo muy en cuenta su objeto y fin. (...) La interpretación debe limitarse a la función consistente en desentrañar el sentido de los textos oscuros. De lo contrario, una exlimitación de esa naturaleza sería contraria al principio de *pacta sunt servanda*, pues se alejaría unilateralmente de los términos pactados de buena fe, además de invadir la Asamblea Legislativa conforme señalamos, las potestades que establece el artículo 140 inciso 10) de la Constitución Política, respecto de la potestad exclusiva del Ejecutivo para la discusión, negociación y suscripción de tratados internacionales. (RSCCSJ.7428-2005).

Lo que tiene que dilucidar esta Sala es si un tratado internacional, relativo al comercio entre naciones, es susceptible de ser interpretado en sede legislativa, cuando expresamente el texto del Tratado excluye tal posibilidad y si tal interpretación puede hacerse mediante adiciones a su texto o si, por el contrario, un tratado de esta naturaleza no admite ninguna de estas adiciones interpretativas, por cuanto el mero hecho de hacerlas significa una restricción a las potestades del Ejecutivo y un desborde de las potestades del Legislativo. Es necesario hacer un ejercicio o análisis jurídico acerca de los límites a las potestades de ambas instituciones, haciendo utilización de la distribución de competencias constitucionales entre estos dos órganos fundamentales del Estado. (...) Al ser este Tribunal Constitucional destinatario de la norma que lo faculta y a la vez le exige dar interpretación constitucional, debe también, autoconteniéndose respetar el marco de distribución de funciones, potestades y competencias, del poder único del Estado, consagradas todas ellas por la Constitución.

En el caso que se analiza, se observa que la cláusula en cuestión cambia el sentido de la norma que pretende "interpretar". (...) La interpretación debe limitarse a la función consistente en desentrañar el sentido de los textos oscuros, según señala el Diccionario de la Real Academia Española,

22ª edición, 2001. La tarea de creación de contenidos normativos es propia del órgano dotado de potestad normativa, no del intérprete de la norma. (RSCCSJ. 1910-2007).

Este Tribunal ha señalado que la práctica de incluir este tipo de disposiciones, en sí misma, no contraviene la Constitución, siempre y cuando se realicen de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual según dispone en el 31, que un tratado debe interpretarse de buena fe, conforme al sentido común y lógico que haya de atribuirse a los términos escritos del tratado, al contexto en que fue gestado y teniendo muy en cuenta su objeto y fin. (...) Debe considerarse que por ello, las cláusulas interpretativas no tienen el efecto de obligar a los otros Estados Parte, ni puede entenderse que una cláusula interpretativa tenga rango internacional, precisamente porque su función es únicamente desentrañar el sentido de los textos oscuros, no imponer obligaciones internacionales, de lo contrario la autoridad competente tendría que cumplir con el procedimiento de intercambio de notas diplomáticas, protocolo o el addendum del acuerdo, lo cual no se hizo en este caso, por no requerirlo. (RSCCSJ. 3154-2008)

D

Deber de ética y probidad de funcionarios públicos

El accionante considera que es inconstitucional la utilización de los términos “probidad” y “honradez”, por no implicar una descripción clara y precisa de la conducta sancionable. Según la Real Academia Española, por “probidad”, es sinónimo de rectitud o integridad; y por “honradez”, se entiende la calidad de honrado, lo cual implica que procede con rectitud en el ánimo e integridad en el obrar; en virtud de lo cual, es un principio general que todas las labores que impliquen el ejercicio de la profesión, en este caso del derecho, deben ser ejecutadas o realizadas con la mayor rectitud, integridad y honradez. Obviamente no se describen conductas particulares, pero ello no hace inconstitucional la norma, toda vez que resulta imposible para la ley determinar todas y cada una de las posibles faltas a estos deberes (honradez y probidad), por cuanto las posibilidades de su infracción son infinitas. (RSCCSJ. 9685-2001).

D

D

Como derivación de la normativa mencionada, se ha incluido en ésta el llamado deber de probidad, el cual, está definido en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción

y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. (...) Así las cosas, el deber de probidad, como se ha indicado, no puede per se, considerársele inconstitucional, ya que, se trata de un concepto jurídico indeterminado inherente al servicio y la función pública. Por esto, si tal y como lo expresa la propia acepción de la Real Academia, la rectitud o integridad es parte integral de lo que se espera de un servidor público en ejercicio de sus funciones, aún los legisladores estarían sujetos a este concepto, sin que por ello, se pueda indicar afectación propia al desempeño de sus funciones. Este Tribunal estima que el deber de probidad intrínseco a la función pública, no puede considerarse una “autocensura”, en el tanto, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, tal y como se ha dicho, la rectitud o integridad no se aparta de la idea general del servicio público y la función pública. RSCCSJ. 18564-2008). El principio de Probidad consiste en mantener siempre una conducta funcional intachable, y desempeño honesto y leal de la función, a favor del interés general. Es por ello, que los funciona-

rios públicos deben actuar con prudencia, austeridad, integridad, honradez, seriedad, moralidad y rectitud, en el desempeño de sus funciones y en el uso de los recursos públicos que les son confiados. (RSCCSJ. 12826-2010).

Debido proceso

El concepto del debido proceso envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce -cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses del ser humano-, es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia. Este desarrollo muestra tres etapas de crecimiento, a saber: a) En un primer momento se atribuyó valor y efecto constitucional al principio del debido proceso legal -como aun se conoce en la tradición británica y norteamericana: due process of law-. Del capítulo 39 de la Carta Magna inglesa de 1215 se desarrolló este derecho de los barones normandos frente al Rey “Juan Sin Tierra” a no sufrir arresto o prisión arbitrarios, y a no ser molestados ni despojados de su propiedad sin el juicio legal de sus pares y mediante el debido proceso legal. Su contenido fue un signo claro de alivio ante los excesos de este Rey y de sus predecesores, con su antecedente inmediato en la “Carta

de Coronación de Enrique I” o “Carta de las Libertades”, primera Carta concedida por un monarca inglés, otorgada por aquél en 1100, en el momento de su acceso al trono. Según el pasaje de la Magna Charta que interesa: “Ningún hombre libre deberá ser arrestado, o detenido en prisión, o desprovisto de su propiedad, o de ninguna forma molestado; y no iremos en su busca, ni enviaremos por él, salvo por el juzgamiento legal de sus pares y por la ley de la nación”. A partir de este último concepto del Capítulo 39 de la Magna Charta, transcrito del latín original per legem terrae y traducido al inglés como law of the land, se desarrolló el debido proceso legal -due process of law-, en su acepción contemporánea. (...) Pero con el tiempo las apelaciones a otras libertades fueron, o sustantivas, o procesalmente orientadas hacia fines sustantivos, motivo por el que la Carta Magna inglesa se convirtió en uno de los documentos constitucionales más importantes de la historia. No en vano recibió más de 30 confirmaciones de otros monarcas ingleses; las más importantes, de Enrique III, en 1225; de Eduardo I, en 1297, y de Eduardo III, en 1354. De todo esto fue desprendiendo también una reserva de ley en materia procesal, en virtud de la cual las normas ritua-

les sólo pueden ser establecidas mediante ley formal, emanada del Parlamento. -y de un Parlamento progresivamente más democrático y representativo-, además de un derecho a la propia existencia y disponibilidad de un proceso legal. En esta primera etapa no se hizo aun cuestión constitucional de cuáles fueran los procedimientos preestablecidos o preestablecibles en cuanto a su contenido, sino sólo en cuanto a la imperatividad de su existencia y a que estuvieran prefijados por ley formal.

b) Sin embargo, a poco andar la insuficiencia del principio anterior, derivada de su carácter meramente formal, hizo que la doctrina se extendiera al llamado debido proceso constitucional -hoy, simplemente, debido proceso-, según el cual el proceso, amén de regulado por ley formal y reservado a ésta, debe en su mismo contenido ser garantía de toda una serie de derechos y principios tendentes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no sólo de los aplicadores del derecho, sino también del propio legislador; con lo que se llegó a entender que la expresión de la Magna Charta law of the land se refiere, en general, a todo el sistema de las garantías -todavía sólo procesales o instrumentales- implicadas en la lega-

D

D

lidad constitucional. Este es el concepto específico de la garantía constitucional del debido proceso en su sentido procesal actual. (...) Ocurriendo a las leyes -dice la primera

parte del artículo 41- todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles -dice después- justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes. Se explica entonces que es por los medios legales que las partes pueden demandar amparo a un derecho lesionado o discutido, solicitando del órgano jurisdiccional las medidas pertinentes y la intervención necesaria para que se les garantice el uso legítimo de ese derecho. Las leyes en general están orientadas a procurar la tutela de lo que a cada uno corresponde o pertenece, tanto en el sentido de regular los derechos individuales como el de establecer el mecanismo formal e idóneo para que las personas tengan acceso a los Tribunales ... valga decir, entonces, que para demandar el cumplimiento de todos esos principios legales ... el Juez no puede actuar al arbitrio, porque debe respetar el patrón impuesto por las mismas leyes, que tiene origen en una ley suprema: la Constitución; todo en beneficio de las partes por igual y en resguardo de la correcta admi-

nistración de justicia". (sesión extraordinaria de Corte Plena de 26 de junio de 1984). Véase como los dos conceptos de debido proceso formal y de debido proceso constitucional fueron resguardados por ese fallo. (...) Otro elemento constitutivo del derecho al debido proceso es su generalidad, -*numerus apertus*-, de manera que, ni el texto ni lo que diga la Sala agota necesariamente las posibilidades de un catálogo o tipología de sus elementos. (...) En resumen, el concepto del debido proceso, a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, se ha desarrollado en los tres grandes sentidos descritos: a) el del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal; b) el del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo o formal -procesal-; y c) el del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución. (RSCCSJ.1739-1992).

Además, la Constitución reconoce otra serie de "derechos instrumentales" o "garantías", que son más bien medios de tutela de los "de goce" o contenido inmediata-

mente útil para la vida humana, y que, en síntesis, pueden cobijarse bajo el concepto del “debido proceso”; el cual no se refiere únicamente a la tutela de la libertad e integridad personales o a las garantías procesales en vía judicial y administrativa, sino que entraña también, para todas las categorías citadas -propietario, consumidor, empresario, trabajador, contribuyente, etc.-, la protección del marco de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad a que se ha aludido, el cual comprende, a su vez, el contenido sustancial de los derechos y libertades que el ordenamiento no puede menoscabar o alterar, ni permitir que se menoscaben o alteren, aun por ley o, menos, por normas o actos de rango inferior. (...) El concepto del “debido proceso”; el cual no se refiere únicamente a la tutela de la libertad e integridad personales o a las garantías procesales en vía judicial y administrativa, sino que entraña también, para todas las categorías citadas -propietario, consumidor, empresario, trabajador, contribuyente, etc.- (RSCCSJ. 3495-1992).

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”

y que para una mayor comprensión 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. (RSCCSJ. 015-1990).

Por último, como ha señalado en otras ocasiones esta Sala, las garantías y principios procesales de carácter fundamental que integran el debido proceso, que derivan de los artículos 39 y 41 constitucionales, y más específicamente de la ley General de la Administración Pública, son de aplicación no sólo en el ámbito jurisdiccional, sino también en los procedimientos administrativos. (RSCCSJ. 1265-1995).

D

D

Esta Sala ha señalado los elementos del derecho al debido proceso legal, (ver especialmente la opinión consultiva N°1739-92), aplicables a cualquier procedimiento

sancionatorio o que pueda tener por resultado la pérdida de derechos subjetivos. 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. (RSCCSJ. 5469-1995).

En la concepción inicial “debido proceso” se dirigió al enjuiciamiento procesal del acto legislativo y su efecto sobre los derechos sustantivos. Al finalizar el siglo XIX, sin embargo, se superó aquella concepción procesal que le había dado origen y se elevó a un recurso axiológico que limita el accionar del órgano legislativo. A partir de entonces podemos hablar del debido proceso como una

garantía genérica de la libertad, es decir, como una garantía sustantiva. La superación del “debido proceso” como garantía procesal obedece, básicamente, a que también la ley que se ha ajustado al procedimiento establecido y es válida y eficaz, puede lesionar el Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 732-2001).

Por lo anterior es que la debida motivación del acto forma parte del debido proceso, puesto que “la notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde”, forma parte de esas garantías fundamentales. (RSCCSJ. 13939-2013).

Decreto ejecutivo, potestad reglamentaria.

Como tesis de principio, puede afirmarse que la potestad reglamentaria, esa competencia que se le asigna al Poder ejecutivo de desarrollar la ley (reglamento ejecutivo) no es un poder-deber en sí mismo, puesto que dependerá del contenido de la propia ley, el que aquél se vea obligado a desarrollar algunos de sus principios, pues correspondiendo al Ejecutivo aplicar o velar por que la ley se aplique, en tanto sea necesario para ello decidirá su reglamentación. Es decir, la reglamentación se otorga al Ejecutivo como un instrumento que facilita el ejercicio de administrar. Sin embargo, distinto es el caso en el cual el legislador expresamente le impone en la ley

el deber de reglamentarla. Aquí se hace inescapable para el Poder Ejecutivo el ejercicio de esa competencia. (RSCCSJ. 1463-1990). La inmediata consecuencia de esto es, que si bien existe una potestad o competencia del Estado para regular las acciones privadas que sí dañen la moral, el orden público, o perjudiquen los derechos iguales o superiores de terceros; sin embargo, como ya lo había dicho la Corte Plena en el fallo citado, no es cualquier tipo de disposición estatal la que puede limitar esas acciones privadas dentro de las excepciones previstas por dicho artículo 28, sino únicamente las normativas con rango de ley, excluyéndose así, expresamente, los decretos o decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo, y los reglamentos autónomos, dictados por el mismo Poder Ejecutivo o por las entidades descentralizadas para la autoregulación de sus funciones, o servicios, lo mismo que por cualquier otra norma de igual o menor jerarquía. (RSCCSJ. 1635-1990).

Contestando las cuestiones que al inicio de estas consideraciones se planteó la Sala, es posible concluir que sí resulta posible completar una norma penal por medio de un reglamento, siempre que al hacerlo el Poder Ejecutivo se mantenga dentro de su esfe-

ra propia de competencia y que la ley que remite establezca con suficiente claridad los presupuestos de su punibilidad, así como la clase y extensión de la pena; el establecer si ello se cumple debe hacerse en cada caso. (RSCCSJ. 1876-1990).

Cuando se requiere reglamentar una ley, el Poder Ejecutivo debe utilizar plazos razonables, todo con el fin de no perjudicar intereses de terceros, y cumplir con su obligación de regular materias que -como la laboral- son propias de la función social del Estado. (RSCCSJ. 634-1998).

Que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su contenido esencial. Que ni aun en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer; de donde resulta una nueva consecuencia esencial. Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Admi-

D

D

nistración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley. (RSCCSJ. 2175-1996).

La potestad reglamentaria, propia de la Administración Pública, viene reconocida en la misma Constitución Política, sin embargo, no define el dominio propio de la ley y el reglamento, por lo que se ha interpretado que el de la ley es ilimitado, dejando una esfera estrecha y subordinada a la ley para el reglamento. Así, el artículo 140 incisos 3.) y 18.) de la Carta Magna, regula la potestad reglamentaria como atribución del Poder Ejecutivo, no obstante que es en extremo conciso. El inciso 3.) señala la atribución de este Poder de “reglamentar las leyes, ejecutarlas, sancionarlas y velar por su exacto cumplimiento”, mientras que el inciso 18.) dispone, como facultad del Ejecutivo de “darse el reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarias para la pronta ejecución de las leyes.” El reglamento, como producto de la Administración que es, está subordinado inicialmente al propio campo de las funciones que la misma tiene atribuidas al concierto público, esto es, propiamente la función administrativa. Por ello no cabe reconocer que la Administración pueda dictar

reglamentos que puedan suplir a las leyes en una regulación propia. Así, se llama reglamento a toda norma escrita, dictada por el Poder Ejecutivo en el desempeño de las funciones que le son propias. Lo propio del reglamento es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la ley. Obra de la Administración, por lo que requiere de una justificación, caso por caso. Su sumisión a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley, allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido. Sobre esta base se articula lo que se llama el “orden jerárquico de las normas”. Las categorías en las cuales se distinguen los reglamentos son: a.) reglamentos de ejecución: que tienden a realizar la ejecución concreta de las leyes, especialmente cuando sean de alcance más bien genérico; b.) reglamentos independientes o autónomos de cualquier disposición legislativa, y relativos a materias de competencia del Poder Ejecutivo no reguladas por ley, o reguladas parcialmente. Entre estos pueden figurar los llamados reglamentos de organización, que se refieren a la institución y estructura de los diversos oficios públicos. Derivado de lo anterior puede definirse la materia propia

de los reglamentos: la materia administrativa, que comprende los aspectos organizativos de la Administración Pública -entiéndase Poder Ejecutivo en el desempeño de las funciones que le son propias-. (RSCCSJ. 5227-1994).

Los reglamentos ejecutivos tienen su fundamento en virtud de lo dispuesto en el citado inciso 3.) de la misma norma constitucional, el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, están legitimados para reglamentar las leyes, lo cual significa que el Ejecutivo desarrolla los conceptos utilizados en la ley para hacerla efectiva y ejecutoria. Por su lado, los reglamentos autónomos entre los que figuran los llamados reglamentos de organización y los reglamentos de servicios, se refieren a la institución y estructura de las instituciones que conforman la Administración Pública, entre los que se encuentran los Reglamentos Autónomos de Servicio de los Ministerios, según lo dispuesto en el inciso 18.) del artículo 140 constitucional. En forma reiterada y constante (en este sentido, entre otras, ver las sentencias número 1130-90, 2934-93, 5227-94 y 9236-99), la Sala Constitucional se ha referido respecto de la potestad reglamentaria, como una atribución exclusiva que la propia Constitución Política -en los incisos 3) y 18) del artículo 140- le

confiere al Poder Ejecutivo, entendiéndose por tal, al Presidente de la República y al respectivo Ministro del ramo. Se trata de una potestad cuyos parámetros están claramente definidos, condicionándola y limitándola, puesto que la misma en ningún caso puede violentar la dinámica propia e inmanente que deriva de la división de poderes y que constituye, por así decirlo, la esencia misma del sistema democrático. (...) Potestad Reglamentaria de los otros Poderes y de otras entidades públicas: Dicho todo lo anterior, pareciera concluirse que la potestad reglamentaria es exclusiva del Poder Ejecutivo, sin embargo, esta afirmación debe entenderse en el entendido de que, efectivamente la potestad reglamentaria ejecutiva es exclusiva del Poder Ejecutivo, no así la potestad reglamentaria autónoma. Es decir, se admite la posibilidad de que los otros Supremos Poderes, distintos al Poder Ejecutivo, puedan emitir reglamentos autónomos, sea de organización o de servicio. Lo anterior tiene su fundamento en el inciso d) del apartado primero del artículo 6º de la LGAP, que literalmente dispone: (...) d- Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia, (...)

D

D

En este entendido se tiene por ejemplo, tal y como lo ha dicho esta Sala en anteriores oportunidades, la potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (*interna corporis*), no sólo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121, inciso 22), sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental, y en consecuencia ignorar o alterar esa potestad constituiría una violencia grave a la organización democrática que rige el país. Por otro lado, se ha reconocido la potestad reglamentaria autónoma a ciertas entidades públicas que tienen competencias constitucionales especializadas, como la Contraloría General de la República, o que tienen competencias legales muy técnicas, como la Superintendencia General de Entidades Financieras. En cuanto a la primera, la potestad reglamentaria autónoma de la Contraloría General de la República se tiene en cuanto a materia de organización, funcionamiento y servicio en virtud del artículo 23 de su Ley Orgánica y en virtud de las competencias que se le atribuyen del artículo 184 de la Constitución Política. (RSCCSJ. 14286-2005). Es importante aclarar que para acreditar como inconstitucional

una omisión de reglamentar una ley —reglamento ejecutivo o de desarrollo—, es necesario que una norma legal o superior (constitucional o de un tratado internacional) disponga en forma expresa esa debida regulación reglamentaria; además de que debe tenerse en cuenta que esa omisión acusada debe impedir el ejercicio o reconocimiento de un derecho fundamental; caso contrario, se trataría de un problema de mera legalidad, no susceptible de ser conocido en esta jurisdicción, sino más bien en la contencioso-administrativa (se repite, con fundamento en el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental); lo anterior, por cuanto el recurso de amparo está previsto para la tutela de los derechos fundamentales (artículo 48 constitucional), y por ello se permite la impugnación de la actuación administrativa tanto por acción como por omisión, e inclusive amenaza, que se estime lesiva a la garantía de algún derecho fundamental (artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), con lo cual, es claro que no es cualquier omisión reglamentaria la es susceptible de ser conocida en la vía del amparo. (RSCCSJ. 11543-2006).

Esta potestad reglamentaria ejecutiva, desde el prisma del Derecho de la Constitución, puede ser discutible, por cuanto, el artículo 140, inciso 3º, de la Constitución Política, le atribuye la competencia al Poder Ejecutivo de regla-

mentar las leyes. No obstante, si se parte de una interpretación sistemática del ordenamiento constitucional, resulta claro que esa competencia no se le confiere de manera exclusiva y excluyente al Poder Ejecutivo, por lo que no puede estimarse que se produce una delegación inconstitucional de funciones (artículo 9 de la Norma Fundamental). De otra parte, esa potestad reglamentaria ejecutiva suele reconocérsele —por el legislador ordinario— a los órganos constitucionales dotados de una clara e inequívoca independencia (artículo 9 de la Constitución) y a los entes públicos descentralizados que cuentan con autonomía que se ocupan de ciertos servicios públicos de carácter especializados o territorialmente acotados, siendo que el texto fundamental no prohíbe, expresamente, la atribución de esa potestad reglamentaria ejecutiva. Bajo esa inteligencia las leyes que habilitan a un supremo poder distinto al Ejecutivo o a un ente público menor, para reglamentar una ley, no son inconstitucionales. (RSCCSJ. 1963-2012).

La potestad reglamentaria que asiste al Poder Ejecutivo se habría ejercido con el fin de cumplir con la necesidad de acatar la orden dictada por la CIDH. Sin embargo, la Sala no comparte esta posición. En efecto, en múltiples

ocasiones, este Tribunal Constitucional, ha establecido que cuando una regulación involucra aspectos relativos a la vida, dignidad y salud de los seres humanos, ello únicamente puede hacerse por medio de ley formal, según lo regulado en el Derecho de la Constitución. (...) Este Tribunal Constitucional, si bien ha aceptado la constitucionalidad de la emisión de reglamentos que no restrinjan o limiten los derechos humanos, siempre que esos instrumentos se circunscriban a indicar el proceso o los requisitos mínimos para el ejercicio de un derecho fundamental, también ha entendido que toda otra regulación de derechos fundamentales debe hacerse por ley formal. (RSCCSJ. 1692-2016).

Dedicación exclusiva y prohibición

La dedicación exclusiva se define como el régimen de beneficios recíprocos pactado entre el Estado y sus servidores de nivel profesional y que tiene como fin que el servidor pueda optar por no ejercer su profesión fuera del puesto que desempeña, a cambio de una retribución patrimonial adicional al salario. Por su parte, la Administración obtiene la completa dedicación del servidor a la función pública (...) La disposición que

D

D

actualmente define el concepto de dedicación exclusiva establece que no se podrá ejercer, a cambio de la retribución patrimonial correspondiente, la profesión que sirve como requisito para desempeñar el puesto que el servidor ostenta, y las actividades relacionadas con ésta. (...) La Administración pretende por razones de interés público contar con un personal dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal que lo convierta en una fuerza de trabajo idónea y más eficiente, contratar con el funcionario de nivel profesional sus servicios exclusivos, a cambio de un plus salarial. Así, el sistema le permite al servidor calcular si el beneficio del ejercicio privado de su profesión es mayor o menor que la compensación salarial que el Estado le entrega a cambio de la prestación exclusiva de sus servicios. En consecuencia, el servidor evalúa la situación y decide voluntariamente concertar con la Administración (si a su vez ésta conviene en ello) el pago del plus salarial o continuar ejerciendo liberalmente su profesión. Este sistema no resulta irracional, y difiere del régimen de prohibición que por impedimento legal limita al funcionario para ejercer en forma liberal la profesión. En ese último caso, el servidor no se encuentra facultado para decidir acerca de la compensación eco-

nómica, porque ésta integra el salario y es inherente a la relación de servicio. La razonabilidad del régimen de dedicación exclusiva, en la forma en que lo define la norma impugnada, resulta entonces de su naturaleza contractual o convencional, que confiere al funcionario la posibilidad de solicitarla o renunciarla según su conveniencia (RSCCSJ. 2312-1995). Es así, como la sujeción del servidor con la institución del Estado no deriva de la normativa que regula este régimen laboral, sino de la voluntad del funcionario o empleado público, quien en asocio con la Administración decide obligarse a no ejercer las profesiones que ostente fuera de la institución para la que labora, (...) Es por ello que cabe afirmar que el régimen de la dedicación exclusiva no limita ni infringe derechos fundamentales, (...) En razón de lo expuesto, si el servidor se encuentra disfrutando de la dedicación exclusiva y posteriormente tiene que renunciar a ese beneficio porque solicita un permiso para ejercer en forma privada su profesión, no encuentra la Sala que esto lesione la norma del artículo 28 de la Constitución, toda vez que el ejercicio privado de su profesión no se encuentra limitado salvo que por su voluntad decida recibir la compensación económica que le corresponde a cambio de dedicarse exclusivamente a trabajar para la institución que labora. (...) Por su parte, el régimen de prohibición consti-

tuye un impedimento legal para que el funcionario público ejerza en forma liberal la profesión, de modo que el funcionario no tiene ese ámbito de decisión que caracteriza al régimen de la dedicación exclusiva: obligatoriamente está sujeto a lo dispuesto en la ley. En virtud de su naturaleza jurídica, bien puede decirse que la prohibición es inherente a la relación de servicio público.(...) El origen de esta prohibición deriva de una incompatibilidad de intereses, es decir, que surge de la imposibilidad de desempeñar al mismo tiempo dos puestos o funciones encontradas. (...) Debe resaltarse que el régimen de prohibición o incompatibilidad puede implicar una compensación económica o plus salarial para el funcionario público, pero que ya está determinado previamente y donde no hay posibilidad de negociación alguna. (...) Como se había dicho en los anteriores considerandos, la dedicación exclusiva es la obligación a que voluntariamente se compromete el profesional con institución pública para la que labora, de no ejercer, de manera particular en forma remunerada o ad honorem, ninguna de las profesiones que ostenta, ni realizar o participar en actividades relacionadas con éstas, adquiriendo la institución, el compromiso de retribuirle un porcentaje adicional sobre el sa-

lario base, previa suscripción de un contrato entre el servidor y la institución (RSCCSJ. 444-2000).

Defensoría de los Habitantes

El Defensor del Pueblo u “Ombudsman”, como usualmente se le conoce en el Derecho Comparado, surgió como parte de un sistema de escrutinio y fiscalización sobre las actividades del Poder Ejecutivo, que se originó por primera vez en países con un régimen parlamentario, pues es bien sabido que en un tal régimen, el Poder Ejecutivo no puede funcionar sin la confianza del Parlamento. Si bien los orígenes de la figura pueden ser rastreados hasta los inicios del siglo dieciocho, el Ombudsman moderno aparece por primera vez en Suecia, con ocasión de las revueltas populares de 1809, que condujeron a la promulgación de una nueva Constitución (“Regeringsform”), la que en su artículo 96, contemplaba como facultad del Parlamento el nombrar un procurador encargado de controlar la observancia de las leyes. (...) el Ombudsman moderno tenga en realidad -cuantitativa y cualitativamente - una función doble: supervisar el funcionamiento de la administración en virtud de los poderes que el Parlamento

D

D

le ha concedido y defender los derechos y los legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquélla (si bien se considera que esta última y fundamental labor se halla subsumida en la primera, por lo que a menudo no aparece en las definiciones legales). Esto, en otras palabras, significa que el Defensor del Pueblo estaba llamado a salvaguardar los intereses de los ciudadanos, tarea que modernamente se entiende que se debe llevar a cabo, asegurándose que la administración marche de conformidad con la Ley, en forma eficiente y con propiedad y por eso es que muchos autores lo califican de “guardián” del buen comportamiento de la Administración Pública. Dado el carácter de “centinela” que ostenta el Defensor, en algunos países (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega) se exige que para ser nombrado Ombudsman, el candidato deba ser un jurista distinguido y de antecedentes morales impecables, pues es precisamente de estas calidades personales que nace su autoridad e independencia. De hecho, algunos autores han llegado a afirmar que, en no escasa parte, una vez nombrado, la autoridad que detendrá el cargo será en mucho similar a la “auctoritas”, en el sentido romano de la expresión. Ahora bien, con ello lo que se quiere decir es que el grado de

autoridad que alcanza el citado funcionario, guarda relación directa con la apreciación favorable que de su persona y su gestión se formen aquellos a quienes él está llamado a defender. En otras palabras, la eficacia del Ombudsman depende, en gran medida, de la legitimidad moral que aquél alcance ante los ojos de la ciudadanía. En efecto, la “auctoritas”, tal como la entendían los antiguos latinos, es una afirmación de la validez indiscutible de un acto determinado, que está asentada en una serie de valores morales refrendados por la tradición, por un prestigio, una dignidad social, una fuerza moral que revierte al propio ser, reafirmando y robusteciendo la obligación de ser fieles a nosotros mismos para poder seguir siendo dignos de ella. Esto hace que los demás, eventualmente, también lleguen a respetarla, incluidas las administraciones, aunque el nombre oficial de las decisiones del Defensor sea el de “recomendaciones”, “advertencias públicas”, “recordatorios” y “sugerencias”. (...) Ahora bien, cabe preguntarse por qué una figura nacida en el contexto propio de los regímenes parlamentarios y en los términos anteriormente enunciados se ha difundido por todo el orbe. La razón de que se hayan creado órganos como la Defensoría de los Habitantes, primero en los países desarrollados y luego en el resto del mundo, estriba en que la figura se corres-

ponde con un movimiento general, vivido y sentido alrededor del mundo, que busca la democratización del control de las libertades públicas. (...) La revisión judicial se encuentra limitada a los aspectos vinculados a la legitimidad del acto, toda vez que ello excluye de ese control a todos los actos administrativos que son inconvenientes, o hasta gravemente inconvenientes. Contra el ejercicio deficiente o defectuoso de la función administrativa que no llegue a romper el orden jurídico, no cabría posibilidad de control. En segundo lugar, también se critica a los controles administrativos a cargo de organismos tales como Tribunales de Cuentas, Contralorías, etc., porque se aduce que adolecen del mismo defecto: se ejercen con principal énfasis en el control de legalidad, dejando de lado los aspectos atinentes al mérito de la acción administrativa, al menos en cuanto función importante del contralor. Lo mismo se dice de los controles administrativos que se desarrollan por vía de recursos (ordinarios, jerárquicos, etc.), puesto que también son resueltos por profesionales en Derecho de la administración pública y, por ende, llevan también en su decisión el sesgo del énfasis normativo en la legalidad de los actos cuestionados. Por lo tanto, dado que se ha percibido que

ninguno de los controles mencionados está, en la práctica, en condiciones de ejercer un adecuado control político sobre la Administración; y que, además, no existe entre ellos ninguno que tenga vocación para defender los intereses de las personas o sectores de personas que, por las circunstancias que sean, se encuentran de hecho en una situación desventaja ante la Administración Pública; la balanza de la opinión política ha girado hacia la creación de entes como el que aquí no ocupa. (...) Así, por un lado, la Asamblea Legislativa entendía que la presencia de este tipo de funcionarios ayudaría a detectar focos de ineficiencia, ilegalidad y deshonestidad en el seno de la Administración, mientras que por el otro se tutelarían los derechos de los administrados en una forma complementaria a los controles judiciales. Dicho de otro modo, con su instauración se buscaba, en primer lugar, vigilar a una administración, que se consideraba como secreta y difícil de controlar y en segundo lugar, educar al ciudadano para que comprendiera y respetara la acción administrativa, cuando esta se desarrolla dentro de los cauces de la legalidad. (...) El Defensor de los Habitantes, en nuestro medio, es un ente que busca, por un lado, controlar

D

D

el poder del estado, y por el otro conseguir una tutela efectiva de los derechos de los administrados, lo cual se encuentra en perfecta armonía con la filosofía que informa

el contenido del artículo 11 de la Constitución Política que consagra el principio de legalidad, y con la tutela de principios de rango constitucional como los de proporcionalidad y razonabilidad. (RSCCSJ. 7730-2000).

Estima esta Sala como tesis de principio que la Asamblea Legislativa con fundamento en el artículo 121 incisos 1° 20 y 23 de la Constitución Política puede crear, mediante el procedimiento legislativo ordinario, órganos públicos, adscritos a ella que ejerzan funciones de tutela de legalidad sobre los demás poderes entes u organismos públicos. (...) Por supuesto, la Sala da por entendido que al decir el artículo 1° del proyecto: “El Defensor de los Habitantes de la República será el órgano encargado de proteger los derechos de los ciudadanos”. Lo que se ha querido significar es que será un órgano parlamentario de tutela de legalidad administrativa para coadyuvar en la promoción y defensa de los derechos fundamentales de la persona humana no excluyente de otras competencias constitucionales o legales sobre la materia muy especialmente las atribuidas a esta Sala por los

artículos 10, 48 y 128 de la Carta Política y por la Ley de la Jurisdicción Constitucional. (RSCCSJ. 502-1991).

Delegación de competencias

En efecto, como ya se dijo supra, el 113 de la Constitución establece una verdadera reserva de Ley absoluta en esta materia, de manera que remitirse a las decisiones o políticas, del Poder Ejecutivo, no sólo viola esa norma fundamental, sino también la del artículo 9° de la Carta, éste en cuanto prohíbe la delegación de competencias de los poderes del Estado. (...) En efecto, como ya se dijo supra, el 113 de la Constitución establece una verdadera reserva de Ley absoluta en esta materia, de manera que remitirse a las decisiones o políticas, del Poder Ejecutivo, no sólo viola esa norma fundamental, sino también la del artículo 9° de la Carta, éste en cuanto prohíbe la delegación de competencias de los poderes del Estado. (RSCCSJ. 6674-1993).

Delegación a Comisión Plena

Un proyecto que se delega en una Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena para su “conocimiento y aprobación” (artículo 124 de la Constitución), se radica en esa Comisión para que allí se cumpla -en el plano

político- la función transaccional típica de la Asamblea Legislativa: la “plenitud” de la potestad de la Comisión (a que se alude en el cuarto párrafo del artículo 124 constitucional) se refiere a que la Comisión produce la ley como si lo hiciera el propio Plenario legislativo y con los mismos efectos, de modo que las Comisiones deben subordinarse fielmente -en su dimensión característica y del modo que demanda su estructura- a los mismos trámites que expresamente la Constitución ordena a la Asamblea en pleno. Están igualmente subordinadas al principio democrático y sus derivados y aplicaciones concretas. Evidentemente, para realizar su cometido la Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena debe contar con el mismo instrumental jurídico con que cuenta el Plenario legislativo (incluido el derecho de enmienda), hecha salvedad de las reservas que la Constitución señale (y sin perjuicio de las regulaciones reglamentarias) (...). Las Comisiones son, por así decirlo, delegados de un delegado, valga decir, aquellos órganos en los que se delega una potestad delegada. La Constitución lo dice así: “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa...” (artículo 105); y “La Asamblea Legislativa

puede delegar, en comisiones permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley...” (artículo 124 párrafo segundo). Y también en apoyo de lo dicho hay que agregar, finalmente, que la delegación se produce si así lo aprueba una mayoría reforzada, (RSCCSJ.3513-1994).

Democracia

En la octogésima séptima acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las catorce horas treinta minutos del diez de junio de mil novecientos cuarenta y nueve, se analizaron los alcances del concepto “democracia” contenido en el primer numeral de la Constitución Política de 1949, y en lo conducente se indicó: “Democracia significa valoración personal: cada ser humano tiene el tesoro de su propio derecho, que debe considerar como su propia finalidad, nunca como un simple fin... El Estado es hecho para el hombre, no el hombre para el Estado. He aquí el fundamento de la concepción humana y la más genuina fuente de los demás artículos de nuestra fe. Democracia significa libertad: todos los hombres deben participar activamente en la selección de sus líderes, en darle forma a las leyes y en delegar las responsabilidades del gobierno. Cada hom-

D

D

bre debe ser libre de pensar y de hablar, de escribir y de crear, de aprobar y de criticar, de asociarse y de organizarse, de escoger una profesión u oficio, de ir de un lugar a otro, de mejorar su condiciones, de ejercer el culto al Dios que escoja, de seguir los dictados de su conciencia, de conseguir por su propio modo, el camino de su verdad y felicidad... Democracia significa igualdad... No reconoce razas, castas o clases, ordenadas por Dios o calificadas por sus propios atributos, para explotar, gobernar o esclavizar a sus semejantes. Democracia significa el gobierno de la ley. La estructura y funciones del gobierno deben ser claramente definidos en los principios constitucionales; el completo proceso político de las elecciones, legislación, de las decisiones administrativas y judiciales deben ser conducidas de acuerdo con las leyes y principios libremente establecidos por el pueblo. Todas las individualidades y minorías deben ser protegidas en sus derechos y en sus libertades contra las pasiones de las turbas, las venganzas de partido, el poder de los privilegiados, la tiranía de los militares, el capricho de los gobernantes, las ambiciones de los demagogos y de las arbitrariedades del gobierno. Democracia significa moralidad pública: son los principios elementales de decencia en la

dirección de los asuntos públicos. Sin mutua confianza y sin sentido social caritativo se precipitan en el derrumbe y la disolución. Democracia significa oportunidad para el individuo: es una sociedad activa y progresiva, en la cual cada hombre puede hacer su carrera de acuerdo con su propia intelectualidad, credo e inclinaciones. Una sociedad que pone al alcance de todos una abundante oportunidad para trabajar, para la salud, para la educación, para las relaciones humanas, para la luz de la sabiduría humana en todas las artes y las ciencias. Democracia significa responsabilidad individual: todos los hombres deben ser regidos por un sentimiento de fraternidad, por una devoción al bienestar general y con amor a la verdad y a la justicia. Si los hombres emplean sus libertades con vista a sus egoístas intereses, si son insensibles a las equivocaciones y desigualdades, si son indiferentes al bien público, ellos seguramente se hundirán en la servidumbre. La democracia supera todos los sistemas sociales, en sus demandas sobre el tiempo y la energía, tanto en la virtud como en el entendimiento del ciudadano". Con fundamento en la premisa ideológica contenida en el texto transcrito, los miembros de la Asamblea Constituyente de 1949 optan por aprobar el artículo 1 de la Constitución Política, que define al Estado Costarricense como régimen democrático y pluralista. La

democracia, más que un programa de gobierno, es una filosofía política que se caracteriza por su elasticidad, por su flexibilidad. En efecto, no prescribe determinada forma de gobierno, como tampoco formas concretas de organización política. No obstante, el régimen democrático está constituido por una serie de principios e instrumentos políticos y jurídicos imprescindibles, que deben ser precisados científicamente -doctrina de la democracia- e interpretados empíricamente -modus procedendi de los sistemas democráticos-, a efecto de dotar de contenido al concepto indeterminado “democracia”. La doctrina clásica recoge los rasgos básicos del método democrático, y lo define como el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas que realizan el bien común, haciendo que el propio pueblo decida las cuestiones mediante la elección de individuos que deberán reunirse para poner en práctica su voluntad. Sin pretender agotar el análisis doctrinario sobre la democracia, corresponde indicar que la noción transcrita coincide con el significado etimológico de “democracia” (Demos, pueblo, y Kratos, autoridad o gobierno). Un sistema se define democrático cuando el poder soberano reside en el pueblo entero. No siendo posible -dadas las dimensiones de las naciones

modernas- hacer que el pueblo delibere y actúe directamente en asambleas públicas para tomar todas las decisiones políticas que realizan el bien común, ha sido necesaria históricamente la “delegación de poder” que se traduce en el “sistema representativo”, según el cual los representantes ejercen el poder (toman decisiones) por mandato del pueblo (electores). De lo anterior se concluye que uno de los rasgos característicos de la democracia moderna es la “representatividad”, cuyo concepto está ligado estrechamente a la noción de pluralismo, según el cual la democracia es un sistema de grupos en competencia que se disputan, con base en una recíproca tolerancia, la influencia sobre las definiciones de lo que es el bien común. Corresponde precisar entonces, que el “sistema representativo” constituye un instrumento de la “democracia” únicamente cuando reúne dos condiciones fundamentales de funcionamiento, a saber, la tolerancia y la igualdad de posibilidades (pluralismo electoral). De manera que todos los ciudadanos y todos los partidos (u organizaciones), sea cual fuere su ideología, deben ser admitidos en igualdad de condiciones jurídicas a la competencia pública por los cargos de gobierno (o de repre-

D

D

sentación en general). (RSCCSJ. 9874-1999).

Los constituyentes, en el artículo 1° de la Constitución Política, definieron el sistema político del Estado

costarricense como un régimen democrático, libre e independiente, lo cual implica una forma particular de Estado, en el que la relación entre el Poder y los hombres se resuelve de modo favorable a la dignidad de la persona, a su libertad y a sus derechos. (RSCCSJ. 6470-1999).

Es por lo anterior que por el ejercicio del sufragio, la democracia se manifiesta en su más amplia expresión y otorga un mandato a los Poderes del Estado, ahora en manos de una propuesta política e ideológica para conducir los destinos del país, a base de proteger el necesario equilibrio o balance de las potestades que se han confiado a cada Poder. (RSCCSJ. 4884-2002).

En el orden jurídico-constitucional costarricense, la definición del sistema democrático encuentra su fundamento en lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, que define al Estado costarricense como una “República democrática, libre e independiente”. Al respecto, debe considerarse que el sustento jurídico-constitucional del régimen democrático lo constituye la soberanía popular, en los términos reseñados en el

artículo 2 constitucional, toda vez que “la soberanía reside exclusivamente en la Nación”, esto es, el conjunto de ciudadanos –población- que conforman un Estado, y que es uno de los elementos integrantes del mismo (junto con el territorio y la forma de gobierno). De manera, que dada la imposibilidad de que la totalidad de los ciudadanos puedan gobernar –fenómeno denominado como “democracia directa”, y que se desarrolló en la antigua Grecia en la Ciudad-Estado-, es que se ha definido la “democracia representativa”, que como su nombre lo indica, implica la elección de representantes para el ejercicio del poder, a fin de hacer efectiva la participación del pueblo (ciudadanía) a través de sus representantes, elegidos mediante métodos de amplia participación popular. Por ello, la Carta Fundamental califica al Gobierno de la República de “representativo” (artículo 9), y en el artículo 105 de la Carta Fundamental, la ciudadanía delega en los diputados su soberanía para legislar. (RSCCSJ. 3475-2003).

En el preámbulo de la Constitución Política de 1949, se reitera la fe en el sistema democrático, que se constituye en el primer eje del sistema de gobierno que regirá nuestro país; también acoge la fórmula republicana. Tal declaración alude a la adopción de una forma de gobierno no monárquica, que rechaza la aristocracia o el linaje familiar como formas para

heredar el poder; se desarrolla un celo por el principio de legalidad, en consecución de todas las demás normas del Derecho de la Constitución, y se establece que se accede al poder solo por medio de elecciones libres, periódicas y disputadas. De ahí que, el artículo 9 de la Constitución Política es relevante, en el tanto prescribe que: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (RSCCSJ. 3445-2016).

El intercambio de opiniones e informaciones que se origina con la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, ambas conforman la opinión pública, que acaba manifestándose por medio de los canales de la democracia representativa. Como lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional español, quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática. (RSCCSJ. 3564-2015).

El respeto a la minoría es un principio fundamental de nuestro ordenamiento constitucional, que proviene del concepto mismo de “democracia”, entendiendo

que la nuestra se basa sobre un continuo contraste de opiniones organizadas que concreta el principio: “gobierno de la mayoría con participación de la minoría, dentro de un régimen de libertad e igualdad”. (...) Debe entenderse que la Constitución ha organizado una estructura política en la que el equilibrio de poderes responde al mantenimiento de los valores fundamentales de la democracia, entre los que libertad y la igualdad figuran como imprescindibles (RSCCSJ.990-1992).

Nada más realista, pues, que entender el régimen democrático como aquel cuya normalidad es el cambio, y nada más saludable que favorecer la ilusión de poder mejorarlo. (RSCCSJ. 1084-1993).

Democracia parlamentaria

En pocas palabras, es en el Parlamento donde la democracia funcional se manifiesta como un equilibrio razonable entre democracia participativa (soberanía popular) y democracia representativa (facultades institucionales). No debe entonces perderse de vista el carácter flexible y dinámico del procedimiento parlamentario a fin que le sea posible reaccionar a tiempo y racionalizar efectivamente las tensiones que se producen entre las mayorías, sin impedir a las

D

D

minorías que se manifiesten y desarrollen su función y a la vez evitar que estas minorías usurpen los poderes funcionales de las mayorías, constituyendo todo esto en la práctica

un mecanismo que necesariamente desemboque en la representatividad plena, en una dinámica productiva y en estabilidad, las tres como factores de institucionalización de las fuerzas políticas que operan en el órgano Legislativo. (RSCCSJ. 3671-2006).

Valores fundamentales de la democracia, a saber, el de que las leyes no sólo deben emanar de una representación popular y pluralista, como la que constituye el Poder Legislativo, sino que, además, deben aprobarse mediante un trámite público y suficientemente prolongado como para que la voluntad del pueblo soberano se manifieste por canales políticos y sociales informales, tanto como los formales de la representación y debate legislativo, salvo en aquellos casos donde los consensos parlamentarios permiten aprobar una iniciativa de forma más expedita, utilizando para ello los institutos parlamentarios, verbigracia: la dispensa de trámites, la renuncia al uso de la palabra, etc. (RSCCSJ. 12887-2014).

No hay democracia sin Parlamento, ni este sin oposición.(...) Es criterio de la Sala, que una interpretación menos rigurosa des-

constitucionaliza del iter legislativo una función principal, como es ser el cauce normal por el cual se materializa una democracia viva, no una forma de gobierno de apariencias y de escaparates cuyo fin solo sería darle esa imagen. (RSCCSJ. 1240-2015).

Derecho de acceso a cargos públicos

A diferencia de lo que sucede en otras latitudes, la Constitución no contiene ningún artículo donde se reconozca de modo expreso la existencia de un derecho fundamental a acceder a las funciones y cargos públicos. Aun en los casos en que ese derecho se reconoce explícitamente, puede concebirse -en tanto derecho fundamental, pasible de protección, pues, mediante el recurso de amparo- limitado al acceso a cargos de elección popular (Téngase en cuenta, sin embargo, lo que dispone el art. 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos). No obstante, constantes resoluciones de esta Sala han declarado, expresamente o implícitamente, la existencia de ese derecho como derecho fundamental, entendiendo que es un corolario imprescindible e ineludible del principio de igualdad, que impregna diversas disposiciones constitucionales y es el sustrato de diversos derechos de aquella naturaleza, del derecho al trabajo, y, en esencia, del carácter democrático de la comunidad na-

cional. En consecuencia, apenas es necesario insistir en el reconocimiento del derecho de todos a acceder a los cargos públicos -y no solamente a los de elección popular- en condiciones de igualdad, descontado desde luego el régimen de requisitos aplicable en cada caso. A partir de este reconocimiento, también ha declarado este tribunal que el derecho es comprensivo no solo del ingreso al cargo, sino de la permanencia en él -noción que adhiere a la llamada “estabilidad laboral”, de manera que el funcionario o servidor público puede ser removido del cargo al que accedió a condición de que, por regla general, existan causas legalmente previstas para ese efecto, y atendiendo a procedimientos respetuosos de sus derechos de audiencia y defensa-, y, en fin, del derecho al ejercicio mismo del cargo con su bagaje de facultades, deberes y responsabilidades, valga decir, el derecho a desempeñar el cargo de acuerdo con lo que está legalmente establecido. (RSCCSJ. 3529-1996).

Derecho de apelación

Sobre el particular, se observa que, efectivamente, el Presidente de la Comisión no admitió la apelación presentada por el legislador pues, en su criterio, la gestión recursoRSCCSJ.a era improcedente. En criterio de este Tribunal, si bien

se ha señalado, reiteradamente, que un instrumento fundamental para actuar y potenciar el derecho de enmienda de los Diputados y de respeto de las minorías -como manifestaciones del principio democrático-, lo constituye la posibilidad de recurrir las decisiones de la presidencia de la Comisión dictaminadora, tal y como lo dispone el artículo 5, inciso f), del Reglamento, también es cierto, que el Presidente de la Comisión Especial posee una importante atribución y deber de dirección del debate, encomendada por el artículo 71 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En el marco de esa competencia de sana dirección del debate puede, razonablemente, rechazar el ejercicio abusivo del derecho de apelación. En efecto, el propósito de exponer las circunstancias en las que se dio el conflicto apuntado por los legisladores, es, precisamente, dar cuenta que la disconformidad ya había sido sometida al pleno de la Comisión Especial y había sido desestimada al conocer el recurso de apelación de la legisladora Zamora Chaves. Bajo ese orden de ideas, el Presidente de la Comisión no puede permitir una cadena interminable de impugnaciones contra lo resuelto por el seno de ese órgano especial. (RSCCSJ. 11210-2008).

D

Derecho comunitario

Doctrinalmente se le define como un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlos, interpretarlas, aplicarlas y hacerlas valer. En tanto el derecho internacional promueve la cooperación internacional, el Derecho Comunitario promueve la integración de los países involucrados, y por ello se ha dicho que conforma un nuevo orden jurídico de derecho internacional, caracterizado por su independencia y primacía, características consustanciales de su existencia. El derecho comunitario posee una gran penetración en el orden jurídico interno de los Estados miembros, que se manifiesta en la aplicabilidad inmediata, su efecto directo y su primacía. Y es que la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico internacional, en cuyo beneficio los Estados partes han limitado, aunque de manera restringida, sus derechos soberanos. Del Derecho Comunitario surgen derechos y obligaciones, no sólo para los Estados miembros, sino también para sus ciudadanos. (...) Sin ninguna duda, el centro medular de la integración son los tratados, que pueden ser de dos clases: los de carácter institucional, que articulan y estructuran

el sistema y sus instituciones, y aquellos que las desarrollan de una manera uniforme, clara, concreta y que usualmente contienen las normas en las que los Estados transfieren competencias a la organización comunitaria, para el cumplimiento de los fines que les resultan de interés. En opinión de la Sala el convenio consultado es de carácter institucional. Valga indicar que la transferencia de competencias al ordenamiento jurídico comunitario debe ser expresa y mediante tratado, de modo que la atribución de la potestad reglamentaria (que en este caso se hace) a órganos comunitarios, sólo puede ejercerse sobre materias expresamente definidas o trazadas en un tratado. En el de naturaleza institucional aquella potestad no podría ejercitarse en tanto no se produzca una transferencia expresa de competencias mediante convenio que deberá ser aprobado por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 121 inciso 4 de la Constitución Política), y sometido a consulta preceptiva de constitucionalidad (artículo 10 ibídem). Consecuentemente, resulta importante acotar que todas las normas aprobadas en el proceso de integración van constituyendo un auténtico ordenamiento jurídico, que por su naturaleza y los fines que persigue encuadra dentro de lo que se ha definido como Derecho Comunitario.(...) Tratán-

dose del Derecho Comunitario la Constitución Política ha previsto, tal y como lo evidencia la simple lectura de las disposiciones transcritas, la transferencia de ciertas competencias nacionales propias a un ordenamiento jurídico distinto - el Comunitario- que de otra manera no podría lograr las metas comunes que los Estados partes del sistema de integración se han propuesto. Ahora bien, para la Sala, tal y como lo expresó el voto disidente de los Magistrados Jacobo, Blanco, Odio, Porter, y Benavides, dictado en la sesión de Corte Plena de las diez horas del veintiocho de marzo de mil novecientos setenta y tres, -que resolvió una acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos del Código Aduanero Uniforme Centroamericano-, la delegación de competencias al ordenamiento jurídico comunitario de manera alguna es irrestricta, antes bien, tiene límites concretos. En efecto, tal y como se indicó en aquella opinión: "...No es dable rebasar la Carta Política, en su letra o en su espíritu, visto que en ella se fijan los principios fundamentales del Estado y se establecen, por consecuencia, los límites de acción de los Poderes Públicos, así en lo sustancial como en lo formal y tanto en lo interno como en lo externo", y para la Sala, no son transferibles competencias que

resulten esenciales para el orden jurídico constitucional costarricense, como lo analizaremos de seguidillo. La delegación de competencias produce una modificación muy importante al orden jurídico interno. Resulta preciso indicar que ésta delegación encuentra su primer límite en "el propósito de realizar objetivos regionales y comunes", es decir, no podría existir una delegación de competencias para propósitos y objetivos que no sean los que el constituyente ha indicado (RSCCSJ. 4638-1996). De conformidad con lo dicho por esta Sala en la sentencia parcialmente transcrita, el Derecho Comunitario se caracteriza por su aplicabilidad inmediata, el efecto directo, la primacía sobre el derecho interno y la generación de derecho y obligaciones, no solo para los Estados miembros, sino también para sus ciudadanos. Y, en consecuencia, esas mismas características pueden ser afirmadas respecto de los instrumentos de los que se deriva o conforman ese ordenamiento comunitario. (RSCCSJ. 17545-2016).

Derecho de la Constitución

El derecho de la Constitución constituye una unidad sistemática de valores, principios y normas que, en consecuencia, deben ser interpretados y aplicados no ais-

D

D

ladamente sino con criterios y de manera también sistemáticos, en armonía unos con otros, los cuales resultan así, indivisibles e interdependientes; condiciones estas que resultan doblemente importantes en cuanto estén involucrados en el caso derechos y libertades fundamentales, los cuales son, a su vez, interdependientes e indivisibles también.(RSCCSJ. 3194-1992).

El Derecho de la Constitución, compuesto tanto por las normas y principios constitucionales, como por los del Internacional y, particularmente, los de sus instrumentos sobre derechos humanos, en cuanto fundamentos primarios de todo el orden jurídico positivo, le transmiten su propia estructura lógica y sentido axiológico, a partir de valores incluso anteriores a los mismos textos legislados, los cuales son, a su vez, fuente de todo sistema normativo propio de la sociedad organizada bajo los conceptos del Estado de Derecho, el régimen constitucional, la democracia y la libertad, de modo tal que cualquier norma o acto que atente contra esos valores o principios -entre ellos los de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que son, por definición, criterios de constitucionalidad-, o bien que conduzca a situaciones absurdas, dañinas o gravemente injustas, o a callejones sin salida para los particulares o para el

Estado, no puede ser constitucionalmente válido. (RSCCSJ. 3495-1992).

Al sucederse las Constituciones Políticas, es ciertamente complejo, en tanto importa aspectos de su aplicación temporal (criterio temporal), de su validez o eficacia, y de la jerarquía de las normas (criterio jerárquico) en relación con ambos aspectos. Estima la Sala que el hecho de promulgarse una nueva Constitución Política, como es universalmente reconocido, no produce la anulación total de las normas jurídicas del anterior ordenamiento, sino únicamente de aquellas que sean incompatibles con las constitucionales recién promulgadas. Lo contrario, nos conduciría a una "grave dislocación de la paz y seguridad sociales" como lo expresa nuestra Ley de la Jurisdicción Constitucional, al crearse un vacío, si no un caos, legislativo sin sentido alguno y sobre todo sin un fin social, político o jurídico positivo, benéfico, ni claro. Los constituyentes de todas las épocas al igual que los de otras naciones, han preservado el ordenamiento jurídico preexistente sin cuestionar su validez hacia el pasado, y a permitir que la revisión de las normas promulgadas bajo las reglas de una carta política ya abrogada, que no sean incompatibles con la nueva constitución, se produzca paulatinamente, conforme a las necesidades de la sociedad, según sean aplicadas en casos concretos y confrontadas con

la nueva realidad constitucional. La solución, aparte de surgir de razones lógicas incuestionables, le evita a la sociedad traumas innecesarios y logra integrar o armonizar todo el ordenamiento jurídico con su sustento primigenio, el Derecho de la Constitución. (...) La labor de aclarar, descubrir o declarar el significado del ordenamiento primario de un Estado, no está desasociada del entorno; no implica una completa separación del Tribunal de la vida diaria de los habitantes, sus necesidades, anhelos y problemas, en cualesquiera campos, inclusive el político; pero esas consideraciones no pueden desviar al Tribunal de su función primordial, de resolver los casos de su competencia dentro del marco del Derecho de la Constitución. (...) Se reitera la importancia de la declaratoria de preservación del conjunto de disposiciones normativas preconstitucionales que hace el mismo artículo 197. Es evidente que la consecuencia de esta opción seleccionada por el legislador constituyente significa que el nuevo ordenamiento constitucional, acepta e incorpora el régimen jurídico imperante al momento, tal como es. Una primera consecuencia de ello, como ya se adelantó, es la imposibilidad de revisar las reglas o exigencias formales de elaboración de cada

norma a la luz de las superiores que regían en la época anterior a 1949, en que se emitieron, por lo que la Sala se abstiene de emitir pronunciamiento alguno sobre posibles vicios acaecidos durante su tramitación, llamados de procedimiento; lo mismo cabe decir respecto de los sustanciales, que apuntan hacia su contenido contrastado con el de esa Constitución o las demás anteriores, bajo cuya cobertura rigieron, lo cual contradiría la concepción unitaria del Derecho de la Constitución, entendido éste como el conjunto de sus disposiciones positivas, los valores y principios que lo imbuyen, así como los de la sociedad sobre la que pretenden operar y de la que dimanar su legitimidad, validez y sustento material. (...) El tercer aspecto del artículo 197 que es necesario comentar, es la forma de adaptar esas “viejas” leyes o normas a la realidad constitucional. El constituyente abrió dos posibilidades: su modificación o abrogación “por los órganos competentes del Poder Público”, o su derogación “expresa o implícita por la presente Constitución”. (RSCCSJ. 4091-1994). Con el objeto de contrastar la norma con el Derecho de la Constitución, el intérprete debe previamente intelegir el sentido o contenido de éste último; es decir,

D

D

debe precisar el contenido normativo del Derecho de la Constitución como premisa del problema, lo que no es tarea fácil por la naturaleza habitualmente imprecisa, indefinida, abierta e indeterminada de las cláusulas constitucionales, que en muchos casos, impide su eficacia normativa directa, lo obliga a una interpretación lógico sistemática de todo el texto constitucional, en armonía con los valores y principios que lo complementan y amplían. De modo que el sentido y objeto de la norma y, por ende, su eficacia y manera de aplicación a la realidad, no es del todo simple de desentrañar o determinar, haciendo más complejo el proceso de contradicción con la ley precedente. La Sala, por ello, estima que este extremo de la ecuación corresponde específicamente a su función de intérprete supremo de la Constitución, y opte por actuar en consecuencia. (RSCCSJ. 4091-1994).

La doctrina del Derecho Constitucional ha elaborado consistentemente sobre su función contralora: a) la Constitución, desde el punto de vista formal, está integrada por un conjunto o complejo normativo, que obliga a que sus disposiciones se interpreten en forma coordinada, como parte de un sistema jurídico totalmente cohesionado; es decir, las normas deben considerarse en su

conjunto y no individualmente; b) en el ejercicio de la competencia del control constitucional está siempre presente el principio de la supremacía constitucional; la Constitución es la norma suprema en la que se funda todo el orden jurídico y político del Estado; c) la Constitución contiene, expresa o tácitamente, una serie de principios, algunos de ellos llamados generales del Derecho constitucional, que propagan su luz a toda la estructura jurídica del Estado; d) la Constitución contiene o presupone valores fundamentales; e) las normas constitucionales se consideran dentro de los fines, valores y principios del Estado, de manera que suelen tener generalidad y apertura como para habilitar opciones y realizaciones diversas, lo que equivale afirmar que se pueden considerar varias soluciones, aunque no todas ellas compatibles con el Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 4453-2000).

El Derecho de la Constitución, esto es, el bloque de constitucionalidad conformado por los preceptos y costumbres constitucionales, los valores y principios -dentro de los que destacan los de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, no discriminación, debido proceso y defensa de esa índole y las jurisprudencia vertida por este Tribunal para casos similares. (RSCCSJ. 5090-2003).

Tan contrario al Derecho de la Constitución es la vulneración de los principios de participación y oposición de los grupos minoritarios, como la parálisis del Parlamento, el incumplimiento de sus deberes debido a la imposibilidad de discutir y votar adecuadamente las iniciativas incluidas en su agenda. En dichos casos, en que no se hace posible la adopción de decisiones por parte de la mayoría investida como tal en elecciones libres y democráticas, imponiéndose la voluntad minoritaria, se invierte perversamente la lógica del sistema representativo. (RSCCSJ. 3671-2006).

Derecho a elegir y ser electo

La nacionalidad es un vínculo jurídico-político que une al individuo con la sociedad políticamente organizada, es decir, al Estado (...) Que le confiere una individualidad política que sirve de sujeto a una capacidad política, determinada por la organización del Estado (Constitución Política, leyes electorales), en otras palabras, se trata de la capacidad para poder participar como elector o como elegido, y que comprende los siguientes derechos: derecho a votar, derecho a ser electo, derecho al empleo público, derecho a presentar proyectos de ley -sujeto a algunas formalidades-, derecho

de petición política, derecho de ejercer ciertos puestos de elección popular, o de ocupar ciertos cargos durante la celebración de las elecciones (como miembro de mesa, etc.), derecho de reunión política, y derecho de asociación con fines políticos, o de formar partidos políticos; derechos que no son sinónimos de los derechos públicos, como los son el derecho de reunión o de asociación. (RSCCSJ. 6780-1994).

La elección es la base del modelo democrático; de manera que su soporte (piedra angular) reside en el ciudadano -en lo individual-, y en la ciudadanía -dimensionado colectivamente-, lo cual implica el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a quienes (hombre y mujer) ostenten esta condición (por nacimiento o naturalización), de conformidad con la edad establecida (18 años, según lo prevé el artículo 90 de la Constitución). Es así, como de la conjunción de los principios constitucionales anteriormente consignados, entendiéndose, del principio democrático, de la representatividad, de la participación ciudadana y de la alternancia en el poder, es que se surgen los derechos políticos, que obviamente comprenden los derechos de elegir y de ser elegido para cargos públicos, así como el

D

D

derecho a formar partidos políticos, y consecuentemente, de participar, a través de ellos, en la vida política del país. (...) Como presupuesto los derechos de elegir y ser elegidos la ciudadanía, que introduce al nacional a la vida política de su país, por cuanto por ésta condición, los individuos intervienen en el ejercicio de la potestad política de un Estado determinado, toda vez que tiene el valor de servir de sustento condicionante para el goce y ejercicio de los derechos políticos. Comprende a los nacionales con capacidad para el ejercicio de tales derechos en determinado Estado, tanto los de origen (o nacimiento) como los naturalizados. (RSCCSJ. 3475-2003).

Derecho de enmienda

Es perfectamente lícito que el legislador, dentro del proceso de discusión de un expediente, y en ejercicio del ya citado derecho de enmienda, excluya del proyecto que tiene ante sí algunos aspectos y retenga -enmendándolos o no- otros, siempre y cuando las materias eliminadas sean susceptibles de tratamiento independiente (separado), respecto de las que deban permanecer. Nótese que esta técnica es deseable, particularmente en aquellas circunstancias en las que -para la mejor realización de los propósitos de

interés nacional contenidos en el proyecto- se estime necesario o conveniente avanzar con la aprobación sólo de una parte de aquél, mientras que la otra se aparta por considerar preferible su reconsideración, o su tratamiento mediante un futuro proyecto separado. (RSCCSJ. 5976-1996).

El derecho de los diputados a presentar enmiendas a proyectos de ley en debate. Enmiendas tendientes a la modificación total o parcial del proyecto en discusión o a la adición de cuestiones no previstas y destinadas a ser sometidas a la aprobación legislativa. La enmienda prevé ser la modificación del texto discutido, o bien una adición a éste. Desde esta perspectiva, dicho derecho es consecuencia del principio democrático y del carácter transaccional de la función legislativa (...) Y es que la enmienda, trámite sustancial del procedimiento, es el “vehículo formal en el que se plasma el debate parlamentario en torno al proyecto o proposición de ley” (E, JIMENEZ APARICIO: op. cit. p. 158). Como trámite sustancial, la enmienda está dirigida a la formación adecuada de la voluntad de la Asamblea. (RSCCSJ.PGR. 1572-2008).

El derecho de enmienda también es un medio de participar en el proceso de formación de la ley, que hace posible influir en el contenido definitivo de ésta. (...) No puede aprovecharse la enmienda para excluir de raíz la materia a la

que el proyecto se refiere bajo la particular concepción de su proponente legítimo (ya fuera que se intente o no usurpar las ventajas de un proceso ya avanzado). Pero tampoco puede pretenderse que la iniciativa impone a la Asamblea el limitado deber de aprobar el proyecto o rechazarlo, sin posibilidad de ahorrarlo con arreglo a los diversos puntos de vista de los diputados (...). Si lo primero haría nugatorio el derecho de iniciativa, esto último equivaldría a obstruirle o negarle a la Asamblea el ejercicio de su función política transaccional, para la que naturalmente tiene mayor disposición y para la cual la Constitución la estructura (a partir de su artículo 105), y presumiblemente obstaculizaría o impediría de manera abusiva el juicio eficiente de la mayoría. Es aproximadamente en este sentido que se suele decir que el texto formulado con la iniciativa fija el marco para el ejercicio del derecho de enmienda. (...) Esto puede significar que el proyecto sea modificado de manera sustancial, en todo o en parte, o que sea adicionado o complementado, etc., sin perjuicio del debido respeto a la materia sobre la que versa. Una ley es casi siempre un texto transado. (RSCCSJ. 3513-1994). Es decir, lo que se pretende con la protección que otorga ese principio no es impedir u obstruir

el ejercicio de lo que la Sala ha denominado “función política transaccional” y que se refiere a la posibilidad que tienen los diputados de ir ajustando con sus opiniones, dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto. Ese marco se entiende definido, fundamentalmente, por la materia sobre la que versa el proyecto que, en consonancia con lo anterior, no podría ser excluida o modificada “de raíz” por la vía de enmienda. (RSCCSJ. 3441-2004).

Como una manifestación del principio democrático en el seno de la función parlamentaria, el Reglamento de la Asamblea Legislativa en su artículo 2 inciso 8) en relación con el 137 y 138, reconoce a los diputados y diputadas el derecho de enmienda, es decir, la posibilidad de promover, mediante la interposición de mociones de fondo (y de reiteración) la modificación (enmienda) de aspectos propios del proyecto en discusión. De no existir esta posibilidad, los integrantes de la Asamblea solamente se limitarían a aprobar o rechazar llanamente las iniciativas presentadas a su conocimiento. (RSCCSJ. 1800-2005).

Es evidente que mediante la potestad de enmienda no se deben introducir materias ajenas a las no

D

D

reguladas en la iniciativa, que no se debe le debe desvirtuar, ni mucho menos, perseguir fines distintos a lo que se pretenda con ella. La idea es evitar lo que algunas

veces se llamó “ley ómnibus” donde, con motivo de un proyecto de ley, se introducían en él, mediante mociones de fondo, una serie y variedad de regulaciones que nada tenían que ver con su objeto, toda vez que los diputados, aprovechándose de que el proyecto de ley se encontraba en su etapa final del iter procedimental, actuaban en la forma descrita, violentando los principio de iniciativa parlamentaria, publicidad, participación y, en general, el principio de democrático o, como se le denomina en otras latitudes, de pluralismo político. (RSCCSJ. 12025-2010).

De modo que el derecho de enmienda deriva del principio democrático y está regulado expresamente por el Reglamento de la Asamblea Legislativa. A través de él, los diputados participan en el proceso de formación de la ley, de manera que pueden influir en el contenido definitivo de ésta a través de la presentación de mociones tendentes a modificar el contenido del proyecto original. De conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal, este derecho debe ser observado durante todo el proceso de formación

de la ley y constituye “parámetro de constitucionalidad”, de manera que una violación a su núcleo básico provoca la inconstitucionalidad de la norma que se aprueba. (RSCCSJ. 16335-2010).

Con el fin de establecer una razón susceptible de verificación la Sala Constitucional ha señalado que para determinar si existe conexidad entre las modificaciones introducidas por la vía de derecho enmienda y el proyecto original (derecho de iniciativa), es preciso determinar el objeto de proyecto de ley en cuestión. Para obtener esta información la Sala Constitucional hace un análisis de la exposición de motivos que contiene el proyecto de ley y la contrasta con las enmiendas sufridas por el mismo durante el proceso de aprobación. (RSCCSJ. 14187-2010).

Así las cosas, valerse de la iniciativa de una ley ordinaria, para introducir tardíamente una modificación a la ley especial que ampara el artículo 24 constitucional constituye un ejercicio abusivo e inconstitucional del derecho de enmienda. De nada vale que en la Constitución se salvaguarde este derecho fundamental con disposiciones de procedimiento parlamentario extraordinarias, si ellas se echan por tierra con la adopción de disposiciones, de última hora, propias de la ley especial indicada. Por las anteriores razones es que se considera inconstitucional la inclusión, en el texto sustitutivo aprobado en el último informe

de la comisión dictaminadora de mociones planteadas vía artículo 137 del Reglamento parlamentario, de una norma que modifica el artículo 9° de la Ley #7425. Al tratarse de un vicio en el procedimiento legislativo, la decisión de la sala resulta vinculante, según lo establece el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. (RSCCSJ. 992-2011).

Derechos fundamentales

Los Derechos Fundamentales, en muchas ocasiones recogidos en la parte dogmática de las Constituciones, constituyen la base y el presupuesto del entero ordenamiento jurídico, anteceden al Estado, tienen fundamento en la intrínseca dignidad de toda persona humana, vinculan fuertemente a los poderes públicos y como tales están dotados de una súper legalidad constitucional. La restricción o limitación del contenido esencial de un Derecho Humano o Fundamental, por su naturaleza imprescriptible e indisponible, provoca una nulidad absoluta insubsanable. En el marco de cualquier estado constitucional la soberanía popular y el legislador democrático están limitados por los Derechos Fundamentales. Los Derechos Fundamentales vinculan negativa y positivamente al legislador. En un sentido negativo, debe respetarlos para

lograr su plena efectividad, esto es, funcionan como una barrera o un límite. En un sentido positivo, los Derechos Fundamentales son para el legislador constituido un mandato, un principio rector o un programa por lo que debe desarrollarlos y configurarlos pero con respeto de su contenido esencial, esto es, del núcleo mínimo e indisponible -límite de límites- de cada uno de estos. El legislador constituido al desarrollar los Derechos Fundamentales debe velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva. La garantía de la progresiva efectividad de los Derechos Fundamentales se encuentra plasmada de forma clara y precisa en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (RSCCSJ. VS. 2771-2003).

Derechos fundamentales que son inherentes al hombre sin distinciones de ninguna naturaleza, porque son parte de la dignidad humana y la base del orden jurídico político costarricense.- Corresponden a esta esfera, entre otros, el ser reconocido como sujeto de derecho, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la salud, y en general, todos los que por su naturaleza

D

D

no requieren para su ejercicio, de condiciones especiales de nacionalidad o ciudadanía del titular, por ser consustanciales a la esencia misma de los seres humanos; y a

ello obedece que la regulación de los mismos, no soporte distinción alguna, sin incurrir en discriminaciones inadmisibles en el Derecho Constitucional. (RSCCSJ. 1684-1991).

Desde luego, los derechos y libertades fundamentales están sujetos a determinadas restricciones, las necesarias, pero nada más que las necesarias a la vigencia de los valores democráticos y constitucionales. (RSCCSJ. 3550-1992).

Este Tribunal Constitucional tiene la misión atribuida por la propia norma fundamental de optimizar los derechos fundamentales procurando que cobren realidad y efectividad a través de una hermenéutica expansiva y extensiva de su contenido y modos de ejercicio y, sobre todo, dándole preferencia a las interpretaciones de éstos que procuren su eficacia más fuerte. Esta Sala Constitucional es la llamada a custodiar y tutelar los Derechos Fundamentales, puesto que, sin tutela judicial o garantías procesales no hay derechos fundamentales. (RSCCSJ. 2794-2003).

El principio de reserva legal en lo relativo a la regulación de los

derechos fundamentales está contenido en forma expresa en el artículo 19.2 de la Ley General de la Administración Pública, al disponer textualmente: "Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia". (RSCCSJ. 6615-2007).

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

válidas las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar contenidas en la propia Constitución, o en su defecto, la misma debe autorizar al legislador para imponerlas, en determinadas condiciones. II.- Los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de los demás; por lo que en aras de la convivencia se hace necesario muchas veces un recorte en el ejercicio de esos derechos y libertades, aunque sea únicamente en la medida precisa y necesaria para que las otras personas los disfruten en iguales condiciones. (RSCCSJ. 3173-1993).

La cuestión es importante, porque también de las normas de competencia de la Constitución surgen derechos subjetivos a favor de los súbditos costarricenses, derechos que, por su origen, tienen el mismo rango constitucional que los reconocidos expresamente como fundamentales en la propia Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República. Y valga aquí, además, la observación de que la universalidad y exclusividad de la jurisdicción en los tribunales de justicia genera, no solo el derecho a ellas como derecho fundamental, sino también todas las otras garantías implicadas en su ejecución, entre

ellas, especialmente, las de los derechos a la intimidad y privacidad, al honor y buen nombre, y a la llamada presunción, en realidad estado, de inocencia de todo imputado hasta el instante mismo en que adquiere firmeza una sentencia condenatoria de la jurisdicción penal competente. Esos derechos fundamentales implican también el primero -derecho a la jurisdicción judicial-, en la medida en que todo en ésta: sus procedimientos, su discreción y recato, su profesionalidad y apoliticidad, su educación, formación y actitud, se imponen a sus administradores por encima de cualquier otra consideración. (RSCCSJ. 1618-1991).

Quando se trata de violaciones a derechos fundamentales de determinadas colectividades, o parámetros para determinar si esas violaciones en efecto se han producido no pueden ser los mismos que se utilizan para examinar violaciones a sujetos en particular, no sólo por cuanto en aquellos casos no se puede concretar a un sujeto particularmente lesionado en sus derechos, sino que si se trata de colectividades que tradicionalmente han sufrido discriminaciones, éstas suelen ser más sutiles y veladas que en otros casos. De allí que tanto a nivel internacional como nacional existan regu-

D

D

laciones específicas tendientes a abolir determinadas formas de discriminación, aún cuando deberían serlo en virtud del principio general de igualdad. (RSCCSJ. 716-1998).

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. (...) 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. (...) 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. (...) 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. (RSCCSJ. 2771-2003).

Respecto de la regulación de derechos o libertades fundamentales, es claro que ello es tarea reservada al legislador, básicamente porque el Parlamento es el órgano estatal pluralista y democrático por excelencia que sigue un procedimiento particular para emitir disposiciones normativas

de alcance general como son las leyes. En otras palabras, la razón de que ciertas materias estén reservadas al legislador es porque se consideran de tanta incidencia y trascendencia en los derechos fundamentales, que sólo un órgano como el parlamento podría regularlas. (RSCCSJ. 1668-2010).

El optar por un régimen democrático de derecho y no por un régimen autoritario, conforme lo hizo el Constituyente en el artículo 1 de la Constitución Política, impone a las autoridades públicas límites infranqueables en el ejercicio de sus potestades y deberes. Estos límites están definidos por el contenido esencial de los derechos, libertades y garantías fundamentales de las personas, previstos tanto en la Constitución Política, como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia ha establecido que los Estados tienen un poder limitado en su actuar en lo que se refiere a garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio, por encontrarse condicionado por el deber de respeto a los derechos fundamentales de toda persona. (RSCCSJ. 14821-2010).

Todo ello a contrapelo del principio de progresividad de los derechos fundamentales, según el

cual, una vez que se ha adoptado una medida que brinda una tutela mejor a un derecho fundamental, no se puede luego eliminar ni retroceder, sino únicamente expandir o ampliar. Recuérdese que esta Sala ha establecido que los derechos fundamentales son progresivos pero nunca regresivos, surgen como mínimos que progresivamente se extienden a una mayor cantidad de personas o circunstancias. Así las cosas, de ninguna manera podría admitirse una disminución de las medidas establecidas para su mejor protección. (RSCCSJ. 2675-2012).

Derechos Humanos

Todo el derecho de los Derechos Humanos está fundado sobre la idea de que éstos últimos, como inherentes a la dignidad intrínseca de la persona humana, para decirlo en términos de la Declaración Universal, son atributos del ser humano, de todo ser humano en cuanto tal, anteriores y superiores a toda autoridad, la cual, en consecuencia, no los crea, sino que los descubre, no los otorga sino que simplemente los reconoce, porque tiene que reconocerlos. De allí que sólo el ser humano, de carne y hueso, pueda ser el verdadero titular de esos derechos; o, para decirlo en los términos del artícu-

D

D

lo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”. (RSCCSJ. 2665-1994).

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. (...) El sentido enton-

ces 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. (...) Tal como se ha manifestado, en documentos seriamente construidos, 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. (RSCCSJ. 2771-2003).

Costa Rica, en el artículo 1° de su Constitución Política, al constituirse en Estado según los principios básicos de una democracia, optó por una formulación política en la que el ser humano, por el simple hecho de serlo, por haber nacido tal, es depositario de una serie de derechos que le son dados en protección de su dignidad, derechos que no pueden serle desconocidos sino en razón de intereses sociales superiores, debidamente reconocidos en la propia Constitución o las leyes. En una democracia, el delincuente no deja, por el solo hecho de haber sido condenado, de ser sujeto de derechos, algunos se le restringen como consecuencia de la condenatoria, pero debe permítrísele ejercer todos los demás. (RSCCSJ. 1261-1990).

El Derecho de los Derechos Humanos, tanto interno como internacional, prohíbe, entre otras pero con un énfasis muy especial, toda discriminación en el reconocimiento y garantía de los mismos a los delincuentes presuntos, imputados o condenados, no importa cuales sean su grado de responsabilidad, su posición económica, política o social, o incluso la gravedad o repugnancia de sus crímenes. (RSCCSJ. 1147-1990). Tratándose de instrumentos inter-

nacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 Constitucional tiene norma especial para los que se refieren a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución. (RSCCSJ. 2313-1995).

El concepto de derechos constitucionales claramente alude a cualquier situación jurídica subjetiva favorable que se derive o puede derivarse de una norma o principio de la Constitución, cualquiera que este sea; más aún, el artículo 48 de la Constitución en su texto reformado hace la específica distinción, a los efectos del amparo, entre derechos constitucionales, en general, y los fundamentales reconocidos por el derecho internacional, con lo cual se señala claramente que, en el caso de este último, ha de tratarse de los llamados específicamente “derechos humanos”, siempre fundamentales, mientras

D

D

que al referirse al derecho constitucional interno omite esa calificación, bajo el supuesto, incluso discutido expresamente en el seno de la comisión legislativa; de que se

trata de proteger absolutamente todos los derechos que se derivan de la propia constitución. (RSCCSJ. VS. 363-1991).

En este aspecto hay que rescatar la referencia específica que hoy la Constitución hace de los “instrumentos internacionales”, significando que no solamente convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo (tal el caso que ahora nos ocupa), sino cualquier otro instrumento de tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no hay sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable en el país. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10 de diciembre de 1948), por su carácter y naturaleza, no ha necesitado de los trámites constitucionales de aprobación, para entenderse como vigente y con la fuerza normativa que le otorga la materia que regula. (RSCCSJ. 9685-2000).

La lucha por la defensa de los derechos fundamentales de los habitantes, tradicionalmente surge contra el poder político, no obstante, posteriormente evolu-

ciona para proteger a la persona de otros sujetos particulares que tienen una relación de poder con respecto al ciudadano, en aquellos casos que lesionen algún derecho fundamental. (...) Es reconocida en doctrina la interdependencia que existe entre los derechos fundamentales y su valor sistémico, en ese sentido, la protección de una libertad en demérito de otras por falta de una visión hermenéutica tiene un efecto negativo sobre todo el sistema de libertad (ver sentencia 2771-03 de esta Sala) (RSCCSJ. 5977-2006). Tal y como puede observarse, las condiciones para la aplicación directa de los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos en este país no pueden ser más favorables a la efectividad de los Derechos Humanos. Sin embargo, desde nuestra óptica, la alta jerarquía reconocida por este Tribunal Constitucional entra a jugar en casos de silencio o ausencia de regulación de los temas en las normas constitucionales. Solo así puede entenderse el concepto de que ellos priman sobre la Constitución Política “en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas”, expresión con la cual se busca tener una base para avanzar ya sea en temas sobre los que el Constituyente no tomó posición, o bien en cuestiones en que se quiere avanzar en la dirección señalada por la Carta Fundamental. (RSCCSJ. 4634-2016).

Derecho de iniciativa

Aunque por la vía prevista en los artículos 41 y 43 del Reglamento Legislativo, es posible introducir las necesarias para modificar o complementar un proyecto de ley, esto debe entenderse siempre dentro de su mismo objeto y sentido, sin utilizarse como medio para escamotear lo dispuesto en los artículos 121 inciso 1) y 124 de la Constitución Política, por la alteración sustancial de un proyecto de ley, al añadirse disposiciones relativas a materias diferentes de las que fueron objeto de la iniciativa original, las cuales deben serlo de una iniciativa diferente, mediante un nuevo proyecto de ley que se tramite con una rigurosa aplicación de todo el procedimiento Legislativo. (RSCCSJ. 786-1994).

Este derecho se relaciona íntimamente con el derecho de iniciativa, también de observancia obligatoria durante el procedimiento de aprobación de una ley. Este último supone participación, porque es el medio legítimo de impulsar el procedimiento legislativo para la producción de una ley que recoja los puntos de vista de quien la propone. El objeto del derecho de iniciativa es fundamental, porque sirve de marco referencial durante la tramitación del procedimiento y se convierte en un límite intrínseco para la presentación de

enmiendas. (...) Es por ello que se ha dicho que el texto propuesto por medio del derecho de iniciativa original es el que fija el marco general del proyecto y se dentro de éste que deben ponderarse las modificaciones que se pretendan introducir por medio del ejercicio del derecho de enmienda. (...) La necesidad de respetar y armonizar el derecho de iniciativa y el de enmienda permite rechazar mociones de fondo que desvirtúen la orientación original del objeto del proyecto. Es de la relación entre ambos derechos que surge el principio de conexidad, de creación jurisprudencial. (RSCCSJ. 16335-2010).

Derecho internacional público

De acuerdo con la doctrina, en el Derecho Internacional Público solo existen dos tipos de sujetos unánimemente reconocidos: los primeros, sujetos por excelencia, son los Estados; los segundos, las instituciones u organizaciones internacionales que son asociaciones de Estados u otras entidades que posean personalidad Jurídica internacional, establecidas por tratados, las que tienen una constitución y órganos comunes y personalidad Jurídica diferente de la de los Estados miembros. (RSCCSJ. 178-1999).

D

D

Derecho parlamentario

Previo a desarrollar otras características propias de la dinámica legislativa moderna, debemos subrayar

que el Derecho Parlamentario no se agota en el Reglamento, pues la norma fundamental reguladora de la actividad parlamentaria, no es el Reglamento sino la Constitución. La Constitución establece las grandes líneas, los principios básicos, los derechos inmodificables y los valores principales que deben conformar y plasmarse en la regulación jurídica de la actividad parlamentaria. (...) Esta Sala ha reconocido en varias sentencias que una de las características esenciales de la regulación parlamentaria, es la flexibilidad inserta en las normas que se crean para su funcionamiento, entendiéndose que al hablar de flexibilidad parlamentaria no nos estamos refiriendo a la posibilidad de contradecir, ni tampoco a un uso ilimitado o abusivo de la posibilidad de derogar singularmente su reglamento por parte del propio órgano, pues esta flexibilidad también encuentra sus límites en el Derecho de la Constitución. Efectuada la anterior aclaración, debemos entender el Derecho Parlamentario como un derecho consensuado, ya que la Asamblea Legislativa -depositaria de la soberanía popular-, es la que establece las reglas del juego de

la labor parlamentaria, entendiendo que esta función es original, espontánea, sustancial, dinámica y autónoma. (RSCCSJ. 3671-2006).

Pero si se observa de cerca el curso real del procedimiento de reforma parcial, en casi cualquier caso concreto, es fácil advertir que ni siquiera el Reglamento alcanza a configurar, con el artículo 195, la plenitud del régimen jurídico de ese procedimiento. A este régimen se suman, para decirlo de modo muy general, usos, prácticas, costumbres y convenciones, que se caracterizan en común por que se perpetúan a lo largo del tiempo, sin contrariedad o controversia, todo lo que impregna el procedimiento y lo conduce efectivamente con convicción de juridicidad, y que es ineludible resultado de las exigencias que plantea la estructura, composición y funcionamiento de un órgano político representativo y deliberativo como la Asamblea Legislativa. De aquí deduce el ordenamiento que la rige (el Derecho parlamentario) el carácter dinámico y flexible que la doctrina y la jurisprudencia le reconocen abrumadoramente como condición necesaria y legítima. (RSCCSJ. 7818-2000).

Como es bien sabido, su finalidad es permitirle al Parlamento ejercer sus atribuciones (legislativa, autonormativa, el control político, integrativa, jurisdiccional y administrativa), en especial: ser el cauce a través del cual la Asamblea

Legislativa adopta en forma oportuna, democrática y soberana y en estricto apego del principio de pluralismo político, las decisiones políticas fundamentales, las que se traducen en los actos parlamentarios finales, sean éstos decretos legislativos o acuerdos legislativos. (RSCCSJ. VS. 992-2011).

La misión fundamental de los parlamentos es la de adoptar decisiones con la participación del conjunto de fuerzas políticas que representan los diversos sectores de la sociedad civil. El derecho parlamentario cumple una función instrumental a ese fin -aunque tiene también una función política-, de facilitar y ordenar ese proceso. Este derecho tiene la característica de que surge producto de la “interna corporis”, de la capacidad de autonormatividad y dinámica propia de los parlamentos. En ese sentido no es un derecho que se crea premeditadamente, sino que se descubre, que nace de la práctica, por lo tanto el aspecto consuetudinario (la costumbre) e interpretador tienen gran importancia. En ese sentido, la potestad de autogobierno de los Parlamentos tiene una sólida tradición y justificación histórica. El derecho parlamentario se caracteriza por ser espontáneo, dinámico y flexible. (...) Su límite, desde luego, está en la Constitución, en los

principios y valores del régimen ideológico en el que opera. Por esa razón esta Sala ha reconocido que su función en materia de procedimiento legislativo es únicamente la de declarar, aquellos vicios sustanciales, que violen los principios y valores constitucionales aplicables a la materia (RSCCSJ. NS. 12250-2015).

Derecho Parlamentario, ha reconocido el carácter flexible, dúctil, de esta rama del Derecho. Es más, está consciente de que el Derecho Parlamentario es el cauce para que el Parlamento y sus órganos adopten las decisiones que constitucional y reglamentariamente les corresponden; lógicamente, en vista de los valores y principios que están en juego, es un derecho adjetivo y sustantivo. (...) La flexibilidad del Derecho Parlamentario permite encausar los acuerdos políticos a la toma de las decisiones cuando hay cambios de circunstancias, siempre y cuando se respeten los principios procedimentales y sustanciales que lo informan. (RSCCSJ. 12413-2016).

Debemos subrayar que el Derecho Parlamentario no se agota en el Reglamento, pues la norma fundamental reguladora de la actividad parlamentaria, no es el Reglamento sino la Constitución. La Constitución establece las gran-

D

D

des líneas, los principios básicos, los derechos inmodificables y los valores principales que deben conformar y plasmarse en la regulación jurídica de la actividad parlamentaria. (...) debemos entender el Derecho Parlamentario como un derecho consensuado, ya que la Asamblea Legislativa -depositaria de la soberanía popular-, es la que establece las reglas del juego de la labor parlamentaria, entendiéndose que esta función es original, espontánea, sustancial, dinámica y autónoma..(RSCCSJ. 3671-2006).

El Derecho Parlamentario no se agota en el Reglamento, pues la norma fundamental reguladora de la actividad parlamentaria, no es el Reglamento sino la Constitución. La Constitución establece las grandes líneas, los principios básicos, los derechos inmodificables y los valores principales que deben conformar y plasmarse en la regulación jurídica de la actividad parlamentaria. (...) Esta Sala ha reconocido en varias sentencias que una de las características esenciales de la regulación parlamentaria, es la flexibilidad inserta en las normas que se crean para su funcionamiento, entendiéndose que al hablar de flexibilidad parlamentaria no nos estamos refiriendo a la posibilidad de contradecir, ni tampoco a un uso ilimitado o abusivo de la posi-

bilidad de derogar singularmente su reglamento por parte del propio órgano, pues esta flexibilidad también encuentra sus límites en el Derecho de la Constitución. Efectuada la anterior aclaración, debemos entender el Derecho Parlamentario como un derecho consensuado, ya que la Asamblea Legislativa -depositaria de la soberanía popular-, es la que establece las reglas del juego de la labor parlamentaria, entendiéndose que esta función es original, espontánea, sustancial, dinámica y autónoma. (...) En la materia de Derecho Parlamentario, se trata siempre de un ejercicio de balance entre diferentes principios de la máxima prioridad y cuya interrelación no es estática sino que varía incluso de caso a caso, sino además porque, al tratarse de la propia organización de la Asamblea Legislativa, el ejercicio de control que pueda ejercer la Sala se encuentra frente a uno de los mayores ámbitos de discrecionalidad atribuidos por el Constituyente y ello, como no podría ser de otra manera, impone a esta Sala la necesidad de tomar recaudos especiales. (RSCCSJ. 2521-2008).

Desalojo de las barras de público

El artículo 117 párrafo tercero de la Constitución Política establece: "Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas

por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes.” (...) De esta manera, existe el derecho constitucional de los gobernados en asistir a las sesiones legislativas en las que se discuta proyectos de ley en que tengan interés, como es el caso de marras, conocido como “Combo Energético”. No obstante lo anterior, esa posibilidad no es irrestricta. Por una parte, alegan los recurrentes que la Constitución Política reconoce que las sesiones del plenario legislativo sean públicas, salvo que existan razones muy calificadas y de conveniencia general que amerite declararlas secretas. Ahora, de los hechos que se tienen por acreditados, se evidencia que en el desarrollo y fragor de las discusiones, grupos de enardecidos produjeron graves daños y destrozos a parte de la estructura de los edificios de la Asamblea Legislativa, destruyendo también paredes, cristales e incluso se intentó forzar los vidrios de seguridad que divide la “Barra del Público” del propio recinto parlamentario, con la intención de acceder a las curules de los Diputados en el momento en que sesionaban. (...) Según lo ha establecido la jurisprudencia en esta Sala, los derechos constitucionales son susceptibles de ser limitados, en este caso por la necesidad de salvaguardar los

bienes públicos, así como la integridad y vida de ciudadanos y funcionarios públicos que en el desempeño de sus labores estaban amenazadas. Por lo demás, hoy existen otros medios de hacer públicas las sesiones legislativas y la transmisión radial es un buen ejemplo, de manera que tampoco los ciudadanos quedaron sin la posibilidad de conocer el curso de las discusiones a lo interno del Congreso. (RSCCSJ. 5643-2000).

Destinos específicos

La creación de tributos es una competencia exclusiva del Poder Legislativo, y no es posible en el caso de los impuestos con destino específico, deslindar de éstos su destino, ya que este tipo de impuestos nacen con la única finalidad de satisfacer ese destino, y si éste se cambia o se elimina, el impuesto perdería su razón de ser. Si bien es cierto, la regla general es que los ingresos percibidos por impuestos no tengan una asignación específica, sino que vayan a la universalidad del presupuesto para que sean destinados a aquellos fines que por iniciativa del Poder Ejecutivo o por decisión de la Asamblea, se han determinado como los más importantes de satisfacer, lo cierto es que, en doctrina, se aceptan ex-

D

D

cepciones a esta regla y más importante aún, en nuestro país, existe una tradición constitucional que expresamente los ha permitido, según consta en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, cuando se rechazó la tesis de incluir todos los ingresos a una universalidad presupuestaria que se llamó “unidad de caja”, que pretendía entre otras cosas, que ningún ingreso tuviera su destino predeterminado (...) El legislador constituyente rechazó expresamente que se eliminaran los impuestos con destino específico. (...) La Ley de la Jurisdicción Constitucional señala con razón, que la jurisprudencia de la Sala no es vinculante para sí misma, partiendo de la base que es cosustancial a este tipo de Tribunales el renovarse o cambiar, cuando así lo considere necesario para hacer una mejor justicia, o bien porque ha habido un cambio en su integración que afecta el resultado de las votaciones. En ese sentido, se estima necesario dejar constancia expresa de que en esta sentencia, se ha cambiado el criterio contenido en las resoluciones 7598-94 (considerando XII), 5754-94 y 4907/95, en el sentido siguiente: a) La Ley de Presupuesto tiene una relación de instrumentalidad con respecto a la ley ordinaria preexistente, por lo que, se encuentra subordinada

a aquella de tal forma que no puede modificarla y debe más bien asegurar su actuación. En tratándose de impuestos nacidos por ley ordinaria para la satisfacción de un fin determinado (impuestos con destino específico), el legislador presupuestario no puede cambiar su destino, ni por ley de presupuesto y mucho menos por normas de rango inferior, y únicamente puede hacerlo modificando la ley ordinaria ya sea para eliminarlo por ya haberse satisfecho el fin para el cual nació, o bien para variar su destino. Los destinos específicos creados por norma de rango constitucional, sólo pueden ser variados por norma del mismo rango (RSCCSJ. 4528-1999).

En el caso concreto de lo que se ha denominado como “impuestos con destino específico”, se los considera, al menos como tesis de principio, que se trata de incentivos políticos económicos que se plasman en el Presupuesto, para incentivar determinadas actividades, a la vez que se constituyen como protección contra el riesgo de recortes presupuestarios, intentando una búsqueda, identificación y captura de rentas monopólicas del Estado, como fuentes de financiamiento permanentes y de buena calidad de programas seleccionados. Se deben distinguir, entre ellos, cuando menos tres categorías definidas: los que son de origen constitucional, que obviamente no están disponibles para el legislador ordinario ni para

el presupuestario y sobre los que esta sentencia no hace cuestión por no se el objetivo de la misma; los que al mismo de definir la necesidad y el objetivo social que deba cubrir el gasto público, crea una renta específica que no incide, ni cualitativa, ni cuantitativamente, sobre los ingresos corrientes del Estado, pero que quedan sujetos a los demás principios presupuestarios de los que luego se dirá; y por último, los que, sin crear ningún tipo de renta específica, se crean como un gravamen financiero sobre las limitadas finanzas del Estado. (...) De lo expuesto se concluye que permitir una vigencia del impuesto con destino específico más allá de la anualidad del presupuesto, transgrede el principio de equilibrio presupuestario. La relación equivalente que debe existir entre el Presupuesto Ordinario y todos los ingresos y egresos existentes, debe mantenerse. De manera que éste equilibrio se afectaría eventualmente de manera negativa si se perpetúan indefinidamente impuestos con porcentajes fijos y que no concuerdan con los egresos que el Estado utiliza en el cumplimiento de todos sus fines. Nótese que la naturaleza misma del presupuesto es ser un instrumento de desarrollo social y planificación la economía del Estado. De modo que admitir una situación de esa

naturaleza, puede incluso transgredir el principio constitucional de iniciativa del Poder Ejecutivo, toda vez que como ya fue indicado, un aumento excesivo y constante por parte de la Asamblea Legislativa en la creación de impuestos con destino específico, afecta seriamente el equilibrio financiero del presupuesto y la voluntad gubernamental de preparar dicho proyecto, pues es a través de éste, que el Gobierno, establece las prioridades económicas, políticas y sociales del Estado. (RSCCSJ. 4884-2002).

Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución. Este, desde luego, es un extremo casuístico que esta Sala debe ir definiendo a través del análisis y estudio de cada caso en particular y, en general, de su jurisprudencia. (RSCCSJ. 2794-2003).

Sobre el tema de los destinos específicos, es decir, sobre el principio presupuestario de la no afectación de los recursos, el cual sólo tiene cobertura constitucional, en nuestro medio, en su expresión contable (artículo 185 de la Constitución), la Sala Constitucional

D

D

ha sostenido varios criterios, aunque en las últimas resoluciones asume la postura de que el legislador presupuestario se encuentra vinculado al legislador ordinario.

Originalmente la Sala Constitucional había sentado el criterio que, independientemente de que el legislador no presupuestario hubiera establecido destinos para los ingresos del Estado y de la validez de tales pretensiones, era al legislador presupuestario a quien le correspondía la materia del gasto y su destino (véase el voto n.º 5754-94). Por su parte, en las resoluciones números 513-95 y 514-95, la Sala Constitucional había indicado que la autorización presupuestaria no llevaba aparejada la obligación de ejecutar el gasto total aprobado por el Parlamento. (...) Esa construcción jurisprudencial, elaborada durante años, fue cambiada por la Sala Constitucional. (...) Se fija un nuevo criterio, diametralmente opuesto al anterior, que tiene serias implicaciones no solo de naturaleza jurídica sino económica (...) Para el año 2002, la Sala Constitucional, en una votación dividida –cuatro contra tres–, mantiene la tesis de la constitucionalidad de los impuestos con destino específico para ingresos de naturaleza fiscal, sin embargo, vuelve a la tesis original, (...) En resumen, la Sala Constitucional aceptó la

tesis de que el legislador presupuestario no estaba vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a los programas sociales. (...) Posteriormente, la Sala Constitucional, vuelve a la tesis de que el legislador presupuestario queda sujeto a lo dispuesto por el legislador ordinario, por lo que no puede variar el destino asignado por éste a los recursos (véase el voto n. 11165-04). Finalmente, en la resolución n.14247-04 (opinión consultiva), el Tribunal ha seguido esta postura, adicionando la tesis de la licitud constitucional de los destinos específicos vinculados al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales. “Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución” IX.-Dicho lo anterior, mantiene la Sala, por mayoría, que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales. (RSCCSJ. 15968-2011).

Deuda política adelantada

Es hoy aceptado que la contribución del Estado a los partidos políticos tiene varios propósitos.

En primer término, busca “emanciparlos” de los centros de poder económico y sociales. La idea subyacente es que los partidos políticos no se conviertan en instrumentos de los grupos económicos y socialmente poderosos y, una vez en el poder o en la oposición, sus objetivos políticos se traduzcan en la defensa, a ultranza, de los intereses de esos grupos, con el consecuente perjuicio de los intereses generales. Esta praxis política no solo afectaría severamente los intereses públicos, sino que también ha sido un foco permanente de prácticas que riñen con los valores éticos que informan la función pública y, por consiguiente, se expresan en actos de corrupción, nepotismo y otros actos contrarios a una gestión recta y transparente de la labor de gobierno y de la Administración Pública. Un segundo objetivo de la contribución del Estado a los partidos políticos, es lograr la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, es decir, evitar que el poder del dinero afecte de manera significativa las posibilidades reales de los partidos políticos que compiten en la campaña electoral. Por otra parte, al ser los partidos políticos entidades privadas de interés público, toda vez que son actores estratégicos para el buen funcionamiento de la democracia representati-

va y participativa, así como para la elección de los máximos jerarcas de los poderes Legislativo y Ejecutivo y del régimen municipal, la contribución del Estado a estas entidades está más que justificada. Por último, y dada la realidad actual que vive nuestra región, la contribución del Estado y las limitaciones a la contribuciones privadas, constituyen un importante antídoto a la penetración del narcotráfico y las organizaciones criminales de los partidos políticos. En otro orden de ideas, pero estrechamente relacionado con lo que venimos expresando, el diseño de la contribución del Estado a los partidos políticos es un asunto estratégico; y compete, en su esencia, al poder constituyente, sea este originario o derivado, y al poder legislativo en ejercicio de la potestad de legislar, y al Tribunal Supremo de Elecciones en ejercicio de la potestad de interpretación obligatoria y exclusiva de las normas constitucionales y legales, así como en el ejercicio de la potestad reglamentaria. (...) El poder constituyente, originario o derivado, y el legislador, deben definir si optan por un modelo donde únicamente se financian los gastos electorales o también los gastos ordinarios de los partidos políticos, pasando a un modelo mixto; si bien, en otras latitudes,

D

D

y por mandato de una sentencia del Tribunal Constitucional alemán del 4 de setiembre de 1992, se estableció que el financiamiento de estos últimos gastos lesionan la autonomía del cuerpo electoral y, por ende, el proceso de “formación de la voluntad popular”, pues son los militantes los llamados a sostener al partido político en épocas no electorales. En nuestro medio, con la reforma parcial a la Carta Fundamental de 1997, se escogió un modelo mixto, aunque se limitan los gastos ordinarios a satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Otro elemento a considerar, es si el derecho al financiamiento se condiciona o no a la obtención de un determinado número de votos en la contienda electoral o a alcanzar o no una determinada representación en el Parlamento, o ambos. En nuestro caso, se optó por esta tercera alternativa, pues el derecho a la contribución del Estado está condicionada a que se alcance al menos un cuatro por ciento 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. Una tercera cuestión que deben resolverse, es si la contribución comprende o no las elecciones locales y regionales, o únicamente las

elecciones nacionales. En el caso de Costa Rica, el Estado contribuye tanto para las elecciones nacionales como para las locales. También el constituyente y el legislador deben decidir si escogen un modelo donde la contribución es directa o, por el contrario, se sigue uno donde la contribución es únicamente indirecta, o se asume una posición intermedia, es decir, se admite tanto la primera como la segunda. En nuestro medio, se optó por la directa. Otro aspecto que deben zanjar, es si la contribución del Estado se otorga a los partidos políticos durante la campaña electoral o con posterioridad a su finalización, o se sigue un modelo mixto. De acuerdo con el Derecho de la Constitución (principios, valores y normas) nuestro Estado sigue un modelo mixto en este punto. Por último, deben decidir si eligen un sistema exclusivo de contribución pública, prohibiéndose las contribuciones privadas, o un modelo mixto, donde además de la contribución pública, se permitan las contribuciones privadas. Según el numeral 97 constitucional y la normativa legal que lo desarrolla, en este aspecto, el modelo que se adoptó es mixto, toda vez que se reconoce que los partidos políticos pueden recibir contribuciones privadas, pero estas están sometidas al principio de publicidad y se regulan por ley. (...) Se puede concluir que las contribuciones privadas a los partidos políticos

están sometidos a los principios de publicidad y transparencia y, además, está prohibido que personas jurídicas de cualquier nacionalidad y extranjeros puedan contribuir, donar o hacer cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos. (...) En pocas palabras, una interpretación teleológica, sistémica y lógica de las normas que se encuentran en el Código Electoral, permite concluir que la cesión de los bonos solo puede realizar a personas físicas, nunca a personas jurídicas y, mucho menos, a personas extranjeras, sean estas físicas y jurídicas. El hecho de que la cesión de bonos sea únicamente a personas físicas evita que se lesione los principios de publicidad y transferencia de las contribuciones privadas a los partidos políticos. En primer lugar, porque se tiene certeza de quienes los adquieren. En segundo término, se conoce cuál es el monto del título valor, así como el momento de su adquisición. Ahora bien, el Derecho de la Constitución y la normativa legal vigente hace posible que también se puedan ceder estos bonos a los banco del Sistema Bancario Nacional y a los medios de comunicación colectiva. (...) El financiamiento anticipado a los partidos políticos no puede superar más del quince por ciento de la contribución estatal. (...)

Para lograr la equidad entre los partidos políticos en la contienda electoral sería menester rediseñar el sistema del financiamiento a los partidos políticos y, por consiguiente, son los poderes del Estado, el legislativo y el ejecutivo, los llamados a abordar la cuestión (RSCCSJ. 15343-2013).

Días inhábiles

Las sesiones números 2 de cuatro de diciembre y 7 del once de diciembre de ese mismo año, se celebraron en día sábado (4 de diciembre de 1999). Asimismo, se ha verificado que se sessionó extraordinariamente más de dos veces en la semana del seis al trece de diciembre y en la el catorce al veintiuno. Empece a lo dicho, constata este tribunal que tales actuaciones contaron con la aprobación unánime de los miembros de la Comisión, primero, en el acto de su instalación y luego, por decidirlo así expresamente. La Sala estima que se está ante una de las posibilidades dadas por el propio artículo 74 párrafo final del Reglamento de la Asamblea Legislativa (ver en este sentido los folios 460, 479, 480 y 1140). En actas consta que una objeción del Diputado Alex Sibaja en protesta por trabajar en día sábado, fue resuelta contra la nulidad alegada y de sus alega-

D

D

tos, no puede inferirse que desconociera que se sesionaba en día sábado, así como su oposición se fundó en razones de fondo y no de la forma de las sesiones. Es evidente en

el expediente legislativo la participación activa de los diputados miembros de la Comisión, y el conocimiento de mociones de varios otros legisladores no integrantes de ella, en las sesiones de trabajo, tanto las realizadas en días hábiles como en los inhábiles. Por estos motivos estima la Sala que la realización de sesiones en días inhábiles o en forma extraordinaria, más de dos veces por semana no constituye en este caso una infracción a las reglas del procedimiento legislativo, ni impidió el normal ejercicio de la dialéctica parlamentaria. (RSCCSJ. 3220-2000).

Dictamen de Comisión

Acto seguido, como corresponde conforme al Reglamento de la Asamblea Legislativa, se inició la discusión del dictamen afirmativo de mayoría.

4.- Conforme a la lógica parlamentaria, la que responde al principio democrático y a la regla de la mayoría (artículo 119 constitucional), los (as) diputados (as) están en la soberana voluntad de aprobar o rechazar el dictamen de mayoría afirmativo o los de minoría afirmativo, una vez puestos en discusión

cada uno de ellos, conforme a las reglas prevista en el numeral 81 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

5.- En efecto, artículo 81 del Reglamento de la Asamblea Legislativa establece lo siguiente:

“El Presidente de la Comisión entregará al Director Ejecutivo un informe con un solo proyecto de ley para debatir, cuando la opinión de todos sus miembros fuere uniforme. Si un grupo de diputados o alguno de ellos disintiere, dará por separado un informe, con su proyecto. En este caso, la Asamblea discutirá primero el proyecto de ley sometido por mayoría y únicamente si éste fuere rechazado, se someterán a discusión el informe o los informes de minoría, en orden decreciente, según el número de diputados que los suscriban”.

De cada proyecto de ley los (as) diputados (as) miembros de las comisiones permanentes ordinarias, especiales u otras comisiones especialmente conformadas para el estudio de un proyecto de ley, rinden un informe o dictamen, que servirá de base para la discusión en el plenario. La normativa es clara en el sentido de que si se desecha el dictamen afirmativo de mayoría, se somete a discusión y votación los dictámenes afirmativos de minoría en orden decreciente de firmas, y, en eventual caso de que se rechacen todos ellos, la consecuencia lógica del acto final parlamentario es el archivo del proyecto de ley. (RSCCSJ. 1240-2015).

Dictámenes

Queda claro, entonces, que cuando hay varios dictámenes afirmativos, es el plenario el que determina, en última instancia, cual de ellos aprueba. Así las cosas, la competencia del plenario es inobjetable, como en efecto ocurre en la mayoría de los casos, con la única excepción en el artículo 81 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, donde un dictamen unánime negativo o de mayoría negativa, sin que en este último caso hayan dictámenes de minoría afirmativos, conllevan su archivo, sin necesidad de que haya una decisión del plenario legislativo. (...) La respuesta a la interrogante que nos hemos planteado es que, en este caso, los vicios no pueden ser subsanados. En primer término, porque se trata de una afectación sustancial a un elemento o componente esencial del principio democrático, toda vez que la esencia del Parlamento es, precisamente, que los asuntos se discutan y, una vez finalizada la discusión, que se sometan a votación. Así las cosas, hay un quebrantamiento sustancial del procedimiento legislativo, cuando, no son puestos a discusión, ni se ofrece la palabra a los (as) diputados (as), lo que va a contrapelo de lo que expresan los artículos 81, 131, 132 (alegados por los (as) consultantes) y 178

del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En segundo término, no había ninguna imposibilidad jurídica para no someter a discusión los dictámenes afirmativos de minoría, toda vez que la fecha límite no había acaecido. (...) A juicio de la Sala, puesto a discusión y desechados todos los dictámenes afirmativos de mayoría y los dos de minoría, también debió abrirse a discusión el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, siempre y cuando no hubiese llegado la hora y fecha límite para la aprobación automática que fija el Reglamento de la Asamblea Legislativa en primer debate. El artículo 178 de la Constitución Política le impone a la Asamblea Legislativa una obligación constitucional ineludible, una competencia indeclinable, como es la de discutir y aprobar un proyecto de ley de presupuesto ordinario. (RSCCSJ. 1240-2015).

Diputado

Hay que subrayar que si bien es cierto que en el lenguaje de la Constitución (artículo 105) los diputados “tienen ese carácter por la Nación”, el “reflejo proporcional” a que el texto reformado se refiere alude al “número de diputados de los partidos políticos” que componen la Asamblea y, por ende, prioriza esta última re-

D

presentatividad; y que, precisamente porque los diputados se eligen por provincias, a la representatividad nacional y partidaria (que, en este último caso, está implícitamente autorizada en el artículo 98 de la Constitución) se suma una suerte de representatividad regional o geográfica, cuya realidad e importancia es inevitable reconocer. (RSCCSJ. 1084-1993).

De este modo, tanto en la participación para designar a los candidatos como al ofrecerlos a la decisión del electorado, es claro el respeto de la disposición constitucional de que esos cargos sean escogidos por provincias, norma que, en todo caso, debe entenderse en su justo contexto que es el de proporcionar un método para la selección de los Diputados, sin permitir que se olvide que, una vez electos, son representantes de la Nación y no de aquellos territorios a través de los cuales se imprimió un orden determinado al proceso electoral (artículo 106 de la Constitución). (RSCCSJ. 2855-2000).

Los diputados son representantes de la Nación. La precisión anterior es importante para destacar, que si bien es cierto, los diputados acceden a los cargos públicos a través de los partidos políticos, una vez electos, son representantes del pueblo. Esta representación debe ser efectiva, lo que implica

que deben existir los mecanismos legales que le permitan al diputado ejercer su función, contar con los medios necesarios para cumplir con el mandato constitucional que se les ha encomendado. (RSCCSJ. 2865-2003).

La materia del artículo 113 constitucional es claramente, la de la remuneración y otros beneficios o ayudas vinculados al ejercicio del cargo de los diputados, y lo es precisamente, en cuanto tales no constituyan privilegios los cuales si deben tenerse por prohibidos de conformidad con el texto y el espíritu del artículo 112 ídem, así como con principios entrañados en la esencia misma de la democracia representativa, para la cual resulta intolerable que sus mandatarios ejerzan desviadamente, en beneficio propio, las potestades que tienen sólo delegadas, dentro de estrechos límites y en el riguroso sentido de los fines para los cuales se les delegaron, atribuyéndose con ello el poder que sólo a sus mandantes pertenece. (...) La Sala considera que los aumentos impugnados no son desproporcionados ni irrazonables al extremo de causar su invalidez constitucional; como no parece que lo sean, sobre todo habida cuenta de que, como es público y notorio, hay muchos otros funcionarios públicos, incluso no de elección popular ni titulares de los poderes del Estado, que devengan salarios y gozan de ventajas superiores a las acordadas para

los legisladores. (RSCCSJ. 550-1991).

Si bien es cierto que la renuncia que de su cargo presente un miembro de los supremos poderes -excepción hecha de los Ministros- debe ser conocida y votada por la Asamblea de acuerdo con lo dispuesto en el inciso B) del artículo 121 y en el 124, constitucionales, ese conocimiento no significa que fuera de los casos en que estuviere viciado el consentimiento, para poder expresarla libremente, se puedan bastantear otros aspectos de aquella, indiferentemente de las causas que la motiven. (...) A pesar de que ni en la renuncia -ni en documento alguno- se acredite la existencia del pacto político, como ese es el motivo que se aduce para no aceptarla, debe la Sala examinar, toda vez que así se ha hecho público, si -como se indica al inicio del Considerando- ese convenio podría aducirse como vicio del consentimiento o si está prohibido por alguna norma de nuestro ordenamiento. Ni la Constitución, ni la legislación electoral, disponen nada al respecto, por lo que hay que concluir que su celebración no está prohibida y su procedencia, por lo tanto, cobijada por lo dispuesto en el artículo 25 Constitucional. Abona esta tesis, que la existencia misma, tanto de la lista en sí, como de su orden, que de

sus candidatos a diputados elabora cada uno de los partidos políticos, también deviene de un pacto interno en cada uno de ellos, por lo que no sería contrario a lo dispuesto en aquella disposición, el que en algún caso se conviniere que determinada representación de intereses de un electorado, en la Asamblea Legislativa, estuviere dividida, en el tiempo, y fuere ejercida no por una sola persona sino por dos, que lo serían de la misma lista por la que los electores votaron. (RSCCSJ. 1435-1992).

Sobre el particular, cabe acotar, desde una interpretación sistemática de la norma cuestionada, que el artículo 2° estima, también, como servidor público con entera independencia del carácter representativo de su cargo, de manera que un funcionario puede ser de elección popular y tal circunstancia no enerva la aplicación de la norma. De otra parte, el artículo 43 admite, explícitamente, que un sujeto infractor de las prohibiciones, lo sea un Diputado o diputada. (RSCCSJ. 18564-2008).

Un diputado de la República no es un ciudadano cualquiera, sino que ostenta un poder político particular debido a su incidencia en la aprobación de proyectos de ley, respecto de los cuales existe cantidad de intereses tanto

D

D

privados como públicos. (RSCCSJ. 1782-2015).

La representación política del diputado (a) en un régimen democrático debe estar guiado por el amplio espectro económico, político y social, e interpretado y aplicado por los principios democráticos y objetivos del partido político, pero debe quedar claro que no es un agente para defender intereses particulares, gremiales o estamentarios; sí así fuese, sería entonces la antítesis de lo que quedó definido hace varios siglos. En el tema de la representación política debemos ver que uno de los problemas cardinales es la determinación del tipo de representación que se ejerce, y de parte de quienes se ejerce esa representación política. Las manifestaciones de la representación se suceden desde la sociedad feudal de algunas cortes en Europa, pero a la par de ese concepto, se le aparejaban consideraciones de desigualdad, pues no era lo mismo ser representante de la nobleza, de la Iglesia, de los mercaderes, artesanos y parceleros. Esta visión de representación vendría a reflejar los problemas profundos del medioevo, donde estaba presente una mayor defensa corporativa o segmentaria de la sociedad; sin embargo, en los siglos XVII y XVIII se van gestando importantes cambios entre los europeos,

se suceden una serie de mejoras en los mecanismos para nombrar estos representantes por parte de individuos más libres e iguales, lo que, a su vez, le agrega un factor que se hace esencial: a mayor cantidad de ciudadanos votantes más se debían diluir los intereses focales entre los electorados más amplios y diversificados. (...) (RSCCSJ. 12497-2015).

Diputado independiente

Los diputados acceden al cargo a través de los partidos políticos, y conservan con relación a esos partidos un vínculo de representatividad que, sin embargo, por razones políticas puede alterarse y hasta desaparecer. Esto causa un problema práctico en la estructura organizativa de la Asamblea, pues como ya se expuso, de conformidad con el artículo 7 bis de estudio, ésta se organiza teniendo en cuenta las fracciones parlamentarias, por lo que al separarse un diputado de su fracción lo suele hacer sin integrarse a fracción parlamentaria alguna. Lo anterior le acarrea al Diputado independiente dificultades para ejercer y cumplir su función, dado que la lógica organizativa y operativa de la Asamblea corresponde en gran medida al principio de la fracción. Tal situación, limita el ejercicio de la función a quienes se encuentran en ese supuesto, de una manera distinta a lo que sucede con aquellos diputados que pertenecen a una fracción parlamen-

taria, que también condicionan su propia actividad individual a las determinaciones de su fracción. (RSCCSJ. 2865-2003).

En nuestro sistema constitucional no existe el mandato imperativo, por el contrario, conforme al texto constitucional, el diputado es jurídicamente independiente y tiene plena libertad para ejercer su cargo, en representación y en beneficio del pueblo en su integridad, conforme su leal saber y entender, por lo que en su actuar no está sometido a la voluntad o pertenencia a determinado partido político. Así las cosas, no existe obstáculo para que tales diputados se puedan separar del citado Partido, si así lo estiman necesario o conveniente para el debido ejercicio de los cargos para los que fueron electos, ni puede estimarse que ello implique una violación —al menos, de forma directa— a los derechos fundamentales del amparado. (RSCCSJ. 4189-2003).

Pues bien, en el caso presente, aunque la recurrente se considera discriminada por la imposibilidad de participar en la integración del orden del día de las sesiones del Plenario Legislativo, del informe suministrado por el Presidente de la Asamblea Legislativa, así como del material probatorio que ha sido aportado a los autos, más bien se infiere que a la amparada se le ha

concedido la oportunidad de participar activamente en la reuniones del Directorio con los Jefes de Fracción (donde normalmente se elabora el orden del día de las sesiones del Plenario Legislativo) con voz pero sin voto (ver folio 34). (RSCCSJ. 849-2009).

Es posible sostener que la democracia indirecta organizada a partir de partidos políticos es necesaria para solucionar un problema de gobernabilidad, como primera condición de razonabilidad constitucional. Precisamente, la democracia directa no puede ejercerse como una forma de gobierno viable, dado que haría sumamente engorroso la toma de decisiones. Se trata —consecuentemente— de una respuesta técnicamente necesaria y ajustada a los tiempos de respuesta del Estado. La eficiencia no es posible ante un órgano político desarticulado e invertebrado, de ahí que, el problema lo soluciona el legislador determinando a los partidos políticos como elementos objetivos para formar la voluntad decisoria de la Asamblea Legislativa. La democracia indirecta, cuya legitimación radica en que el pueblo ejerce su poder a través de sus representantes mediante la delegación, elegidos por sufragio en elecciones periódicas, se consolida a través de los partidos polí-

D

D

uticos, y se desarrolla, estructura y forma a través de éstos. El artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa es idóneo porque al exceptuar la participación del diputado considerado individualmente en la conformación del orden del día, no se quiebra ese principio total de la democracia costarricense, cuya regla se refleja en un sistema que se debe fundar en mayorías o minorías organizadas en agrupaciones legalmente constituidas, como la medida mínima para organizar el trabajo legislativo. En este sentido, aceptar la tesis del accionante de actuar en igualdad de condiciones que los partidos políticos, por ser un diputado independiente implicaría desarticular a favor de una minoría de minorías el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, cuando el fin del Reglamento precisamente busca organizar, flexibilizar y acelerar a través de grupos políticos la tramitación de proyectos de ley. Por otra parte, anular el numeral 36 indicado, implicaría establecer en igualdad de condiciones a todos los diputados, lo cual claramente debilitaría todo el sistema de funcionamiento eficiente que se quiere de la Asamblea Legislativa. (...) Es importante rescatar que al establecer la Constitución Política que el diputado es representante por la Nación, debe entenderse que él

o ella conserva en sus delicadas funciones un poder discrecional para tomar sus decisiones, incluso frente al mismo partido que lo llevó al cargo. Conforme al principio de no sujeción a mandato imperativo, el diputado debe preferir los intereses nacionales por encima de los partidarios o provinciales. De esta forma, no estarán vinculados por intereses localistas o particulares de sus electores o de sus partidos políticos, sino que actuarán bajo su propia iniciativa y valoración. La representación de carácter individual queda un tanto diezmada con el partido político al que se pertenece, que cede frente a la necesidad de unificar en la Asamblea Legislativa la representación de la colectividad nacional, la cual —según se ha venido indicando— debe ser repartida entre los grupos políticos con más o menos diputados elegidos. (...) La renuncia de un diputado de su Partido Político conlleva múltiples problemas que obligan a modificar parcialmente el tratamiento e intervención del diputado independiente en el procedimiento legislativo, porque como se indicó, la relación normal entre los órganos de la Asamblea Legislativa es a través de las Fracciones Parlamentarias. (...) De ahí que sería ilegítimo excluir la participación de un diputado independiente porque no pertenece a alguna agrupación legislativa, en el tanto con ello no se socave la base organizativa de la Asamblea

Legislativa en la fracción política.
(RSCCSJ. 14024-2009).

Diputado nacional

El Código Electoral establece que en su organización los partidos políticos comprenderán las asambleas de distrito, de cantón, de provincia y por último una asamblea nacional, contemplando la forma de organización de cada una de ellas (artículo 60). Como es natural, los acuerdos que se toman en cada una de esas asambleas, fijan la dirección del partido y por ende su actuación dentro de la vida política del país. (RSCCSJ. 11036-2000).

Directriz

Por “directriz” debe entenderse el “conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna cosa”, o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones. (RSCCSJ. 3309-1994).

El ente público mayor o Estado, tiene respecto de los entes públicos menores descentralizados, la potestad general de dirección, la cual se traduce en el plano real o concreto, en las denominadas directrices. La directriz es un lineamiento de política general que establece fines, objetivos y metas,

como tal es un acto administrativo atípico, puesto que, carece de la eficacia inmediata y directa de éstos. De este modo, como acto administrativo que es, le resulta aplicable, en lo compatible, el régimen establecido para el primero en cuanto a su formación, validez, eficacia, salvo norma expresa en contrario. Ciertamente, su carácter no es el propio de una orden o un reglamento, puesto que, el ente dirigido goza de un margen de discrecionalidad, dirige la actividad y no un acto, y, si bien puede tener alcance general no lo tiene de carácter normativo. (...) La Ley General de la Administración Pública, es omisa al regular el contenido de las directrices, puesto que, se limita a mencionarlas en el artículo 100. (...) El ordinal 26, inciso a), de la Ley General de la Administración Pública, le asigna al Presidente de la República la atribución de “Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada (...)”, potestad que, luego, el artículo 27, párrafo 1°, del mismo cuerpo normativo le vuelve a fijar al Poder Ejecutivo en sentido estricto (RSCCSJ. 17600-2006).

D

D

Director del debate, Presidente Asamblea Legislativa

Siendo el Presidente de la Asamblea Legislativa el director del debate parlamentario, su actuación, siempre que no restrinja ilegítimamente el ejercicio de la función representativa de los legisladores, es plenamente acorde con el Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 3220-2000).

En estas circunstancias concretas, reducir el cargo de Director de debates a una especie de cronometrista, va en contra de este deber y especialmente de la investidura del Presidente y de su función de dirección. Lo anterior no quiere decir que el Presidente no esté obligado a cumplir al detalle, los tiempos exactos que el Reglamento otorga para el uso de la palabra, o bien cuando otorga plazos perentorios para realización de actos. Pero es que en las circunstancias concretas del caso que se estudia, no resulta razonable exigirle al Presidente de la Asamblea una conducta distinta a la que tuvo y que está condicionada por la omisiones de ambos diputados y la confusión que generaron para el apropiado desarrollo del debate. (RSCCSJ. 6852-2005).

El Reglamento de la Asamblea Legislativa (artículo 27 inciso 4) confiere al Presidente del Direc-

torio la calidad de director de la discusión que se dé dentro del Plenario el ejercicio de sus diversas competencias. Tiene la persona que presida el órgano el deber de administrar adecuadamente el tiempo (siempre limitado) de que dispone la Asamblea, para asegurarse que esta cumpla adecuadamente con los deberes que le impone la Constitución Política. La potestad de dirección del debate parlamentario no autoriza al Presidente del Directorio a actuar arbitrariamente, ni imposibilitar o entorpecer el ejercicio de los derechos de participación y oposición políticas, base del principio democrático. Sin embargo, sí le permite -y de hecho le exige- tomar todas las decisiones -legítimas- que posibiliten una adecuado ejercicio de las competencias asignadas constitucionalmente a la Asamblea, y delegadas a los diputados por el voto popular. (RSCCSJ. 9380-2005).

Es evidente que respecto de la dirección del debate el establecimiento de plazos y la elección del método de integración de vacíos en el procedimiento, existe una gama variada de opciones, muchas de ellas apegadas al Derecho de la Constitución y algunas desapegadas a éste. (RSCCSJ. 2521-2008).

El respeto y espontaneidad que debe estimularse en la dinámica de un parlamento, no puede prohiar decisiones unilaterales de quien preside el debate, excluyen-

do la participación y votación de los que participan en la discusión del tema. Obviamente no se trata de un procedimiento judicial, pero en el debate parlamentario existen principios como el de participación, respeto a minorías y derecho a expresar la opinión de los parlamentarios, que no pueden ser ignorados, ni por la imposición de las mayorías sin discusión o por decisión unilateral de quien preside la Sesión. (RSCCSJ. VS. 5077-2014).

El presidente de la Asamblea Legislativa, en uso de las facultades que le otorga el artículo 27 incisos 1), 4), 7), 11) y 12) del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se convierte en el director y propulsor de los diferentes actos de la Asamblea Legislativa, especialmente en lo que se refiere a la dirección del debate (procurando hacerlo de forma ordenada, decorosa y propiciando un debate de altura) hasta la resolución de la cuestión planteada en el plenario legislativo. En efecto, sus actos deben estar sustentados en el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) y en el ordenamiento jurídico parlamentario, el cual, como es bien sabido, se nutre de las fuentes axiológicas (valores), deontológicas (principios), normativas y sociológicas (costumbres, usos y prácticas parlamentarias) y, ade-

más, debe respetar el principio de la interdicción de la arbitrariedad. (...) El presidente de la Asamblea Legislativa, así como también las comisiones que nacen de esta, no pueden prevalecer sobre el plenario, de modo que, como órganos de la Asamblea Legislativa, individual y colectivos, no pueden ni deben impedir la formación de la voluntad general (lo que se evidencia en el artículo 2 inciso 7 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). Llamado a dirigir la discusión de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Legislativa, debe de respetar un orden secuencial y lógico para la tramitación de asuntos que, en las circunstancias descritas, implica un trámite ex novo ante el Plenario (...). El ordenamiento jurídico parlamentario obliga al presidente de la Asamblea Legislativa a respetar y propiciar el control democrático, en el iter procedimental de todo proyecto de ley, por lo que no procedería la votación sin discusión, salvo que los (as) diputados (as) no hagan uso de la palabra, o el archivo, como se sugiere en la consulta, sino el de permitir la intervención de los (as) diputados (as) como tales, para que puedan ejercer sus derechos. (RSCCSJ. 1240-2015).

D

D

Discrecionalidad legislativa

Los límites a la discrecionalidad legislativa suelen ser más intensos cuando se trata de la regulación legal de los derechos

fundamentales, puesto que, en tal materia se encuentra en discusión la extensión, contenido y alcances de las libertades de la persona humana, siendo que, en contraposición, tales límites son más laxos en aspectos meramente organizacionales. (...) Sobre ese extremo, conviene indicar que dentro de la discrecionalidad legislativa se enmarca la posibilidad que tiene la Asamblea Legislativa de ponderar la oportunidad y conveniencia política y socioeconómica de las leyes que dicta. Tales aspectos, en tanto no infrinjan el parámetro de constitucionalidad, no resultan fiscalizables por la jurisdicción constitucional. En la especie, las circunstancias fácticas, la ponderación política, socioeconómica y coyuntural que pudo haber efectuado el órgano legislativo para crear y establecer la Procuraduría de la Ética Pública escapan al control de esta Sala, puesto que, se enmarcan dentro del mérito o de la discrecionalidad legislativa, siendo que, tal y como se ha señalado en las consideraciones precedentes no se ha conculcado el Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 5090-2003).

Ese extenso margen de maniobra en cuanto a la materia normada se ha denominado, también, discrecionalidad legislativa, entendida como la posibilidad que tiene ese órgano, ante una necesidad determinada del cuerpo social, de escoger la solución normativa o regla de Derecho que estime más justa, adecuada e idónea para satisfacerla, todo dentro del abanico o pluralidad de opciones políticas que ofrece libremente el cuerpo electoral a través del sistema de representación legislativa. De esa forma, el legislador puede crear órganos públicos, asignarles funciones o competencias, desarrollar diversas instituciones o normar la realidad, según lo estime oportuno y conveniente para una coyuntura histórica, social, económica o política determinada. Evidentemente, la discrecionalidad legislativa es mucho más amplia que la administrativa, puesto que, la función legislativa no se puede reconducir a la simple ejecución de la Constitución. La libertad de configuración legislativa no es irrestricta, puesto que, tiene como límite el Derecho de la Constitución, esto es, el bloque de constitucionalidad conformado por los preceptos y costumbres constitucionales, los valores y principios -dentro de los que destacan los de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, no discriminación, debido proceso y defensa de esa índole y las jurisprudencia vertida por este Tribunal para ca-

sos similares. Los límites a la discrecionalidad legislativa suelen ser más intensos cuando se trata de la regulación legal de los derechos fundamentales, puesto que, en tal materia se encuentra en discusión la extensión, contenido y alcances de las libertades de la persona humana, siendo que, en contraposición, tales límites son más laxos en aspectos meramente organizacionales. (RSCCSJ. 18564-2008).

Dispensa de trámites

Al no estar regulado específicamente el punto, esta norma se ha integrado mediante la analogía, de manera que para este tipo de proyectos -los derivados de una comisión legislativa de investigación-, se aplica, por analogía, lo dispuesto en el artículo 54 inciso 5) párrafo segundo del Reglamento, en cuanto a considerarlo como una dispensa de trámites: “Para el despacho de los asuntos en sesiones de la Asamblea, el Directorio seguirá las siguientes normas: [...] 5) Los asuntos que entren en el Orden del Día figurarán en él por riguroso orden de fecha. Con este fin, la Secretaría, consignará al pie de ellos la hora y fecha de su presentación. Cuando en virtud de dispensa de trámites reglamentarios debiera entrar un asunto a Primer Debate, este se considerará, para efectos de

la confección del Orden del Día respectivo como presentado en la fecha en que se aprobó la moción que le dispensó de los trámites conforme con el artículo 56 de este Reglamento.”; por su parte, el citado artículo 56 dispone: “Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como Comisión General, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de trámites previos. En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los Diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto (RSCCSJ. 6939-1996).

Por otra parte, cabe discutir si la aprobación de una moción de dispensa de trámites de publicación y espera en la sesión del Plenario Legislativo número 91 del catorce de noviembre de dos mil uno, respecto del proyecto de aprobación del “Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo”, así como a otras cinco iniciativas (cfr. folio 37 del expediente legislativo número

D

D

14.556), resulta acorde con el parámetro de constitucionalidad. Luego de que la Sala hiciera un trabajo de búsqueda en las ediciones de La Gaceta, se logró determinar que el presente proyecto, si bien no fue publicado en forma íntegra, sí lo fue una razón informando acerca del acuerdo legislativo que dispensó los referidos trámites, e indicando el tamaño y ubicación del expediente legislativo, para quien quisiera consultarlo. (La Gaceta número 230 de treinta de noviembre de dos mil uno, página 7) Dicha actuación, a juicio de la Sala, impidió que se incurriera en una violación a reglas esenciales del procedimiento legislativo. La publicación en la Gaceta de los proyectos discutidos en la Asamblea Legislativa es un instrumento que puede propiciar la participación popular en la adopción de las grandes decisiones nacionales, además de constituir una garantía de transparencia de la función de creación de la Ley. Si bien la Constitución Política omite cualquier referencia a este requisito, el Reglamento de la Asamblea Legislativa sí lo hace en sus ordinales 116, 117 y 121. De éstos, el 117 es el que contiene la regla general, en el siguiente sentido: "Artículo 117.- Autos de presentación. En el Departamento de Archivo se redactarán los autos de presentación de los asuntos y

se formará el expediente original, así como los expedientes para los miembros de la Comisión respectiva. Este Departamento enviará una copia de esos asuntos a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial." Como se puede apreciar, el Reglamento de la Asamblea Legislativa expresamente dispone la publicación de los proyectos de Ley que conoce la Asamblea Legislativa. Dicho requisito debe ser entendido como esencial, por involucrar directamente el principio democrático ínsito a la función legislativa. No obstante lo anterior, en la especie la Asamblea Legislativa no ha lesionado este requisito procedimental, pues si bien la Asamblea acordó relevar el presente proyecto del trámite de su publicación, decidió que en La Gaceta fuera publicado un aviso referente a la existencia del proyecto en cuestión, invitando a quien estuviera interesado en leerlo para que lo consultara en la Asamblea, donde sería puesto a disposición del público. (RSCCSJ. 3458-2002).

División de poderes

La división de los poderes públicos, principio capital del Estado Democrático de Derecho, tiene en éste, desde su consagración a partir de las grandes revoluciones del siglo XVIII -la norteamericana y la francesa-, un específico sentido de garantía de la libertad, en favor, por lo tanto, de los súbditos,

y no de mera eficacia o distribución del poder entre gobernantes. (RSCCSJ. 1618-1991).

Los artículos 9, 10, 121, 140, 152, de la Constitución, entre otros, claramente asignan funciones especializadas a diferentes órganos -Poderes- del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esta perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país. (RSCCSJ. 4091-1994).

Está claro que el hecho de que corresponda al Poder Legislativo el nombramiento de los titulares de la Corte Suprema de Justicia, jerarca del Poder Judicial, de alguna manera quiebra o limita el principio de independencia de los Supremos Poderes, sancionado por el numeral 9 constitucional. Pero esa circunstancia, que encontramos reflejada también en el hecho de que sea la Corte a su vez la que nombra a los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, es una consecuencia del diseño constitucional vigente en nuestro país y que se funda en la conocida doctrina de los “frenos

y contrapesos”, que resultan indispensables para una más sana distribución del poder estatal. Desde esta óptica, está igualmente claro que el acuerdo de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia representa una innegable manifestación de la voluntad política de la Asamblea. (RSCCSJ. 848-2003). El ordinal 122 de la Constitución Política es una norma de gran trascendencia y repercusión en la construcción de los frenos, balances y contrapesos inherentes al Estado Constitucional de Derecho. En efecto, se trata de un precepto que refuerza y desarrolla, para el caso específico del Poder Legislativo, el principio constitucional de la separación o distribución de funciones, potestades o competencias entre los órganos constitucionales, para evitar la concentración y eventual abuso del poder público y, al propio tiempo, potenciar la efectividad de los derechos fundamentales de la persona humana. A través del numeral 122 de la Carta Fundamental se delimita la esfera de potestades y competencias del Poder Legislativo, respecto de los Poderes Ejecutivo y Judicial, puesto que, su espíritu y fin consiste en evitar que la Asamblea, por vía de una ley ordinaria, ejerza una función administrativa

D

D

mediante el dictado de actos administrativos de efectos y alcances concretos, en cuanto dirigidos a un sujeto identificado o a un grupo determinado o determinable de éstos,

como puede ser el otorgamiento de becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o de cualquier otra liberalidad o privilegio de carácter específico. (RSCCSJ. 7981-2003).

La Constitución Política diseña un sistema de estricta distribución de competencias entre los diversos órganos que componen el Estado Central. Si bien es propia de la forma adoptada por el constituyente la presencia de frenos y contrapesos reflejados en la existencia de complejas relaciones de colaboración y control entre los Poderes de la República, lo cierto es que la regla general, prevista en el artículo 9° constitucional, dispone en lo conducente la consolidación de ámbitos de actuación exclusiva para los Poderes del Estado, los cuales no pueden siquiera ser delegados entre sí mismos. (RSCCSJ. 10492-2004). Precisamente el artículo 9 de la Constitución Política establece claramente que el Gobierno de la República lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que ninguno de ellos puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. 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, y permite el correcto control del poder y el respeto de la voluntad popular, garantizando a los ciudadanos que el poder político no se concentre en unos pocos y en perjuicio de las mayorías. En los gobiernos democráticos se suelen distribuir entre los distintos poderes las actividades propias del Estado, lo que se conoce como competencias. De forma tal que, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, interpretándose la necesidad de que cada órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9 de la Constitución Política) sin que pueda ninguno de ellos asumir las propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrantemente el concepto mismo de la división de poderes que recogen de diversa manera los artículos 9, 11, 121 inciso 1.) y 140 incisos 3.) y 18.) constitucionales. Claro está, la división de poderes se ha entendido más como separación de funciones, pues si bien no pueden darse interferencias o

invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una misma función -no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente. De esta forma, corresponde al Poder Ejecutivo, dirigir la función administrativa, ejecutar las leyes y establecer las políticas económicas, sociales, de relaciones internacionales que debe seguir

el país. Por su parte, el Poder Legislativo tiene la labor de propugnar por la creación de leyes que, a la postre, serán las que sirvan de fundamento para implementar las políticas del gobierno, amén de sancionar, dicho sea de paso, las reformas parciales, o totales a la Constitución a través de una Asamblea Constituyente, creada para tales efectos. Finalmente, al Poder Judicial se le asignan las labores de administración de justicia, la cual busca el restablecimiento de la paz social mediante la solución de conflictos originados en la violación de las leyes que rigen en el país. El discurso anterior resulta necesario para entender lo que se conoce como “la independencia entre poderes”, frase que identifica la prohibición expresa para cualquier poder público para interferir en las cuestiones propias de la competencia de los demás. (RSCCSJ. 14286-2005).

Documento

Como primer aspecto es indispensable, entonces, cuestionarse si las comunicaciones telefónicas son o no documentos privados. Para resolver esta primer interrogante al cual se enfrenta la Sala, debemos señalar que tradicionalmente se ha considerado como instrumento privado aquel “...títu-

D

lo de una obligación, debidamente firmado y que contiene, no una declaración de verdad, sino de voluntad, pudiendo ser unilateral o sinalagmático”. A pesar de esa concep-

tualización, consideró la Procuraduría General de la República que al referirse el artículo 369 a la enumeración de “distintas clases de documentos”, se quiebra de alguna manera con la concepción tradicional de éstos, lo que significó un gran avance al incorporar las nuevas concepciones con fundamento en el estudio del Derecho Procesal Comparado, operando así una importante evolución en materia probatoria. Sin embargo, y a pesar de considerar la Sala que se debe -dentro de las diferentes áreas del derecho- dar campo a las nuevas técnicas que imponen el avance de los tiempos, no comparte a nivel constitucional la tesis expuesta por la entidad dicha, conforme con las siguientes consideraciones.(...) Por otra parte, en la actualidad existen objetos que sin ser escritos pueden hacer prueba fidedigna como éstos y pueden equipararse por analogía a la prueba de documentos, pero las cintas magnetofónicas no tienen esa virtualidad por la dificultad de comprobar la autenticidad de la grabación de las partes intervinientes en una conversación telefónica, por lo que resultaría un medio

probatorio insuficiente per se, ya que podría transgredir principios fundamentales, por lo que sería entonces necesaria la conversión de esas grabaciones en un documento privado, transcribiéndola para que adquiera, a su vez, la condición de documento privado. De modo que es necesario el cumplimiento de los requisitos de validez, para que adquiera la condición de tal, especialmente por la carencia de firma -de la que ésta lógicamente adolece-. (...) Ahora bien, el artículo 368 del Código Procesal Civil, al establecer que: “Son documentos los escritos, los impresos, los planos, los dibujos, los cuadros, las fotografías, las fotocopias, las radiografías, las cintas cinematográficas, los discos, las grabaciones magnetofónicas y, en general todo objeto mueble que tenga carácter representativo declarativo.” no establece ninguna contradicción con el artículo 24 constitucional, pues aquél debe interpretarse no como una norma aislada, sino dentro del contexto de toda la normativa procesal que será la encargada de establecer la forma en que podrá operar dicha excepción, por lo que considera la Sala que al enunciar el artículo transcrito los diferentes medios probatorios, ello no es violatorio de lo dispuesto en la Carta Fundamental, pues será la ley especial, con los requisitos establecidos en el párrafo segundo del artículo 24, “...cuya aprobación y reforma requerirá de los votos de

dos tercios de los diputados...”, la que establezca el marco operativo de la excepción al principio del derecho a la intimidad y a la libertad y el secreto de las comunicaciones. - Para completar el cuadro de aplicación de dicha norma, hay que tomar en cuenta lo que establece el artículo 391 del Código de Rito, que a la letra dice: “Las reproducciones fotográficas, cinematográficas, fonográficas o de cualquier otra clase, hacen prueba de los hechos o de las cosas representadas, si la parte contra quien se opone las acepta expresa o tácitamente. Si se impugnare o desconociere la autenticidad de la reproducción mecánica, el juez ordenará la práctica de un examen pericial, a fin de determinar si es o no auténtica la reproducción.” No encuentra esta Sala, en la norma transcrita, choque alguno con la Constitución Política, pues más bien en ella el legislador trató de garantizar el procedimiento para la conversión de una cinta magnetofónica a documento. (RSCCSJ. 3308-1994).

Doscientos ocho Bis, artículo RAL.

Este Tribunal Constitucional entiende que el proyecto de adición del artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa resulta conforme con el Derecho de la Constitución, siempre y cuando se

disponga o interprete que la moción de orden ahí dispuesta debe ser aprobada por votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de ese órgano, puesto que, establecer o disponer procedimientos especiales para el trámite de la reforma al Reglamento y ciertos proyectos de ley, supone una reforma o modificación del Reglamento, esto es, de los procedimientos ordinariamente dispuestos, de modo que para cumplir con lo estatuido en el numeral 121, inciso 22), de la Constitución Política y, sobre todo, para ser congruentes con los principios democrático y de participación de las minorías en la toma de una decisión fundamental o trascendental, debe requerirse tal mayoría calificada o agravada que supone la obtención de un consenso legislativo en el que concurren, para su respeto, distintas orientaciones político-partidarias o ideológicas. (RSCCSJ. 398-2005).

Cabe indicar que el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que por vía de “moción de orden”, aprobada por dos tercios de los votos de la Asamblea, podrán crearse y establecer los procedimientos especiales para tramitar, entre otros aspectos, las reformas a su Reglamento. Bajo esa inteligen-

D

D

cia, el régimen jurídico aplicable a la moción específica contemplada en el artículo 208 bis, es el general para todas las mociones de orden. (...) Esa norma reglamentaria no impone que la moción de orden –incluida la específica del 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa– sea puesta en conocimiento de los Diputados y Diputadas con la debida antelación, incluida en el orden del día con 24 horas de anticipación o que se le facilite copia a los Diputados. Resulta connatural a la moción de orden su proposición y discusión inmediata, previa explicación de su alcance y contenido. (...) No se establece en el régimen parlamentario interno la posibilidad para que los Diputados presenten enmiendas a la propuesta contenida en la moción de orden, dado que, por su naturaleza intrínseca están sometidas a un trámite célere. En caso de discrepar de lo resuelto por la Presidencia del Directorio, los Diputados en disidencia pueden emplear varios mecanismos tales como la apelación conforme el artículo 156 del Reglamento de la Asamblea Legislativa o a través de una moción de revisión inmediatamente antes de la aprobación del acta en la sesión siguiente, conforme el ordinal 155 del cuerpo normativo supracitado- (RSCCSJ. 2901-2007).

La situación descrita se torna diferente cuando se trata de la aplicación de procedimiento ad-hoc y abreviado, en este supuesto, se requiere de una aplicación más rigurosa del principio de conexidad, en vista que los derechos de los diputados, que se derivan del principio democrático, se reducen a causa de la aplicación de este procedimiento para el caso, por lo que las enmiendas que se presentan al texto original, deben de respetar lo pretendido en el proyecto original. (RSCCSJ. 12025-2010).

Este Tribunal Constitucional advierte que cuando la Asamblea Legislativa, vía moción de orden del artículo 208 bis del Reglamento, crea un procedimiento especial, la aplicación y observancia de éste debe ser absolutamente rigurosa y estricta. El procedimiento especial creado a través del artículo 208 bis, como tal, es una excepción a las reglas de los procedimientos legislativos ordinarios que es consentida por una mayoría calificada, pero, como tal, será, siempre, una excepción. El deber de las diversas instancias legislativas de ceñirse, celosa y escrupulosamente, al procedimiento especial previamente diseñado, evita cualquier infracción a los principios de la seguridad jurídica (enfaticado por este Tribunal en el Voto No. 398-2005 de las 12:10 hrs. de 21 de enero de 2005) y democrático. Consecuentemente, ante un procedimiento

legislativo especial y rápido, los plazos, etapas y requisitos previamente establecidos deben ser objeto de una interpretación restrictiva y rigurosa, siendo que el margen de flexibilidad admisible frente a los procedimientos ordinarios, a través de interpretaciones extensivas, decrece notablemente para evitar una excepción de la excepción y, en general, un apartamiento del iter creado, excepcionalmente, por una mayoría agravada. (RSCCSJ. 4621-2012). La introducción del artículo 208 bis del reglamento legislativo, en los términos de su texto vigente, supone, en nuestro criterio, que cada vez que la mayoría lo decida, pueden, por vía de moción de orden, darle un trámite de excepción al proyecto de ley que se tramite y su discusión quedaría sujeta a procedimientos no establecidos en el Reglamento; de esta forma se propicia una situación de inseguridad jurídica. La flexibilidad propia del procedimiento parlamentario, no justifica una variabilidad casuística de las reglas del proceso legislativo. Las disfunciones del parlamento no pueden corregirse con el debilitamiento de los principios constitucionales que integran el núcleo esencial del procedimiento legislativo, cuyo contenido medular debe mantenerse inalterable. El predominio de una mayoría califi-

cada, en este caso, treinta y ocho votos, no legitima el ejercicio de una potestad indefinida e indeterminada en la definición casuística del procedimiento, derogando todas las reglas procesales previstas en el reglamento, dejando a salvo sólo dos principios: el democrático y el de enmienda. (RSCCSJ. NS 4621-2012).

Ductibilidad y flexibilidad parlamentaria

Desde mi punto de vista, la interpretación tan restrictiva del derecho de enmienda que corresponde a los miembros de la Cámara atenta contra una de las características esenciales del Derecho Parlamentario: su ductibilidad o flexibilidad, lo que incide negativamente en el trabajo parlamentario y, en algunos casos, puede llegar a abortar los acuerdos políticos que se concertan. E, incluso, va en contra de la finalidad del Derecho parlamentario. Como es bien sabido, su finalidad es permitirle al Parlamento ejercer sus atribuciones (legislativa, autonormativa, el control político, integrativa, jurisdiccional y administrativa), en especial: ser el cauce a través del cual la Asamblea Legislativa adopta en forma oportuna, democrática y soberana y en estricto apego del principio de pluralismo político, las decisio-



E

nes políticas fundamentales, las que se traducen en los actos parlamentarios finales, sean éstos decretos legislativos o acuerdos legislativos. No cabe duda que la dinámica parlamentaria es negociación, la que se expresa, constantemente, en la variación de los textos de los proyectos de ley. (RSCCSJ. VS. 992-2011).

E

Elección de diputados

Esta Sala entiende que la definición de una cuestión tan específica como la aquí planteada, valga decir, el sistema de elección de los diputados a la Asamblea Legislativa, tiene una gran repercusión en el sistema político electoral y en el mismo sistema de organización partidaria, pero paralela y eventualmente, sobre el pluralismo político como base de la organización y funcionamiento total de la sociedad. En general, puede decirse que Costa Rica tiene bien ganada fama en el concierto internacional, por contar con un sistema que garantiza elecciones periódicas y libres, y voto universal y secreto. Es uno de los orgullos poco disimulados por los costarricenses. Sin embar-

go, algunos aspectos han debido irse corrigiendo con el paso del tiempo. En el caso aquí sometido a decisión, asumimos la tesis de la Procuraduría General de la República, en nuestro criterio correctamente formulada, en el sentido de que la Constitución Política no se ocupa de establecer cómo se eligen los diputados, lo cual deja a la ley. (RSCCSJ. 7383-1997).

El tema que traen a colación los aquí accionantes ha sido conocido por la Sala en varias ocasiones, manteniéndose una línea inclinada a reconocer la constitucionalidad del sistema de elección de diputados por el sistema de cociente y subcociente que desarrolla el Código Electoral. (RSCCSJ. 12396-2006).

Estado

En este sentido debe recordarse que el simple hecho de conformar un Estado, implica la existencia de sus elementos o rasgos caracterizadores, sea territorio, población y gobierno, de manera que, lo que está en la base del Estado es el conjunto de habitantes que lo conforman, y por consiguiente, la convivencia en sociedad. (RSCCSJ. 3475-2003).

La finalidad última del Estado es velar por el equilibrio en la satisfacción de las necesidades de toda la sociedad, que como entidad colectiva es la base fundamental en la formación y existencia del Estado, que sí son objetivos supremos absolutos de contenido constitu-

cional. (RSCCSJ. 3089-1998).

Según la Teoría del Órgano, de conformidad con la cual los “representantes” del Estado son sus funcionarios, quienes deben ser nombrados luego de haber comprobado su idoneidad, cuando el funcionario actúa como titular del órgano, expresa la voluntad del órgano, no la suya propia, reputándose los actos realizados por el titular del órgano como emanados de este y sus consecuencias recaen sobre él. La estructura orgánica estatal tiene como propósito el desarrollo de todas las funciones que, constitucionalmente, debe cumplir el Estado. Para tales efectos, nombra funcionarios de acuerdo con un procedimiento que tiene su génesis en normas tanto constitucionales como legales. La investidura es, desde esta perspectiva, una autorización para que un funcionario trabaje en nombre del Estado costarricense. Empero, no basta la investidura, dado que el Estado tiene un complejo andamiaje de órganos e instituciones. Lo cierto es que ese mismo Estado requiere funcionarios especializados para cumplir con las múltiples funciones; por ello, los requerimientos para el nombramiento variarán según el órgano o institución en la que sean ubicados estos funcionarios. (RSCCSJ. 12496-2016).

Estado unitario

Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política. (RSCCSJ. 4091-1994).

Conceptualizamos al poder del Estado como único y distribuido para su ejercicio en funciones. Entendemos por función, la delimitación de un servicio público que incluye un proceso preestablecido, una organización jurídicamente constituida, un grupo de funcionarios investidos y una serie de insumos destinados a un objetivo predefinido. A su vez, por potestad se entiende el ejercicio legítimo y socialmente aceptable de la suma de competencias de una función estatal, de acuerdo a la Constitución. (RSCCSJ. 7428-2005).

Al respecto es necesario recordar que el Estado costarricense es desde su fundación, un Estado unitario, que procura alcanzar de la manera más eficiente los fi-

E

E

nes, objetivos y metas políticas que tutela el ordenamiento jurídico vigente (artículos 1 y 9 de la Constitución Política; 1 Ley General de la Administración Pública). Partiendo de dicho carácter unitario y por razones funcionales y de limitación del poder, nuestra Constitución Política estableció un diseño organizacional fundado tanto en la división de poderes (artículo 9), como en la creación de un modelo de descentralización administrativa, por territorio (las Municipalidades), y un modelo funcional o institucional y de descentralización corporativa. (RSCCSJ. 17113-2006).

F

Financiamiento electoral

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 nume-

ral 96 constitucional se apartan de aquella tesis 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. (RSCCSJ. 7263-2006).

Fracción parlamentaria

La fracción parlamentaria se puede definir como el conjunto de miembros -o excepcionalmente el miembro- que manifiestan la voluntad política de un partido en una Cámara Parlamentaria y que están dotados de estructura y disciplina constante. El régimen parlamentario en nuestro país, se encuentra organizado por estas fracciones parlamentarias, logrando a través de éstas orden y sistematización dentro del Parlamento. Ese es el fin de la norma de estudio, el cual obedece a una estructura dada por la Asamblea Legislativa en el ejercicio del principio de autoregulación, la cual fue erigida con fundamento en el instituto establecido constitucionalmente para acceder a los cargos públicos, y que constituye en este caso, los partidos políticos. (RSCCSJ. 2865-2003).

El trabajo parlamentario debe acatar las pautas jurídicas que aseguren a la Asamblea la libertad de decisión, así como una organización material que facilite el ejercicio de sus atribuciones. Esto

es razonable en atención al principio de eficiencia, tomando en consideración, que de otro modo, la Asamblea no podría funcionar, si no es con base en una estructura organizativa. La norma cuestionada establece la forma de organización que la Asamblea Legislativa estimó conveniente, a través de fracciones parlamentarias. Por consiguiente, esta organización es una prerrogativa otorgada a la Asamblea por el artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política. A partir de esta estructura, el Reglamento impugnado regula su funcionamiento interno, pues dispone que la Asamblea actuará en función de fracciones parlamentarias, tomando en consideración que los diputados acceden a ella a través de un partido político. (RSCCSJ. 849-2009).

Los partidos políticos son relevantes en nuestro sistema de gobierno porque asumen funciones de órganos políticos en conjunto con el Directorio y la Presidencia de la Asamblea Legislativa. En este sentido cumplen funciones importantes, por ejemplo para seleccionar entre sus miembros las diferentes comisiones de trabajo legislativo, incluso a lo interno pueden asistirse de expertos para la resolución de las cuestiones que como fracciones partidarias deben decidir en la Asamblea Legislativa, así como servir de filtro

para unificar posiciones políticas y estratégicas respecto de iniciativas que puedan considerarse inconvenientes o inoportunas. De igual forma sirven de instrumentos de oposición o de apoyo y colaboración con el Poder Ejecutivo. Los múltiples aspectos parlamentarios internos obligan a la Sala a una cuidadosa reflexión y ponderación, para no alterar el balance entre las fuerzas internas de los partidos políticos que discuten y resuelven los temas legislativos, como también en el pleno de la Asamblea Legislativa. (...)

Los diputados integrarán la fracción del partido político que les postuló y no podrán pertenecer a más de una al mismo tiempo. Pero además, el Reglamento regula las reuniones de Fracción para las respectivas fracciones parlamentarias, también las de los Jefes de Fracción con el Directorio, y éstos a su vez tendrán un Vocero de Fracción (y suplente) ante el Presidente de cada Comisión Legislativa Plena (artículos 8, 9 y 10 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). De igual manera la intervención de la Fracción se da con el mensaje presidencial después de cada primero de mayo, en el que se asignan determinados tiempos de conformidad con la representatividad de cada grupo político, para su análisis polí-

F

F

En la Asamblea Legislativa. Lo mismo sucede respecto del informe de presupuestos. (...) El numeral impugnado regula a partir de la representación de la colectividad nacional el derecho de las fracciones políticas de incluir los proyectos de ley en el orden del día en primeros debates, en proporción al número de diputados que representan un partido en la integración total de la Asamblea Legislativa. Lo anterior es consecuencia natural de la organización del gobierno de grupos, en el tanto que la normativa permite accionar más a quienes obtuvieron la mayor cantidad de electores respecto de quienes obtuvieron menos cantidad. La norma en este sentido es funcionalmente balanceada, en el tanto permite a los partidos políticos elegidos con mayor representación incidir en la discusión del pleno en forma proporcional a la base electoral que les eligió, lo cual desarrolla legítimamente el poder, y hace posible pasar iniciativas a través de la Asamblea Legislativa para que se discutan libremente y mediante la toma de decisiones por mayoría de votos. En este sentido, las fracciones minoritarias participan en un debate abierto y sin restricciones, aunque limitados al apoyo recibido en las elecciones nacionales. Por otra parte, la norma impugnada establece el derecho de

incluir un proyecto de ley por cada fracción, de manera que cualquiera de las fracciones minoritarias tiene acceso a la presentación de proyectos de ley de su interés para la discusión en primeros debates. (RSCCSJ. 14024-2009).

La fracción política es un órgano legislativo que ocupa una posición importante en la estructura (y dinámica) legislativa, conforme al porcentaje total del electorado que la eligió y que la va a acompañar a lo largo de la función que está llamada a desempeñar, de manera que la conformación de los órganos preparatorios y decisorios que ayudan al pleno a resolver definitivamente, debe encontrar eco en aquella elección popular. (RSCCSJ. 5596-2012).

Mediante las distintas fracciones parlamentarias en la Asamblea Legislativa, es que se representa una determinada fotografía electoral nacional en un momento preciso. Esto marcará los contornos de las fuerzas con las que la Asamblea Legislativa debe trabajar. Para resolver la acción, debe contextualizarse los temas de la representación política del (de la) diputado (a) y la representación de los partidos políticos. (RSCCSJ. 12497-2015).

Fraciones Parlamentarias, artículo 7bis RAL

En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en

ella. Los diputados se consideran integrados a la Fracción del partido por el cual resultaron electos y ninguno podrá pertenecer a más de una fracción. No obstante, para la administración de los recursos referidos en el inciso 3) del artículo 25 de este Reglamento, los diputados, cuyas agrupaciones no alcancen al menos tres diputados, se tendrán reunidos en una fracción mixta.” El accionante estima inconstitucional la norma impugnada, por cuanto la Asamblea Legislativa no le permite formar una fracción Parlamentaria Independiente por haberse separado del partido político al que pertenecía, lo cual señala le trajo como consecuencia una serie de limitaciones al ejercicio de su cargo como diputado. Estima que el limitar de este modo el derecho de participación política a la formalidad de pertenecer a una estructura partidaria, es una formalidad abiertamente inconstitucional, por lesionar sus derechos políticos, el derecho de igualdad y el de asociación. (RSCCSJ. 17376-2016).

Funcionario público

Por tal (empleado público) debe entenderse aquella persona que “... presta sus servicios a la Administración Pública, como parte de su organización o a nombre y cuenta de ésta, en virtud de un

acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva “ (artículo 11.1 Ley General de la Administración Pública). Nótese que el Estado se vale de sus funcionarios para el cumplimiento de sus fines esenciales, en virtud de lo cual se requiere que su nombramiento se haga con base en su idoneidad comprobada y eficiencia, toda vez que, el cargo se ejerce de manera personalísima. Constituyen deberes esenciales o generales para todos los funcionarios públicos los siguientes: dedicarse al cargo con eficiencia y lealtad, lo cual implica la obligación de asistencia y lealtad con la institución; atender al orden jerárquico, lo cual se traduce en una obligación de obediencia (acatar directrices y órdenes del superior, en los términos del artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública); y la dignidad en la conducta, esto es, tanto relativas al respeto del ordenamiento jurídico como de urbanismo y moralidad en su conducta, tanto en la jornada laboral como en su vida privada, en tanto la condición de funcionario reviste una importancia fundamental, toda vez que, como su definición lo indica, actúa en nombre y a cuenta de la

F

F

Administración, y en consecuencia, se convierte en su imagen. (RSCCSJ. 2995-2005).

El inciso a) del artículo 2° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, es más explícita al indicar lo siguiente: "(...) Por 'funcionario público' se entenderá: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo, (...)" (RSCCSJ. 18564-2008).

La responsabilidad disciplinaria presupone un poder disciplinario de la Administración. El vinculum iuris que se da entre la Administración Pública y el agente o servidor público implica necesariamente una serie de deberes y derechos, de manera que la transgresión a los primeros determina la responsabilidad del empleado, la cual es regulada o disciplinada distintamente por el Derecho Objetivo según sea la naturaleza jurídica de la responsabilidad. La transgresión a un deber puede ser ocasionada por una acción u omisión, que producen efectos dañosos para la Administración (interna) o para los administrados o terceros extraños a la relación de empleo público (externa), hechos u omisiones que tienen relevancia en

cuanto la infracción consiste en el incumplimiento de un deber de la función o del empleo, que en consecuencia causan responsabilidad y su correlativa sanción. La transgresión de un deber no tiene siempre efectos unívocos, ya que puede consistir en la violación de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias, o puede configurar un delito del derecho penal, o puede implicar el resarcimiento patrimonial del daño causado. Esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria o administrativa, la penal y la civil o patrimonial. Estas responsabilidades no son excluyentes, por lo que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del servidor puede generar los tres tipos de responsabilidad, y por lo tanto, tres tipos diferentes de sanciones. Aquí los principios de "non bis in idem" o "noter in idem" son inaplicables por cuanto se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio; las tres responsabilidades tienen finalidades específicas e inconfundibles, por lo que el clásico principio sería violado únicamente en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie. (...) Así, los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, se aplica en virtud de la diversidad de las normas jurídicas que la regulan; la penal tiene su

fuerza principal en el Código de la materia represiva y en las leyes especiales, pudiendo afirmarse la unidad y sistematización de los hechos delictivos, así como el procedimiento para el enjuiciamiento de sus autores; la responsabilidad civil está disciplinada por las disposiciones pertinentes del Código Civil; en cambio, la responsabilidad administrativa está sujeta a una variedad de ordenamientos carentes de unidad y sistematización. (...) Las faltas generadoras de esta responsabilidad son muchas y variadas, como por ejemplo, la desidia, apatía, descuido, inasistencia, incorrección con superiores, iguales o subordinados y con el público, conducta social irregular, falta de probidad, abandono del cargo, etc., que según su gravedad se clasifican de leves, graves o muy graves. (...). Los deberes de los funcionarios son de dos clases, los generales, que atañen a todo funcionario por el sólo hecho de serlo, y los especiales, impuestos en relación con la función administrativa específica desempeñada. Así por ejemplo, la obediencia es un deber para todo funcionario público, pero el deber de obediencia de un catedrático no resulta igual del deber de un policía. (RSCCSJ. 1265-1995).

Puede afirmarse que el principio de tipicidad constituye un princi-

pio fundamental en la responsabilidad disciplinaria, pero no en la misma forma que en ámbito jurídico-penal, ya que los principios “nullum crimen sine lege”, “nullum poena sine lege” no tienen la rigidez y exigencia que les caracteriza en el derecho penal sustantivo, por cuanto la actividad sancionatoria de índole penal y la de índole disciplinaria corresponden a campos jurídicos diferentes, y los parámetros de discrecionalidad que son propios del ejercicio de la potestad disciplinaria administrativa son más amplios que los de la potestad sancionatoria penal del Estado. (...) En el derecho disciplinario, en razón del fin que persigue, cual es la protección del orden social general, y de la materia que regula, --la disciplina-, la determinación de la infracción disciplinaria es menos exigente que la sanción penal, ya que comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes del funcionamiento, que en algunas legislaciones no están especificados, y, en otras, sí. De manera que, el ejercicio de este poder es discrecional, de allí que proceda aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales, sin necesidad de que estén detalladas concretamente como hecho sancionatorio, por lo cual, la enumeración que de los

F

F

hechos punibles se haga vía reglamentaria no tiene carácter limitativo. Motivado en la variedad de causas que pueden generar su aplicación, en la imprecisión frecuente de

sus preceptos y en la esfera de aplicación, no siempre es orgánico ni claro en la expresión literal, razón por la cual puede sancionarse discrecionalmente las faltas no previstas concretamente, pero que se entienden incluidas en el texto, siempre y cuando resulten de la comprobación de la falta disciplinaria, mediante un procedimiento creado al efecto. (RSCCSJ. 5594-1994).

Los jefes o superiores jerárquicos de un ente u órgano público, por sus especiales y acusadas responsabilidades y exposición al público, deben estar sujetos y tolerar la crítica no dañina o antijurídica tanto de los usuarios de los servicios públicos, administrados en general como de los propios funcionarios. Lo anterior es, también, predicable respecto de las formas e instrumentos de gestión o administración de un ente u órgano público. (RSCCSJ. 1527-2003).

En consecuencia, apenas es necesario insistir en el reconocimiento del derecho de todos a acceder a los cargos públicos -y no solamente a los de elección popular- en condiciones de igualdad, descontado desde luego el

régimen de requisitos aplicable en cada caso. A partir de este reconocimiento, también ha declarado este tribunal que el derecho es comprensivo no solo del ingreso al cargo, sino de la permanencia en él -noción que adhiere a la llamada "estabilidad laboral", de manera que el funcionario o servidor público puede ser removido del cargo al que accedió a condición de que, por regla general, existan causas legalmente previstas para ese efecto, y atendiendo a procedimientos respetuosos de sus derechos de audiencia y defensa-, y, en fin, del derecho al ejercicio mismo del cargo con su bagaje de facultades, deberes y responsabilidades, valga decir, el derecho a desempeñar el cargo de acuerdo con lo que está legalmente establecido. (RSCCSJ. 3529-1996).

(...) ii) Toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como "funcionario público" en el derecho interno de un Estado Parte. (...) "Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar activi-

dades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. (RSCCSJ. 12826-2010).

Por otra parte, a los funcionarios y empleados –se hace una correcta separación entre lo que es un funcionario público, sea el que ejerce función administrativa y el empleado, sea el personal de apoyo administrativo de quienes ejercen la función administrativa-, les está prohibido divulgar en forma alguna la cuantía u origen de las rentas, ni ningún otro dato que figure en las declaraciones, ni deben permitir que estas o sus copias, libros o documentos, que contengan extractos o referencia de ellas sean vistos por otras personas que las encargadas en la Administración de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales reguladoras de los tributos a su cargo. (RSCCSJ. 18694-2018).

Funcionario de confianza

De acuerdo con el inciso 1) del artículo 140 Constitucional -independientemente de los atributos personales que puedan hacer idónea a una persona para el ejercicio del cargo- el Poder Ejecutivo podrá libremente -sin sujeción a trámite alguno- dejar sin efecto el nombramiento hecho -que lo fue con entera discrecionalidad- desde el momento en que así lo

considere oportuno, sin que ello venga en desmedro o demérito alguno de la persona a la que se le cesó en sus funciones, ya que el mantenerla allí o no, no cuestiona sus capacidades o desempeño, sino que es una apreciación puramente subjetiva del jerarca. Lo actuado así por el Poder Ejecutivo -dentro del límite de sus atribuciones- no lesiona los derechos fundamentales de la recurrente-pues no tenía derecho alguno de permanecer en el cargo al estar excluida del régimen del Servicio Civil- la que, en todo caso sí tendrá el derecho de acudir a la vía respectiva en demanda del pago de los derechos laborales que eventualmente pudieren corresponderle. (RSCCSJ. 1692-1990).

G

Gaceta, publicación

La publicación en la Gaceta de los proyectos discutidos en la Asamblea Legislativa es un instrumento que puede propiciar la participación popular en la adopción de las grandes decisiones nacionales, además de constituir una garantía de transparencia de

G

la función de creación de la Ley. Si bien la Constitución Política omite cualquier referencia a este requisito, el Reglamento de la Asamblea Legislativa sí lo hace en sus ordinales 116, 117 y 121. De éstos, el 117 es el que contiene la regla general, en el siguiente sentido: “Artículo 117.-Autos de presentación En el Departamento de Archivo se redactarán los autos de presentación de los asuntos y se formará el expediente original, así como los expedientes para los miembros de la Comisión respectiva. Este Departamento enviará una copia de esos asuntos a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial.” Como se puede apreciar, el Reglamento de la Asamblea Legislativa expresamente dispone la publicación de los proyectos de Ley que conoce la Asamblea Legislativa. Dicho requisito debe ser entendido como esencial, por involucrar directamente el principio democrático ínsito a la función legislativa. No obstante lo anterior, en la especie la Asamblea Legislativa no ha lesionado este requisito procedimental, pues de la lectura del acta de la sesión número 21 del dos de junio de mil novecientos noventa y ocho, resulta patente que, si bien la Asamblea acordó relevar el presente proyecto del trámite de su publicación, lo hizo únicamente por el volumen ex-

cesivo del mismo, que implicaría una posible dilación por parte de la Imprenta Nacional. En la misma sesión legislativa, el Presidente del Plenario decidió que en La Gaceta fuera publicado un aviso referente a la existencia del proyecto en cuestión, invitando a quien estuviera interesado en leerlo para que lo consultara en la Asamblea, donde sería puesto a disposición del público. Esta Sala es del criterio de que esta última determinación permitió un acceso, por parte del público, al expediente legislativo 13.141, permitiendo así la participación popular en la discusión del referido proyecto. Debe quedar sentado que la utilización de la técnica antes referida debe ser excepcional. (RSCCSJ. 6618-1999).

De la misma manera, con base en los artículos 33 y siguientes del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, los proyectos de ley son publicados en el diario oficial “La Gaceta” como parte del trámite para la formación de las leyes. (RSCCSJ. 121.1990).

A este respecto, ha constatado este tribunal que la publicación de las proposiciones de reforma constitucional no era un trámite que se practicaba en el tiempo en que la presente proposición se hizo a la Asamblea, aunque en años posteriores las cosas se regularon de modos diferentes. Tanto la regulación del procedimiento especial de reforma constitucional

diseñado en la propia Constitución, en su artículo 195, como el artículo 184 del Reglamento legislativo, que en esta materia se limita a hacer expresa remisión a aquél, no hacen previsión alguna sobre la publicación de la proposición de reforma. Desde esta perspectiva, la práctica de no publicar las proposiciones, que era la establecida hacia el año mil novecientos noventa y dos, no puede decirse que fuera una práctica contra normas de tramitación vigentes. (RSCCSJ. 11560-2001).

El Reglamento de la Asamblea Legislativa expresamente dispone la publicación de los proyectos de Ley que conoce la Asamblea Legislativa, como una norma de autorregulación aprobada por la propia Asamblea para garantizar la transparencia de su actuación cuando realiza función legislativa. La publicidad debe ser entendida como un requisito esencial del procedimiento legislativo, por involucrar directamente el principio democrático ínsito a la creación de las normas generales. Lo anterior no implica que el requisito de la publicidad solamente se puedan ver satisfecho con la publicación del texto completo del proyecto, pues eventualmente, ante la aprobación de una moción para la dispensa de trámites, una reseña de la existencia del proyecto en el Diario Oficial podría ser suficien-

te para dar efectiva publicidad al proyecto. (RSCCSJ. 8190-2002). El hecho de que se indicara en el texto en que se aprobó el artículo 208 bis impugnado que su eficacia iniciaba con su sola aprobación no tenía el efecto de obviar su publicación (la cual, en todo caso, se hizo en La Gaceta #58 del 23 de marzo de 2005), ni el de provocar efectos externos al órgano que lo aprobó antes de esa fecha, único caso en el cual se habría quebrantado la Constitución. (RSCCSJ. 7687-2008).

Al respecto, cabe señalar que la actividad de “La Gaceta” que es el Diario Oficial del Estado Costarricense, se regula en el Reglamento de “La Gaceta”, N°26651-G, dictado por el Presidente de la República y la Ministra de Gobernación y Policía. Dicho reglamento dispone, expresamente, que la dirección y la edición del diario oficial es responsabilidad inmediata del Director General de la Imprenta Nacional (artículo 3) y, por ende, le corresponde a esa instancia determinar la cantidad de Gacetas y Alcances a publicar, pues el Ordenamiento Jurídico no prevé una norma expresa sobre la cantidad de copias que se deben imprimir. (RSCCSJ. 1186-2009). Alcance de la Gaceta. “Artículo 1°—Para efectos del presente Reglamento se entiende por:

G

G

Alcance: la adición o adiciones que se haga a 'La Gaceta', autorizada por el Director cuando el cierre de la edición se haya producido o cuando por razones de extensión

del documento se haga la necesaria publicación en un formato diferente al utilizado para 'La Gaceta'. Se considera al Alcance parte integral de 'La Gaceta'." "Artículo 5°— 'La Gaceta' podrá ser adicionada con Alcances. Todo Alcance deberá tener una numeración corrida que se iniciará cada año. Tendrá como fecha aquella en que efectivamente circule, y se distribuirá con 'La Gaceta' adicionada. Cuando se haya adicionado un Alcance a 'La Gaceta', dentro de los siguientes dos días hábiles, en el siguiente deberá indicarse la existencia del o los Alcances publicados. Para ello: se insertará un recuadro de notificación en la primera página del diario. En este recuadro se debe indicar el número de Alcance, la fecha de su circulación y 'La Gaceta' adicionada. (RSCCSJ. 14620-2006).

I

Incompetencia sobreviviente

Ahora bien, este Tribunal no puede declinar la competencia, salvo

que se dé un caso de "inadmisibilidad sobreviviente", como podría ser el hecho de que una consulta admitida y en estudio deba de declararse inevaluable porque uno (a) o más diputados (as) retiran sus firmas. Esta ha sido la posición reiterada de este Tribunal, donde ha evacuado las consultas a pesar de que el proyecto ya fue votado de forma definitiva e, incluso, sancionado y publicado. (RSCCSJ. 1240-2015).

Cuando un proyecto de ley que se encuentra en una Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena no puede continuar tramitándose en ésta a causa de un hecho sobreviviente, verbigracia: el criterio negativo de la Corte Suprema de Justicia. En estos supuestos, estamos ante una incompetencia sobreviviente que impide que el proyecto de ley se siga tramitando en uno de estos órganos mixtos, en cuyo caso la avocación resulta absolutamente necesaria, aunque se haya rechazado anteriormente una moción de avocación. (RSCCSJ.12413-2016)

Incompatibilidad

La incompatibilidad es la imposibilidad de desempeñar al mismo tiempo dos puestos o funciones. El fundamento de las prohibiciones legales que determinan las incompatibilidades, es la necesidad de dotar de independencia a los servidores públicos, a fin situarlos en una posición de imparcialidad, para evitar el conflicto de intere-

ses y la concurrencia desleal. Las incompatibilidades se basan en razones de moralidad y tienden a evitar la acumulación de facultades en una sola persona, así como que los funcionarios aparezcan en oposición con el organismo público del cual dependen, en contiendas judiciales o reclamos administrativos, a causa de la designación profesional por parte de particulares; es decir tiende a evitar la colisión de intereses -interés público e interés privado. (...) En adición a lo ya dicho por la Sala, debe señalarse que el artículo 11 de la Constitución Política establece el principio de legalidad, así como también sienta las bases constitucionales del deber de objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, al señalar que éstos están sometidos a la Constitución y a las leyes; aquí nace el fundamento de las incompatibilidades, el funcionario público no puede estar en una situación donde haya colisión entre interés público e interés privado. (RSCCSJ. 3932-1995).

En otras palabras, desde el punto de vista ético, el contrato de trabajo de un funcionario del Estado comprende la prohibición de actuar de manera que se quebranten los fines y propósitos de la institución en cuestión y también, por supuesto, queda excluido el conflicto de intereses. Entonces,

Si el conflicto de intereses no es admitido por la Constitución ni las leyes, cómo puede pretenderse una retribución o “beneficio” salarial por no infringir este valor. ¿No sería esto una compensación en dinero por no quebrantar la Constitución y las leyes? (RSCCSJ. 3502-1994).

Ahora bien, lo que se ha venido considerando como una prohibición, debe entenderse más correctamente como una incompatibilidad, ya que lo que se pretende evitar es una situación de conflicto entre ser funcionario público y simultáneamente ejercer otra función -que también es pública- como es la de Notario. Esta incompatibilidad es insoslayable, si tenemos en cuenta que la función pública merece protección así incluso se ha estimado de siempre, como que al funcionario público se le veda desempeñar otra función o trabajo, en el tanto pueda menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes, o comprometer su imparcialidad o su independencia. (...) La Sala encuentra razonable un régimen de incompatibilidades para el funcionario, porque en el fondo, hay en la prestación del servicio público una exigencia moral por parte de la sociedad. Es obvio que de no existir una norma como la aquí impugnada, se correría el riesgo

inminente de que se falte a la función pública (...) Lo anterior, por cuanto la “prohibición” y las “incompatibilidades” son situaciones jurídicas distintas que de ninguna manera deben equipararse. La “prohibición” es casi absoluta, al servidor se le paga un plus salarial, que conlleva el deber correlativo de abstenerse de realizar cualquier otro tipo de actividad laboral. En cambio, las “incompatibilidades”, como ya fue expuesto en el considerando primero, son específicas, tienen un alcance concreto, es decir, se prohíbe el surgimiento de vínculos que puedan comprometer la objetividad e imparcialidad del funcionario público. (...) El legislador tiene la libertad de crear las incompatibilidades que estime necesarias para proteger la función pública, sin que por ello se viole el derecho a la libertad de trabajo, ni tiene por qué pagar sumas de dinero a los servidores públicos que compensen el deber de cumplir la Constitución y las leyes. (RSCCSJ. 5549-1995).

Así, el fundamento de las incompatibilidades se encuentra en el profundo contenido ético que reviste el denominado “conflicto de intereses”, lo que –a la luz del Derecho de la Constitución– permite exigir la imparcialidad en el funcionamiento del Estado, de tal modo que el funcionario público no puede encontrarse en una situación

donde exista colisión entre el interés público y el interés privado. Así, por ejemplo, no está permitido a ningún servidor estatal, en el ejercicio de sus atribuciones, actuar en su propio beneficio o de sus clientes o familiares. La Sala ha considerado que la función pública merece protección. De ahí, que al servidor público se le veda desempeñar otra función o trabajo, si con ello pelagra el estricto cumplimiento de sus deberes, o pueda verse comprometida su imparcialidad o su independencia. (RSCCSJ. 1749-2001).

Inconstitucionalidad

Según la jurisprudencia de la Sala, una norma es inconstitucional cuando los medios que arbitra no se adecuan a los objetivos cuya realización procura, o a los fines que requirieron su sanción, o cuando no media correspondencia entre las obligaciones que impone y los propósitos que quiere alcanzar. (RSCCSJ. 7393-1998).

Inderogabilidad singular del reglamento

En criterio de este Tribunal Constitucional existe una franca y evidente diferencia entre la inderogabilidad singular del reglamento de la Asamblea Legislativa y las reformas o modificaciones a éste, por lo que es preciso señalar sus respectivos alcances. Tocante a la inderogabilidad singular del reglamento de la Asamblea Legislativa,

el numeral 208 dispone que “Salvo en los casos en que el propio Reglamento lo establezca expresamente, no serán admisibles las mociones tendientes a su inaplicación a casos concretos”. Según el tenor literal del artículo 208 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la inderogabilidad singular está proscrita de forma general, de modo que procederá, únicamente, a texto expreso del propio reglamento, con lo cual no se trata de una desaplicación específica o concreta sino general y abstracta al estar contemplada en una norma reglamentaria. El principio de la inderogabilidad singular es muy propio y particular de la potestad administrativa reglamentaria, esto es, de la facultad de todo jerarca administrativo de dictar reglamentos internos de organización o servicio, o bien, del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones reglamentarias ejecutivas de una ley, sector del ordenamiento jurídico en el que funge como un límite sustancial al ejercicio de esa prerrogativa. En nuestro medio jurídico, el principio fue importado del Derecho Administrativo al Derecho Parlamentario, con todos los inconvenientes que, eventualmente, puede implicar en este último ámbito. En efecto, la inderogabilidad singular de los reglamentos administrativos surgió como un instituto para garantizar

que una norma administrativa de alcance general y abstracto, no sea excepcionada o desaplicada casuísticamente, esto es, para determinados casos particulares, todo en resguardo del principio constitucional de la igualdad de los destinatarios —efectos externos— frente a la misma (artículo 33 de la Constitución Política). En la dinámica interna propia e inherente a la Asamblea Legislativa, este principio constituye un fuerte valladar o una camisa de fuerza para el dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades políticas que debe inspirar y caracterizar al Derecho Parlamentario en todo momento. Empero, pese a la eventual inconveniencia del precepto, se trata de una disposición que ha sido instituida por la propia Asamblea Legislativa en el ejercicio de su potestad de auto-normación o auto-regulación, la cual tiene fuerte asidero en el texto constitucional, tanto en principios como el de separación de funciones (artículo 9°), como en preceptos constitucionales expresos (artículos 121, inciso 22 y 124) y que como tal debe ser observado y respetado hasta tanto ese órgano del Estado no disponga otra cosa distinta por el trámite de reforma al Reglamento. Es evidente que el poder de reforma o modificación del re-

glamento, en cuanto una sub-vertiente de la potestad de auto-normación legislativa, es una cuestión absolutamente diferente a la inderogabilidad singular de éste, puesto que, incluso constitucionalmente, el artículo 121, inciso 22), de la norma fundamental le otorga como atribución a la Asamblea Legislativa la de “Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros”. De modo que el propio texto constitucional admite que el reglamento sea modificado o reformado mediante un acuerdo legislativo adoptado por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros (38 votos). Esa mayoría calificada lo que pretende es que en el ejercicio de la potestad de reforma o modificación del Reglamento -al igual que en su adopción-, se respete el principio democrático y de participación política y libre de las minorías del Parlamento, al demandarse un fuerte y agravado consenso legislativo en el que coinciden diversas orientaciones político-partidarias e ideológicas. Los reglamentos son modificables ad nutum, esto es, la potestad reglamentaria es discrecional como también lo constituye su reforma o modificación para ajustarlo a la realidad y dinámica parlamenta-

ria de un momento determinado.. (RSCCSJ. 398-2005).

Indelegabilidad a Comisión Plena

Del artículo 124 constitucional se desprenden, en primera instancia, los supuestos en los que el plenario de la Asamblea Legislativa puede descentralizar el conocimiento y aprobación de proyectos de ley en las llamadas comisiones con potestad legislativa plena. (...) Por el sólo hecho de que el ordinal 124 haga una enumeración explícita de los supuestos en los que no es posible la transferencia de la potestad legislativa a una comisión plena, no significa que ese elenco sea un *numerus clausus*. En efecto, se puso de relieve que ese traslado tampoco es constitucionalmente viable —entre otros— en aquellos supuestos en que se requiera de una mayoría calificada para la aprobación de un proyecto de ley, o cuando se precise de la consulta a otras entidades u órganos públicos. (RSCCSJ. 5958-1998).

Tanto la reducción como el aumento de impuestos, no puede delegarse, pues tanto la inclusión como la exclusión de tributos tiene relevancia en el tema impositivo. (...) Estimo además, que basta la duda sobre la naturaleza tributaria del proyecto, en este supuesto, bastaría para considerar que el proyecto no puede delegarse en una Comisión Plena; en la duda, debe favorecerse la for-

malidad sustancial que requiere el conocimiento del proyecto por el plenario legislativo. En tema de tributos debe imperar un control jurídico político más amplio y estricto, lo que no ocurre en un escenario parlamentario reducido y debilitado (RSCCSJ. VP 12413-2016).

Iniciativa Legislativa

La iniciativa legislativa es la fase introductoria o iniciadora del procedimiento legislativo, o dicho de otro modo, es la facultad de someter a un Parlamento un proyecto de ley sobre una cuestión determinada, con la consiguiente obligación de la Asamblea Legislativa de deliberar sobre él, salvo el caso de que, cuando la iniciativa proceda del Poder Ejecutivo, éste lo retire durante el período de sesiones extraordinarias. Técnicamente, la iniciativa no integra la potestad legislativa, aunque sí constituye una operación esencial dentro del procedimiento legislativo; se trata de un acto de impulso y no de un acto de decisión legislativa, en tanto la competencia legislativa reside exclusivamente en la Asamblea Legislativa -artículos 105 y 121 inciso 1) de la Constitución Política-. Por su parte, la iniciativa gubernativa se refiere a la facultad que se da al Poder Ejecutivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 140 inciso 5) de

la Constitución Política, para promover proyectos de ley, facultad que puede ejercer durante toda la legislatura, y con exclusividad en los períodos de sesiones extraordinarios -artículo 123 ibídem. (...) La iniciativa legislativa es un acto típicamente político, que por su propia naturaleza, es revocable por razones enteramente discrecionales, motivo por el cual, a su antojo y voluntad, el Poder Ejecutivo puede modificar la “agenda”, es decir, los asuntos que somete a discusión de los diputados, sea ampliando la convocatoria incluyendo nuevos asuntos, o eliminando de la lista proyectos ya convocados. (...) Así, si la Asamblea en pleno aprueba un informe de una comisión legislativa de investigación, el proyecto de ley en él incluido, debe seguir el trámite respectivo en el Plenario, comenzando con su inclusión en el Orden del Día, teniéndose como la fecha de presentación del dictamen, aquella en que el Pleno lo hubiese aprobado, para su discusión, en primero, segundo y tercer debate -ahora dos, a partir de la reforma del artículo 124 constitucional, de mil novecientos noventa y tres.(RSCCSJ. 6939-1996). Todo ello, en el conjunto de procedimientos legislativos, que ahora se examina, conduce a afirmar que independientemente de la

costumbre legislativa que ha permitido que los diputados ejerzan la iniciativa en la formación de la ley en sesiones extraordinarias, con tal que el Poder Ejecutivo convoque el proyecto, único medio para poder entrar a conocerlo se haya actuado contrario a la inteligencia de la Constitución Política.(...) En el futuro, el procedimiento legislativo deberá sujetarse al principio de que en sesiones extraordinarias solo el Poder Ejecutivo ejerce la iniciativa en la formación de la ley y por excepción, los diputados la ejercen, siempre que los proyectos se sujeten a los procedimientos ordinarios que se establecen en los artículos 113 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Legislativa. (...) Para la inclusión de nuevos textos deben seguirse, rigurosamente, los trámites establecidos en el artículo 124 de la Constitución Política, así como en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en especial en lo que se refiere a la iniciativa de la propuesta y a su publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”. (RSCCSJ.3220-2000).

Implica participación, porque es el medio legítimo de impulsar el procedimiento legislativo para la producción de una ley que recoja los puntos de vista de quien la propone. (...) (RSCCSJ. 5298-2006).

Sobre este aspecto, la Sala debe indicar, que con independencia

de que estemos en presencia o no de una reforma parcial o total de la Ley 6209, de acuerdo al Derecho de la Constitución y al Reglamento de la Asamblea Legislativa, lo manifestado por los consultantes no constituye un elemento que afecte sustancialmente el procedimiento legislativo aplicado, pues la competencia de la Comisión asignada, lo es en razón de la materia y no del tipo de reforma. (RSCCSJ. 17104-2007).

Iniciativa gubernativa

La iniciativa gubernativa se refiere a la facultad que se da al Poder Ejecutivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 140 inciso 5) de la Constitución Política, para promover proyectos de ley, facultad que puede ejercer durante toda la legislatura, y con exclusividad en los períodos de sesiones extraordinarias -artículo 123 ibídem-. Sin embargo, el que corresponda al Poder Ejecutivo la iniciativa legislativa en exclusiva para un período determinado de sesiones de la Asamblea Legislativa, no quiere decir que la preparación y elaboración de los proyectos a discutir deban ser elaborados también en exclusiva por el Poder Ejecutivo, el mismo puede convocar al Parlamento para que discuta de algún proyecto que ya está en trámite en la Asamblea y que haya sido elaborado directamente por los diputados. (RSCCSJ. 6939-1996).

Inmunidad

Algunos juristas utilizan la palabra fuero, para referirse al privilegio o inmunidad que gozan algunos funcionarios en razón de los cargos que ocupan y es ésta una institución jurídica nacida en los Parlamentos de Inglaterra se considera el país en el que se originó el privilegio y se concede, en función del órgano y no a título personal. En el tratamiento del tema no hay una absoluta precisión terminológica doctrinaria; algunos autores diferencian entre inmunidades y privilegios y es muy utilizado también, la asimilación del término inmunidad a irresponsabilidad e inviolabilidad. (RSCCSJ. 428-1993).

Procede ahora hacer una referencia a las normas relativas a lo que doctrinariamente se conoce como “inmunidad”. Al respecto, debe decirse que dentro de las prerrogativas otorgadas constitucionalmente a los miembros de los Supremos Poderes, por razón del cargo y de la función desempeñadas, se encuentra el denominado “fuero” o “privilegio constitucional” mejor conocido como inmunidad, que implica un obstáculo en el ejercicio de la acción penal cuando se intente contra esos funcionarios. Se trata de un criterio funcional, según el cual, por razones de interés político se protege la investidura del

sujeto para garantizar la continuidad del servicio público y evitar interrupciones inoportunas que podrían causar mayores daños al interés público que las producidas por la investigación del hecho atribuido y además para garantizar la independencia y equilibrio entre Poderes del Estado frente a una eventual extralimitación judicial. (RSCCSJ. 9685-2000).

Inmunidad e irresponsabilidad parlamentaria

La naturaleza misma de la función legislativa, sobre todo con su aditamento esencial de fiscalizadora y contralora de todo el ejercicio del poder política, la orientan en un sentido diferente, en el que la discreción se volvería complicidad, y el recato hiprocesía, además de que es la representatividad y no la profesionalidad lo que interesa, y la politicidad le es consustancial, de manera que lo que hace plausibles las investigaciones, fiscalizaciones y hasta consumas parlamentarias, es precisamente lo que a menudo distorsiona la administración de la justicia, y que, por mucho que en el proyecto de ley se trate de imponer a las comisiones investigadoras y a sus miembros, la discreción, la confidencialidad o incluso el secreto del conocimien-

to que obtengan mediante la investigación, esto resultaría políticamente ilusorio y jurídicamente imposible de garantizar, sobre todo habida cuenta de que la Constitución, justamente para garantizar la independencia y el ejercicio irrestricto del control político que la Nación confía a sus representantes populares, los inviste, no sólo de la inmunidad común a los miembros de lo supremos poderes, sino de una específica irresponsabilidad» legal, en virtud de la cual su libertad de expresión es ilimitada y no puede acarrearles ninguna responsabilidad, incluso a posteriori (art. 110 Const. Pol.); sobre esto volveremos adelante.(...) En las discusiones que se dieron en la Asamblea Constituyente en relación con el artículo que actualmente ocupa el numeral 110 de la Constitución, se deja ver que el constituyente optó, como se dijo supra, por el criterio de eximir de responsabilidad, de toda índole, al diputado por la manifestación de sus opiniones y votos en relación con la función que le ha encomendado el pueblo, dado que el diputado necesita encontrarse libre de toda presión para desarrollar en forma eficaz aquella función y necesariamente se verá coartado si, por un proyecto de ley por él iniciado, por opiniones vertidas o votos dados, pueda resultar con responsabilidad penal o

civil. La norma es absolutamente clara: El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea», en ella se establece no una inmunidad como corrientemente se asegura, sino una verdadera irresponsabilidad, pues se exime de ella al diputado por las opiniones que emita en el ejercicio de la función legislativa (RSCCSJ. 1618-1991).

Para evitar confusiones no deseadas, utilizaremos los mismos términos que emanan de nuestra Constitución Política: A) Irresponsabilidad. - Nuestro régimen de derecho admite la posibilidad de que ciertas personas, autores de acciones calificadas como delitos, no sean perseguidas penalmente, a pesar de que concurren todas las condiciones para la punibilidad de los hechos. Se trata de una verdadera inmunidad penal y la Constitución Política le reconoce ese privilegio, únicamente a los diputados de la Asamblea Legislativa, al disponer en su artículo 110, que “ El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea..”Con esta norma otorgó el Constituyente, una plena irresponsabilidad penal al legislador, por las Opiniones que vierte en le Asamblea Legislativa en el desempeño de su cargo, no pudiendo imponérsele por esos hechos pena alguna, ni aún cuando hubiere cesado en sus funciones. Concebida en su carácter funcional y no personal, la irresponsabilidad penal tiene

como finalidad asegurar la libertad de los legisladores para expresar en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios, sin el temor de que se les exija responsabilidad, que pueda menoscabar su independencia y por consiguiente, la del Poder Legislativo. B) Inmunidad. Gozan también los diputados de prerrogativas o privilegios en relación con: I) su fuero de detención, previsto en la Constitución Política en el párrafo primero del artículo 110, en relación con causas civiles y penales. El Diputado no puede ser arrestado por causa civil durante los períodos de sesiones, sean estas ordinarias o extraordinarias, privilegio que deja de existir cuando el diputado lo consiente de la Asamblea levante el fuero. El segundo párrafo señala que el diputado no podrá ser privado de su libertad por motivo Penal, sino cuando haya sido suspendido por la Asamblea, cuando el diputado la renuncie o en caso de flagrante delito, pudiendo la Asamblea Legislativa, en este último supuesto, ordenar la inmediata libertad del diputado. El fuero de detención (civil y penal), por disposición de las propias normas constitucionales antes indicadas, puede ser renunciado. II) Fuero procedimental: Por disposición del inciso 9 del artículo 121 de la Constitución Política, los diputados sólo pue-

den ser perseguidos penalmente cuando hayan terminado su mandato, o durante el mismo, si la Asamblea Legislativa determina que “hay lugar a formación de causa” y lo pone a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su posterior juzgamiento. El privilegio y su consecuencia, el desafuero, se encuentran regulados por la Constitución Política; conforme a este procedimiento, es potestad de la Asamblea Legislativa, por dos terceras partes del total de sus miembros, autorizar o no el levantamiento del fuero, a los efectos de poner a los funcionarios privilegiados, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para que sean Juzgados. La norma del artículo 336 del Código Penal tiene por misión garantizar el respeto a los privilegios fijados en el orden constitucional. Además, por disponerlo así el inciso 10 del artículo 121 de la Constitución Política, el desafuero del funcionario protegido para enfrentar causa por delitos comunes, puede implicar, también, la suspensión del cargo. (RSCCSJ. 428-1993).

Lo expuesto en este pronunciamiento no debe interpretarse como una limitación a la irresponsabilidad parlamentaria por la manifestación de las opiniones de los diputados como dispone

el artículo 110 de la Constitución Política: “El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea”. El objetivo de este privilegio es la protección del funcionamiento eficaz y libre de la Asamblea Legislativa, lo que se consigue con el resguardo de la libertad de palabra de los diputados, en el ejercicio funcional de su cargo parlamentario. Solo así puede la Asamblea Legislativa desenvolverse como órgano eminentemente deliberativo, cuyos integrantes requieren de un amplio margen de libertad de expresión en la discusión y formación de la voluntad político-legislativa, la tramitación y aprobación de proyectos legislativos, el ejercicio del control político, la designación de funcionarios público con participación del Parlamento, entre otros. Tal garantía va más allá de las meras expresiones de los diputados en el Plenario y en la misma Asamblea, pues se extiende a todas aquellas que realicen en el ejercicio de la función parlamentaria. Los suscritos entendemos que dicha función no se circunscribe únicamente a la labor realizada en la “Asamblea”, como recinto físico del Poder Legislativo, sino que abarca el ejercicio legislativo pleno e incluye, consecuentemente, labores de fiscalización, denuncia y control político, entre otras. (...) Es fundamental para el

sistema democrático y la defensa del derecho de las minorías y de la ética en la función pública, es irrenunciable y perpetua, por lo que aún y cuando la Diputada y el Diputado hayan terminado su gestión, no se les puede perseguir por las opiniones en el ejercicio del cargo, ni por los votos que hubiesen emitido, ya que ante cualquier manifestación suya que un ciudadano considere lesiva a su honor, podría ser querrellado, lo cual va contra la esencia de este mecanismo que es de raigambre parlamentaria, en el sentido que la Diputada o el Diputado no deben sentirse amedrentados o disminuidos para ejercer la función de control político, sobre todo los de oposición o de las fracciones minoritarias. (RSCCSJ. 1782-2015).

Inmunidad de los miembros de Supremos Poderes

En el derecho contemporáneo, el privilegio se ha ido extendiendo a otros poderes, en protección a la función que están llamados a desempeñar. En nuestro caso el Constituyente extendió el fuero procedimental a los miembros de los Supremos Poderes, entre los que se encuentran, desde luego, el Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones y el Contralor y Subcontralor Generales de la República. (RSCCSJ. 428-1993).

Inmunidad de Magistrados de la Corte Suprema Justicia

El artículo 165 de la Constitución Política, expresamente indica que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no pueden ser “suspendidos” en el desempeño de sus cargos, sino por declaratoria “de haber lugar a formación de causa”, o por otros motivos que exprese la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario y aquí, evidentemente, se refiere a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a cualquiera otra que regule la organización y funcionamiento del Poder Judicial. De esta norma deriva el fuero procedimental de que gozan los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, como miembros de los Supremos Poderes. Queda entonces por analizar si ese privilegio es aplicable a los Magistrados propietarios y suplentes indistintamente, como lo sugiere el recurso o únicamente a los primeros.

III). El Título XI de la Constitución Política regula “el Poder Judicial” El estudio sistemático de las normas contenidas en los artículos 152 a 167, nos permite concluir que la Corte Suprema de Justicia está formada por los Magistrados electos por la Asamblea Legislativa, que se integran en las diversas salas y que componen el llamado órgano del Poder de la

República, en cuya protección se ha dispuesto el privilegio de que gozan. En criterio de la Sala, ese privilegio se da, exclusivamente en protección del órgano y de la función que realizan, cuya independencia debe ser tan absoluta, que el Constituyente estableció que “no podrán ser suspendidos sino por la declaratoria de haber lugar a formación de causa” y la suspensión en el cargo, sugiere, desde luego, el ejercicio mismo de la función. Esta conclusión, tiene especial relevancia en el caso de los Magistrados suplentes como se dirá a continuación.

IV) El artículo 164 de la Constitución es la norma que se ocupa de la regulación de los Magistrados suplentes, sin perjuicio de lo que dispone el Transitorio al Artículo 10 idem, en lo que atañe a los suplentes de la Sala Constitucional. Dispone literalmente el artículo 164. “La Asamblea Legislativa nombrará no menos de veinticinco Magistrados suplentes escogidos entre la nómina de cincuenta candidatos que le presentará la Corte Suprema de Justicia. Las faltas temporales de los Magistrados serán llenadas por sorteo que hará la Corte Suprema entre los Magistrados suplentes. Si vacare un puesto de Magistrado suplente, la elección recaerá

en uno de los dos candidatos que proponga la Corte y se efectuará en la primera sesión ordinaria o extraordinaria que celebre la Asamblea Legislativa después de recibir la comunicación correspondiente. La ley señalará el plazo de su ejercicio y las condiciones, restricciones y prohibiciones establecidas para los propietarios, que no son aplicables a los suplentes” Al tenor de este texto, es posible establecer las siguientes conclusiones: a) Aún cuando la Constitución Política no califica en forma expresa, a los Magistrados que integran las Salas de la Corte Suprema de Justicia, como titulares del cargo o propietarios, es lo cierto que, si diferencia entre éstos y los suplentes, fundamentalmente en lo que atañe a la integración del “tribunal superior del Poder Judicial” (art. 156), lo que reserva exclusivamente a los titulares. reservándole a los suplentes llenar las “faltas temporales” de aquéllos. Consecuentemente, los Suplentes solo integrarán “ el tribunal superior del Poder Judicial” cuando hayan sido llamados a suplir una falta temporal de un Propietario- en cuya supuesto, estarían cubiertos por el fuero procedimental, pero únicamente por el tiempo que dure la sustitución. (RSCCSJ. 428-1993).

Interpretación del reglamento parlamentario

Al hablar de la autorización de la Asamblea Legislativa para interpretar las normas de su reglamento, no sólo es en relación a las fuentes normativas escritas, sino también a las fuentes axiológicas (principios) y sociológicas (costumbres, prácticas y usos parlamentarios) dentro de una concepción sistemática que es el Derecho Parlamentario. Cuando en la corriente legislativa se interpreta, en la práctica se ejerce la función integrativa, ante las lagunas que presentan los procedimientos parlamentarios, los cuales son mucho más dinámicos, flexibles y cambiantes que los judiciales o administrativos, y que constituyen los cauces a través de los cuales el Parlamento adopta las decisiones políticas; dado que el Reglamento de la Asamblea Legislativa no tiene previsto ningún procedimiento especial para integrar las normas —escritas y no escritas— que regulan la organización, funcionamiento y procedimientos parlamentario. (...) El procedimiento para la adopción, modificación e interpretación del Reglamento de la Asamblea Legislativa es el acuerdo legislativo, que requiere de un debate y mayoría calificada para su adopción; no el trámite de ley, con lo que se excluye la participación del Poder Ejecutivo. El procedimiento de interpretación en nada difiere del procedimiento para reformar total

o parcialmente el Reglamento de la Asamblea Legislativa; en ambos casos se requiere de una propuesta a la que se pueden presentar mociones, a las que se puede referir por un plazo determinado el ponente, y para su aprobación se requiere el mismo número de votos (mayoría calificada –38 votos-) (RSCCSJ. 8408-1999).

Es medular diferenciar el papel de interpretación del reglamento parlamentario que cumple la Sala, en ejercicio del control preventivo de constitucionalidad, y el que puede encontrar origen en el propio seno de la Asamblea Legislativa. En casos como el que se analiza, la respuesta de la Sala, en su condición de fiscalizadora de la constitucionalidad de lo actuado, podría tener la consecuencia de restar validez al procedimiento, sancionando un vicio al que se calificaría de sustantivo (sentencia #2000-03220, de las 10:30 horas del 18 de abril de 2000). Y es, justamente en ese carácter, que no puede recurrir al ejercicio interpretativo de extrapolar una disposición, que es específica de las comisiones legislativas con potestad legislativa plena, al Plenario del Parlamento. Tal interpretación extensiva e integradora podría válidamente nacer del propio órgano legislativo, ya fuera en virtud del artículo 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa

o por obra de la costumbre parlamentaria. Pero no puede innovar la Sala, a partir de disposiciones que tienen un destinatario claramente identificado, para dejar sin efecto un trámite legislativo. No corresponde a este Tribunal instaurar la prohibición que derivaría de la interpretación sugerida, de aprobar textos sustitutivos en el último día en que puede el Plenario conocer mociones de fondo, cuando ella no está asentada en el reglamento parlamentario. Por ello, se declara que lo actuado no acarrea la inconstitucionalidad del procedimiento. (RSCCSJ. 992-2011).

Interna corporis

La positivización del “principio democrático” en el artículo 1° de la Constitución, constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se asienta nuestro sistema republicano y en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes de ordenamiento jurídico infraconstitucional y obviamente sobre el Reglamento, de donde se sigue que la potestad del parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (*interna corporis*), no sólo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121, inciso 22, sino que es consustancial al

El sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental, y en consecuencia ignorar o alterar esa potestad constituiría una violación grave a la organización democrática que rige el país. (RSCCSJ. 990-1992).

Los propios Diputados consultantes afirman que se tienen a mano dos posibles soluciones al asunto por ellos planteado, con lo cual queda claro a la Sala que se trata de una cuestión opinable, de interna corporis de la Asamblea, en la que de todas formas no aparece la relevancia constitucional, pues aunque se señala un roce con el artículo 124 de la Carta Fundamental, la sola lectura de esta norma basta para entender que su texto no se ha ocupado de cuestiones o detalles como los que ahora se consultan. (...) Y sea cual sea la interpretación que en aquella se le dé a la cuestión planteada, hay que entender que se está ante una materia de exclusivo manejo legislativo, desde que no existe regulación constitucional específica a la que deba referirse la Sala para establecer la legitimidad de lo que la Asamblea disponga en concreto. (RSCCSJ. 8611-1998).

El objeto perseguido con la atribución de la competencia para autoorganizarse de la Asamblea,

es la de que por su medio sean regulados sus procedimientos de actuación, organización y funcionamiento y en consecuencia su organización interna dentro de los parámetros que exigen los principios, democrático, de igualdad y no discriminación, con todos sus derivados. (...) No es legítimo entonces, utilizar las potestades para otros fines no asignados por el ordenamiento jurídico (vicio de desviación de poder igual o más allá de lo razonable (vicio de exceso de poder). Dicho lo anterior, estima la Sala que no debe interferir con el derecho de autorregulación del Parlamento, salvo que, según se expuso, se viole alguno de los principios señalados. (...) De esta forma, las potestades de la Sala en esta materia son ejercidas bajo la perspectiva de un arbitro, que modera y contiene excesos pero no interfiere con una potestad constitucional intrínseca otorgada a otro órgano constitucional, de modo que sólo frente a violaciones evidentes o groseras, de los principios constitucionales que rigen el derecho parlamentario, sería legítima su intervención. (RSCCSJ. 7961-2005).

Ahora bien, si conceptuamos dicho ordenamiento basado en la tradición de su potestad de autogobierno (interna corporis) en el que no se reconocen más limitaciones que las ya señaladas, cuya justificación histórica es la tutela de la libertad y la necesidad de expresar en acuerdos la voluntad

popular, debemos entonces presuponer la existencia del Derecho Constitucional que le sirve como marco y límite de sus competencias. La primacía del derecho de la Constitución es lo que justifica la competencia de esta Sala para controlar la legitimidad constitucional de la “interna corporis”, o sea de los actos internos de la Asamblea Legislativa. El ámbito de autoridad (poder socialmente aceptado y jurídicamente concedido) de esta Sala le permite establecer el juicio de constitucionalidad, el cual debe respetar las características citadas previamente de flexibilidad, sustancialidad, dinamismo y autonomía, y debe tomar en consideración el principio de sujeción a su propio Reglamento, entendiendo que la derogación singular de éste, debe necesariamente sujetarse a los límites establecidos por la propia Carta Fundamental. (RSCCSJ. 3671-2006).

Estos asuntos, donde está de por medio la Acta Interna Corporis de la Asamblea Legislativa, este Tribunal debe tener autocontención, pues de lo contrario la Sala Constitucional se convertiría en una alza de todas las controversias jurídicas y políticas que se presente en el iter procedimental de la formación de las leyes y la adopción de los acuerdos legislativos, toda lo cual impactaría el buen

funcionamiento de un órgano fundamental del Estado, con el consiguiente perjuicio a los intereses generales y a la independencia del Poder Legislativo. (RSCCSJ. 15694-2013).

Interpelación de Ministro

En conclusión, los derechos funcionariales del (a) diputado (a) para interpelar un ministro de Gobierno, en primera instancia, deben ser encausados dentro de los cánones del Derecho parlamentario y sus procedimientos. En el caso, es evidente del escrito de interposición y la prueba aportada, que esos derechos fueron ejercidos y fueron concurrentes con el de una mayoría abrumadora, bajo el amparo del principio democrático. Por otra parte, el derecho a interpelar que se le concede como diputado de la República, en tesis de principio, al no ser un derecho fundamental, no podría tutelarse por medio del recurso de amparo, pero sí por medio de la acción de inconstitucionalidad. De esta manera, en el caso en que se incurra en alguna inobservancia o se provoque un vicio sustancial en el procedimiento, lo propio es su trámite por medio de la acción de inconstitucionalidad. (...) Con la normativa transcrita, la Constitución Política, así como el Reglamento de la

Asamblea Legislativa, facultan a los (las) diputados (as) a formular interpelaciones, las que se deben someter al Plenario Legislativo (como moción de orden, artículo 185 del Reglamento de la Asamblea Legislativa), ser votadas y aprobadas por mayoría absoluta. La interpelación se considera un derecho del (de la) diputado (a) de ejercer el control político, el que nace de su condición de representante por la Nación, no puede ejercerlo quien no es diputado (a), por lo que es el resultado de la democracia representativa. (...) Es decir, se convierte en un mecanismo político –no jurídico- de control sobre los colaboradores directos del presidente de la República, aunque, no requieren del mantenimiento de la confianza del Parlamento para que continúe en el ejercicio de sus cargos. Siguiendo la larga tradición costarricense (como la mayoría de Estados latinoamericanos) el sistema presidencialista fue el adoptado por el Constituyente de 1949; el Poder Ejecutivo surge de las elecciones nacionales directas del pueblo; por consiguiente, no surge del Parlamento, como sucede con los sistemas parlamentarios europeos. Aunque la interpelación, pero fundamentalmente la censura, constituyen figuras propias de los sistemas parlamentarios; en sus sistemas más puros,

el Derecho Constitucional regula la caída del Ejecutivo como parte de los efectos jurídicos y políticos del voto de censura; empero, como nuestro sistema es híbrido, no conlleva otra consecuencia que la sanción política y moral contra el ministro, lo que marcaría políticamente la mayor o menor confianza y colaboración entre los Poderes de la República, por actuaciones inconstitucionales o ilegales, o errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos del ministro respectivo. Como se ve, se trata de un juicio de responsabilidad política (sin efectos jurídicos), aunque de encontrarse hechos que conlleven responsabilidades penales o civiles, debe de proceder a la denuncia ante los respectivos órganos jurisdicciones y de la Administración Pública. (...) Debemos considerar los dos supuestos regulados por el artículo 145 de la Constitución, en el contexto en que los ministros pueden concurrir a la Asamblea Legislativa, en cualquier momento, lo que responde a un criterio de oportunidad y conveniencia del funcionario del Poder Ejecutivo. Pero es distinto el último supuesto de dicho numeral, pues, evidentemente, el Constituyente utiliza un lenguaje imperativo en el caso del llamado de un ministro al Parlamento, cuando resulta de una votación de la Asamblea Legislativa. No otra cosa puede desprenderse de la expresión de:

“deberán hacerlo”, entratándose de la interpelación. Esa conducta no pertenece a la libre voluntad del funcionario, sino al imperio derivado de la jerarquía de la Constitución Política, autoridad delegada en el órgano legislativo que aprueba la moción de orden, es decir, de la aprobación de una moción para interpelar a un Ministro, su aprobación, con el acuerdo legislativo, permite que cobre vida jurídica, de tiempo y efectos concretos, cuya ejecución, lógicamente, tiene que ser inmediata por el imperio constitucional (principios de supremacía constitucional y de su eficacia directa). Podría argumentarse, que el acuerdo es defectuoso porque no expresa cómo debía ejecutarse, pero es evidente que este tipo de actuaciones parlamentarias obedecen a situaciones apremiantes, de oportunidad política definida por el Parlamento, que demanda inmediatez, de modo que la fuerza jerárquica de una decisión de esta naturaleza por el órgano decisorio superior del Parlamento in totum, no podría restársele efectos jurídicos, salvo que, en principio, haya otra decisión equivalente, del mismo orden, en sentido contrario. Por ello, la obligación de hacer comparecer a la Asamblea Legislativa a un ministro debe comunicarse sin dilaciones. (...) En lo que se refiere a la ver-

tiente política, estamos claros que este tipo de responsabilidad, en el ejercicio del cargo, del ministro corresponde de primera mano al presidente de la República, quien, en efecto, le nombra y mantiene como su obligado colaborador (artículo 148 constitucional); pero es evidente que el control político es una herramienta inherente al sistema y que le corresponde al Poder Legislativo, de manera que al ser llamado por el Plenario, este acto debe ser materializado sin dilación alguna. Ello con el fin de interrogar al ministro como parte del ejercicio del control político, de lo contrario, el fin último de la interpelación claramente se vería frustrado. (...) Se declara con lugar la acción.

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Directorio Legislativo correspondiente a la Primera Legislatura del período 2014-2015, de no comunicar la interpelación al ministro de la Presidencia, aprobada por el Plenario Legislativo, según consta en el acta No. 129 de 20 del enero de 2015. (RSCCSJ. 3445-2016).

Interpretación auténtica

Advierte la Sala, de inmediato, que se trata de una interpretación auténtica de la Ley que hace la Asamblea Legislativa, de confor-

midad con lo que se señala en el inciso 1) del artículo 121 de la Constitución Política. La ley interpretativa tiene como finalidad aclarar conceptos oscuros o dudosos de otra ley, estableciendo de manera precisa cuál es su verdadero sentido. Lo que se pretende por medio de la ley interpretativa es descubrir la verdadera intención del legislador y por eso se considera que la norma interpretativa se incorpora retroactivamente al contenido de la norma interpretada. (...) La ley que interpreta auténticamente una norma jurídica no solo es posible aplicarla retroactivamente, sino que esa es su característica principal, según queda dicho. (RSCCSJ. 7261-1994).

Sobre la acusada infracción del artículo 121 inciso 1) de la Carta Fundamental, no existe controversia en cuanto a que la competencia que le otorga al legislador para dar interpretación auténtica a las leyes es disímil a la de dictarlas, reformarlas o derogarlas. La diferencia consiste en que la norma interpretativa se ve restringida por aquella cuyo contenido está precisando. No existiendo diferencia entre el procedimiento que se sigue para la emisión de cualquiera de los dos tipos de normas es imposible hablar de un vicio de tipo procedimental. La consecuencia se centra más bien

en sus efectos. Así, el resultado natural del dictado de una disposición interpretativa es que ella se incorpora a la que interpreta, con todas sus consecuencias, especialmente el momento a partir del cual la última adquirió vigencia, de modo que cuando el contenido de la norma interpretativa excede el papel que la Constitución le asignó y esté más bien produciendo una norma nueva, reformando o derogando otra legislación, no podrá tener tal efecto retroactivo. (RSCCSJ.5797-1998).

Bajo esta inteligencia, la ley interpretativa pretende aclarar conceptos oscuros o dudosos de otra ley, precisando cuál es su verdadero sentido normativo. Para ello, el legislador identifica con precisión la norma que es objeto de interpretación respetando el marco material a que dicha disposición se refiere. En este sentido, la norma interpretativa intenta descubrir la verdadera intención del legislador y por eso se incorpora o integra retroactivamente al contenido de la norma interpretada. (RSCCSJ. 8424-2005).

Invalidez sobreviniente

Desde la perspectiva de la jerarquía de las normas, es claro que se habrá producido la derogatoria implícita (o expresa según sea el caso) de la norma preconstitucional incompatible con ésta. sin embargo, también cabe considerar el problema como uno de inconstitucionalidad o invalidez sobre-

viniente; tesis según la cual toda violación a la Constitución debe ser eliminada por la vía de la declaratoria de inconstitucionalidad, independientemente de la fecha de promulgación o vigencia de la norma, por la sola circunstancia de que esté siendo aplicada bajo la Constitución vigente, que es lo que importa al fin. En este sentido, el concepto genérico de este tipo de vicio sobreviniente, es el de inconstitucionalidad, cuyos efectos se manifiestan de dos vertientes: a) en el caso de las normas preconstitucionales, como la derogación por inconstitucionalidad; y b) tratándose de normas postconstitucionales, como la nulidad por inconstitucionalidad. En ambos casos, la declaración o comprobación de la inconstitucionalidad es la premisa o fundamento de la derogación o de la nulidad -en su caso- y la eliminación de la norma inconstitucional su consecuencia. (RSCCSJ. 4091-1991).

Irretroactividad de la ley

El artículo 34 de la Constitución Política prohíbe dar carácter retroactivo a la ley cuando ello vaya en perjuicio de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas. (RSCCSJ. 1119-1990).

El principio de irretroactividad, al igual que los demás relativos a los derechos o libertades fundamentales, no es tan solo formal, sino

también y sobre todo material, de modo que resulta violado, no solo cuando una nueva norma o la reforma de una anterior altera ilegítimamente derechos adquiridos o situaciones consolidadas al amparo de la dicha norma anterior, sino también cuando los efectos, la interpretación o la aplicación de esta última produce un perjuicio irrazonable o desproporcionado al titular del derecho o situación que ella misma consagra.” (RSCCSJ.: 1147-1990).

“Una situación jurídica puede consolidarse –lo ha dicho antes la Corte Plena– con una sentencia judicial que declare o reconozca un derecho controvertido, y también al amparo de una norma de ley que establezca o garantice determinadas consecuencias que una ley posterior no puede desconocer sin incurrir en vicio de inconstitucionalidad por infracción del artículo 34 de la Constitución.” (RSCCSJ. 1119-1990).

Por otra parte, en lo que se refiere a la garantía de la irretroactividad, tutelada en la norma 34 constitucional, se aclara que el principio no es aplicable solamente a las leyes con carácter formal, sino que se asimila a las normas jurídicas en general. (RSCCSJ. 473-1994).

En relación a este problema, debe indicarse que por definición,

las leyes rigen siempre hacia el futuro, por ser ésta la única forma de concebirlas como reglas o normas de conducta o comportamiento humano, y como instrumento para equiparar o igualar el trato que brindan las autoridades. Es así, como en principio, las normas no pueden regir los actos pasados si no estaban vigentes en la época del suceso, dado que el autor no ha podido adecuar su actuar conforme a ellas. Sin embargo, eventualmente puede valorarse un comportamiento pasado con una regla sancionada con posterioridad, juicio que está supeditado a un poder reglado, es decir que la aplicación retroactiva de una norma sólo procede por mandato expreso de la ley, y cuando con ello no se infrinja el precepto constitucional establecido en su artículo 34; es decir, la aplicación retroactiva de la ley procede únicamente cuando con ello no se afecte persona alguna, derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, y por el contrario, se beneficie al interesado con esa aplicación retroactiva. (RSCCSJ. 4397-1999)

Ius Variandi

La Administración posee facultades de *ius variandi* a fin de dar una mejor organización a las dependencias administrativas, en beneficio del servicio y el interés

público. Dentro de tales potestades se encuentra la de trasladar a un funcionario de un puesto a otro de la misma categoría, si así lo justifica el servicio público. Ahora bien, dichos traslados deben efectuarse de manera que no causen perjuicio grave al funcionario, por lo que en determinados casos se hace indispensable el otorgamiento de una audiencia, a fin de que el funcionario manifieste su disconformidad, todo en cumplimiento del debido proceso. Sin embargo, no se trata de la simple desavenencia del servidor ni de los inconvenientes que desde el punto de vista subjetivo el traslado puede causarle, sino de perjuicios objetivos. Por lo tanto, cuando es obvio que la medida en cuestión no causa perjuicio al servidor, pues se le traslada dentro de una misma área geográfica a desempeñar las mismas funciones, con igual salario y categoría, no está la Administración, como en este caso, obligada a conferir audiencia al servidor, pues en modo alguno se le causará perjuicio ni se irrespetaran sus derechos legales y constitucionales. De modo que si el funcionario no estuviera conforme con lo acordado, deberá hacer uso de los recursos que le otorga la ley para impugnar la medida. (RSCCSJ. 7419-1997).

Es claro para este Tribunal que los conflictos acerca de los alcances de un contrato de cualquier naturaleza, incluyendo los labo-

rales, no son de conocimiento de esta Jurisdicción, creada para la tutela efectiva de los derechos fundamentales de los habitantes del país, cuando sean directamente vulnerados con acciones u omisiones o simples actuaciones materiales no fundadas en un acto administrativo eficaz de los servidores u órganos públicos. Por supuesto que si en la cúspide del orden normativo se encuentran las normas de la Constitución Política, ciertamente cualquier vulneración de orden legal violenta de manera indirecta la Constitución Política, pero para remediar estos conflictos el legislador constitucional creó las jurisdicciones comunes, sea la contencioso-administrativa, la laboral, la comercial, la civil etc. (RSCCSJ. 2754-2000).

J

Jefes de fracción

Por otra parte, un acuerdo de los jefes de fracción no puede ir en contra de las normas reglamentarias que regulan el iter parlamentario, ni mucho menos conculcar los derechos de los (as) diputados (as) que se derivan del principio democrático y que están ampliamente reconocidos por el Reglamento de la Asamblea Legislativa. (RSCCSJ. 1240-2015).

Jerarquías impropias

En el ámbito del procedimiento administrativo, se distingue entre el control jerárquico propio o natural que ejerce el superior jerárquico sobre lo que resuelva el inferior, el cual resulta consustancial a la estructura jerárquica o piramidal de la organización administrativa de los órganos y entes públicos. El superior jerárquico tiene una serie de competencias o potestades respecto de sus inferiores, dentro de las cuales destaca la de fiscalizar la conducta de éstos para que se adecue al bloque de legalidad, los criterios de oportunidad, conveniencia o mérito y al concepto jurídico indeterminado de buena administración, todo con el propósito de respetar los principios de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia en el desempeño de la función administrativa, garantizándose, de esa forma, la buena marcha administrativa y su actuar coherente y razonable. (...) Frente a la jerarquía propia se encuentra el denominado control no jerárquico o la jerarquía impropia, así denominada, puesto que, en los supuestos en que cabe quien conoce y resuelve en grado es no es el superior jerárquico sino la instancia que indique expresamente la ley, se trata de una jerarquía legal y no natural. Ese contralor no je-

J

Jerárquico puede ser un órgano administrativo que, generalmente, en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, asume la forma de desconcentrado en grado máximo -jerarquía impropia monofásica-, garantizándose de esa forma independencia e imparcialidad al distorsionarse -o prácticamente desaparecer-la relación jerárquica y el ejercicio de una competencia exclusiva de revisión. (...) El contralor no jerárquico, a tenor de lo establecido en el artículo 181 de la Ley General de la Administración Pública, puede revisar, únicamente, la legalidad del acto en virtud de recurso administrativo y debe decidir dentro del límite de las pretensiones y cuestiones de hecho planteadas por el recurrente pudiendo aplicar una norma no invocada en el recurso. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico al encontrarse plenamente recogidos en la ley positiva los límites de la discrecionalidad (artículos 15, 16, 17, 158, párrafo 4º, y 160 de la Ley General de la Administración Pública) eventualmente, el contralor no jerárquico puede revisar, también, la oportunidad, conveniencia o mérito del acto impugnado. (RSCCSJ. 6866-2005).

Juramento constitucional

Este recurso atañe al tema del juramento constitucional -juramento

por el que de manera inequívoca se promete observar y defender la Constitución-, aconseja recordar que esta expresión -la defensa de la Constitución- comprende la preservación de la propia Constitución, en cuanto ley superior a cuyas disposiciones y principios se subordinan en el plano jurídico las personas y los poderes públicos, y su reparación en los casos en que sea agraviada de modo general o particular. En consecuencia, los medios para la defensa de la Constitución, o lo que es igual, los medios de control de la constitucionalidad, son varios y tienen diversa naturaleza. Ha de verse en el juramento constitucional uno de ellos, y, naturalmente, no un medio reparador, ya que no está precedido de agravio alguno, sino un medio de preservación de la Constitución: se pretende que la gravedad de la fórmula del juramento, que la propia Constitución suministra, y la sacralidad del rito que se cumple en ocasión de aquél, se impongan al jurante de tal manera que le inclinen a la obediencia de la Constitución durante su tránsito por la función pública. Así, pues, el juramento no se reduce, como alguna vez se ha dicho, a mero acto protocolario, esto es, a formalismo más o menos banal: si el jurante, en el acto del juramento, cumple un requisito pleno de sentido desde la perspectiva de la Constitución, el órgano que lo recibe cumple por su parte una función de defensa

de la Constitución, valga decir, ejerce un medio de control preventivo de la constitucionalidad, si bien es cierto que de singular carácter. Tampoco es lícito confundir la potestad de nombramiento con la función que la Asamblea cumple al tomar el juramento constitucional: además de lo que ya se ha dicho acerca de la naturaleza de este último acto (en el considerando anterior), la potestad de nombramiento se manifiesta en la práctica, por así decir, como un acto positivo, expresivo de la voluntad legislativa (obtenida mediante la votación); por el contrario, en el acto de la juramentación la Asamblea -por medio de su Presidente- solo requiere al jurado para que jure, y -por el mismo medio- hace la advertencia que puede leerse al final del artículo 194. A la vista de lo que dispone este mismo artículo, en el acto de la juramentación, en que concurren físicamente la Asamblea y el jurante, la primera es puro portavoz o vocero de la Constitución, que constata además que las disposiciones constitucionales (además del artículo 194, el 11) se han cumplido; el jurante, en cambio, hace una manifestación de voluntad, cuyo inmediato recipiente es la Asamblea. La explicación de esta situación radica en el hecho de que, bien mirado, el jurante comparece ante la Asam-

blea para cumplir un deber que le impone la Constitución, sin cuya satisfacción no accede al ejercicio del cargo para el que fue nombrado (entiéndase: no accede al ejercicio efectivo del cargo, porque ya tiene la condición que le otorga su nombramiento): en efecto, el artículo 11 dispone que el juramento de observancia y cumplimiento de la Constitución y las leyes es un deber, y asimismo lo dice el artículo 194. Es en este sentido que se ha dicho que la juramentación es la ejecución del acto de nombramiento, y es con este contenido que debe entenderse la proposición de que, hecho el nombramiento, la juramentación es inevitable. (RSCCSJ. 3529-1996).

La juramentación del compareciente tampoco implica, en sí misma, violación a los derechos fundamentales, pues la facultad de juramentar es propia de cada uno de los Poderes del Estado cuando, en cumplimiento de la función pública que se les ha encomendado -como en este caso- han de recibir el testimonio de alguna persona. De lo contrario, las deposiciones de los comparecientes carecerían de credibilidad al permitirseles mentir impunemente. Es claro que al establecer el artículo 112 del Reglamento de la Asamblea Legislativa que, en el caso de que el compareciente



J faltare a la verdad, se le aplicarán las sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimiento Penales, se refiere a la posibilidad de abrir causa penal ante los Tribunales de Justicia por ese hecho, lo que, de modo alguno, representa un quebranto constitucional. (RSCCSJ. 1954-1997).

La discusión acerca de si el declarante en la Comisión Especial que integran los Diputados recurrentes, debió ser juramentado o no para recibir su testimonio excede el ámbito de competencia de esta jurisdicción, pues el Reglamento de la Asamblea Legislativa procura los remedios procesales para que los Diputados tomen decisiones y eventualmente medidas correctivas en relación con su quehacer legislativo, otorgándose la posibilidad de apelar ante las irregularidades que consideren presentes. (RSCCSJ. 8755-2003).

Jurisdicción constitucional y justicia constitucional

La jurisdicción constitucional debe ser reflejo de la textura abierta y flexible del Derecho de la Constitución y su interpretación debe ser espiritual y no formal. Sobre el particular, el artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que "(...) A falta de disposición expresa, se aplicarán

los principios del Derecho Constitucional, así como los del Derecho Público y Procesal generales (...)". Es claro que el pueblo como soberano debe someterse a la Constitución Política, y es por ello que frente a la existencia de un referéndum esta Sala no pierde su competencia para realizar el respectivo control de constitucionalidad, según lo establecido en el artículo 10 de la Carta Fundamental. No podría interpretarse de manera restrictiva esta competencia, tomando en consideración el principio de supremacía constitucional. Por lo anterior, este Tribunal estimó procedente dar curso a las consultas de constitucionalidad presentadas, por cuanto ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad. (RSCCSJ. 9469-2007).

Hay una diferencia entre la justicia constitucional y la jurisdicción constitucional. La doctrina procesal constitucional establece que la primera consiste en impartir justicia constitucional por parte de todos los jueces – ordinarios y constitucionales- en los diferentes procesos, vías o mecanismos que, en el caso de los jueces ordinarios, garanticen la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Fundamental y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos; y,

en el caso del Juez constitucional, además de lo anterior, la garantía efectiva de los principios de supremacía constitucional y el valor normativo de la Constitución en lo que atañe a la parte orgánica de la Constitución y las demás materias que se encuentran reguladas en esta. Por su parte, la segunda, la jurisdicción constitucional hace alusión al órgano concreto que ejerce la jurisdicción constitucional, así como a los procesos constitucionales que la conforman, sean estos de garantía o de defensa de la Constitución Política, encargado de materializar aquellos principios y potencia al Derecho de la Constitución (valores, principios y normas), así como la garantía efectiva de los derechos fundamentales. (RSCCSJ. 17376-2016).

Jurisprudencia

De ahí que la acción de inconstitucionalidad contra la jurisprudencia únicamente resulta procedente cuando exista reiteración de un criterio jurídico contenido en dos o más resoluciones. De ahí que se pueda afirmar que sólo cuando existen diversos pronunciamientos sobre el mismo punto y a condición de que sean coincidentes puede hablarse de jurisprudencia. De conformidad con el artículo 9 del Código Civil, jurisprudencia es

la reiteración de un criterio jurídico que permite interpretar, informar e integrar el ordenamiento jurídico. Eduardo Ortiz la define como el “conjunto de reglas de conducta no escritas y extraídas, por generalización, de los fallos existentes sobre una materia determinada... La jurisprudencia, por ello tiene alcance general, como la ley, y está formada por el conjunto de principios generales, con vida y permanencia propia frente al fallo, contenidos en las decisiones de los tribunales” (RSCCSJ. PGR. 13584-2007).

Discrepo de la tesis expuesta por la mayoría en el considerando II, apartado segundo, donde se especifica que “debe probarse al menos tres ocasiones en que el juzgador hubiera aplicado un mismo criterio” para que exista una línea jurisprudencial. La jurisprudencia no es una cuestión cuantitativa, sino cualitativa, la pauta normativa que surge a partir de la reiteración de un criterio jurisdiccional, puede nacer de dos o más sentencias, no se precisa de tres. (...) Debe tomarse en consideración, adicionalmente, que desde 1978 la Ley General de la Administración Pública dispuso que la jurisprudencia podía tener el rango y jerarquía de la norma escrita que interpreta, in-

J

Jtegra o delimita, con lo que puede tener la potencia, resistencia y jerarquía de una ley (artículo 7°, párrafo 1°) y, aún más, desde esa fecha se dispuso que “Cuando se trata de suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia dichas fuentes tendrán el rango de ley” (artículo 7°, párrafo 2°). Esas normas de la Ley General de la Administración Pública de 1978, fueron copiadas en el artículo 5°, párrafo 3°, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a partir de 1993, y extendidas a todos los órdenes jurisdiccionales (civil, penal, laboral, agrario, etc.). (RSCCSJ. NS 1168-2014).

Este tipo de disposición (es decir la norma jurisprudencial), es definida dentro del ordenamiento costarricense por el Código Civil que la describe como: “ARTÍCULO 9°- La jurisprudencia contribuirá a informar el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezcan las salas de casación de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Plena al aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.” La Sala Constitucional ha reconocido la posibilidad de revisar este tipo de disposiciones (surgidas de resoluciones de órganos del Poder Judicial), en tanto entiende que se trata de una norma que

si bien ligada con la resolución concreta de litigios y situaciones concretas las cuales son reserva de la función jurisdiccional, tiene una aspiración a convertirse en regla de alcance general y abstracto que trasciende a los casos concretos, de modo que, en razón de dicha pretensión de generalidad, deben ser entendidas como disposiciones normativas y por lo tanto sujetas a la competencia de control de la Sala.- Pues bien, tal razonamiento puede aplicarse de manera análoga a las normas jurisprudenciales del tribunal Supremo de Elecciones sin que se afecte el respeto a la exclusividad de su labor y obligatoriedad que para los demás operadores jurídicos, surja del resultado jurídico de aplicación que se haga de las normas, en casos concretos y determinados, pues justamente la característica de la jurisprudencia es, tal y como se indicó, su estatus jurídico autónomo respecto de las particularidades de los casos que le han dado origen. (RSCCSJ. 16070-2015).

La jurisprudencia pueda ser modificada en cualquier momento, sea en razón de un nuevo replanteamiento del tema, de un cambio en la integración del Tribunal que la emitió, etc. (...). La emisión de una norma que regula lo que hasta ese momento se disponía por jurisprudencia, constituye un claro avance en la protección de los derechos. (RSCCSJ. 1038-2018).

L

Legislatura

No está demás agregar que, en todo caso, el artículo 44 de dicho Reglamento se refiere a la fórmula para el cierre de sesiones extraordinarias y no para acordar un receso. De conformidad con lo que establecen los artículos 116 y 118 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa se reunirá cada año el día primero de mayo, aún cuando no haya sido convocada y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos períodos, del primero de mayo al treinta y uno de julio y del primero de setiembre al treinta de noviembre. (RSCCSJ. 57-1998).

Ley formal

Sin embargo, la citada adición del párrafo 2o. del artículo 124, la responsabilidad de cuya paternidad me corresponde para bien o para mal, y en la cual se estableció textualmente que: “La aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, no dará a esos actos carácter de leyes aunque se haga a través de los trámites ordinarios de estas”. (Ley No. 5702 de 5 de

junio de 1975), vino a trastornar la hasta entonces tranquila opinión de que la función legislativa del Estado se pudiera definir de manera absoluta mediante los criterios formales del órgano y del procedimiento de su creación, porque a partir de ella ya habría y hay actos emanados del Poder Legislativo y mediante el procedimiento de emisión de las leyes que, sin embargo, no son leyes sino actos administrativos y, por ende no estarían sujetos al régimen constitucional propio de las primeras, sino al constitucional y legal propio de los segundos, actos administrativos que, a falta ya del criterio seguro formal o procesal prevaleciente hasta entonces, tienen que definirse en virtud de otros rasgos fundamentalmente los materiales o de contenido. Para mí es evidente que un acto emanado del Poder Legislativo en el cual no se establecen normas imperativas de conducta, ni se imponen deberes, ni se establecen prohibiciones, ni se crean competencias, ni siquiera se organizan actividades públicas, sino que se limita a “autorizar” unos gastos públicos que no tienen que hacerse y que sólo se hacen en función de otros cometidos o deberes del Estado derivados de otras normas o actos diversos de los del presupuesto, no se parece siquiera al con-

Lcepto material de una ley y, por el contrario, no se diferencia en nada (salvo en el órgano de emisión), del acto de autorización típicamente administrativo, consistente en

la mera remoción de un obstáculo legal para que la persona u órgano autorizado realice la actividad autorizada, actividad de que es titular ese órgano autorizado y no el autorizante. (RSCCSJ. VS. 121-1989).

El acto de producción normativa, comúnmente llamado "ley formal", es el resultado del ejercicio de las atribuciones, que con el carácter de competencia exclusiva, la Constitución Política le atribuye al Poder Legislativo. Para que el resultado de esa potestad sea jurídicamente eficaz, es imprescindible observar el procedimiento, que para la formación de las leyes, establecen la misma Ley Fundamental y el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. (RSCCSJ. 3410-1992).

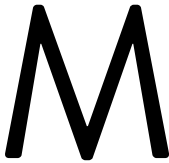
Libertad pública y funcionarios públicos

Debe tenerse en claro, como lo ha sostenido la doctrina, que las libertades públicas no son otra cosa que el reconocimiento constitucional de la autonomía personal; precisamente por ser un ámbito de autonomía, las facultades que lo integran pueden ser

ejercidas o no con idéntico poder de autodeterminación. (RSCCSJ. 5483-1995).

Los funcionarios o servidores públicos, por la circunstancia de estar sometidos a una relación estatutaria, no pueden ver diezmada o limitada su libertad de expresión y opinión y, en general, ninguno de los derechos fundamentales de los que son titulares por intrínseca dignidad humana. Las organizaciones administrativas no son compartimentos estancos o separados del conglomerado social y la existencia de una carrera administrativa o de una relación estatutaria no justifican el despojo transitorio o las limitaciones de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos de los cuales gozan en todas las facetas de su vida. Ciertamente, la libertad de expresión en el ámbito de una relación funcional o estatutaria puede sufrir leves modulaciones por razón de la relación de jerarquía inherente a la organización administrativa, la confianza que debe mediar entre el superior y el inferior, los deberes de lealtad de ambos con los fines institucionales y de reserva respecto de las materias que han sido declaradas secreto de Estado por una ley. Sobre el particular, conviene agregar que tal matización ha de ser proporcionada y razonable, y que ni siquiera un interés público podría limitar o restringir los derechos fundamentales de un funcionario público por la vinculación más

fuerte, la eficacia directa e inmediata y la superioridad jerárquica de éstos. Los conceptos de buena fe y lealtad no pueden enervar la libertad de expresión de un funcionario público cuando a través de su ejercicio no se causa una lesión antijurídica al ente u órgano público al cual pertenece y representa o a terceros. (RSCCSJ. 1527-2003).



Mayorías y minorías

Resulta que la mayoría absoluta de votos dispuesta por el artículo 119 de la Carta Magna debe entenderse obligatoria para las decisiones legislativas que tienen el carácter de ley, o que en razón de su naturaleza incidan en el ordenamiento jurídico (externa corporis), en los casos en que la misma Constitución no dispone mayorías calificadas, pero que en lo que se refiere al fuero interno de su gobierno, la Asamblea es libre y autónoma para establecer sus propias normas, respetando, según se dijo, los valores fundamentales, dentro de los que se destaca el principio democrático, que en el contexto de un cuerpo fundamentalmente político y deliberante significa, también, la

protección de los derechos de las minorías como criterio rector para evitar los abusos o la dictadura de las mayorías. Sin perjuicio del respeto que las decisiones de la mayoría debe merecer, las minorías tienen el derecho de hacerse oír y de participar con su voto en la toma de decisiones, particularmente en aquellos actos que por su trascendencia hacen a la esencia y razón de ser del régimen representativo. Adviértase que tal razonamiento es aplicación obligada del principio dispuesto por el artículo 95, inciso 6 de la Constitución, que al tutelar los derechos de las minorías, establece un criterio fundamental de convivencia democrática, extensivo a todo el ordenamiento. TERCE-RO: Entre otras consecuencias, la interpretación absoluta y restrictiva que del artículo 119 prohija al accionante, impediría que las minorías pudieran intervenir directa y activamente y con poder decisorio en el juego propio de la democracia participativa, con grave demérito del orden que es base de nuestra existencia republicana a tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política. El respeto a la minoría es un principio fundamental de nuestro ordenamiento constitucional, que proviene del concepto mismo de “democracia”, entendiendo que la



M

nuestra se basa sobre un continuo contraste de opiniones organizadas que concreta el principio: “gobierno de la mayoría con participación de la minoría, dentro de un régimen de libertad e igualdad”. (RSCCSJ. 990-1992).

La regla de mayoría se complementa con el debido respeto de las minorías (inciso 6) del artículo 95 de la Constitución Política), que tradicionalmente se han relacionado con los grupos numéricamente inferiores, o los grupos que en el ámbito estatal se encuentran en una situación de inferioridad, aunque numéricamente no sean inferiores (caso de las mujeres). Para darle solución a esta situación es que se establecen acciones afirmativas –doctrina de la discriminación invertida-, que justifica el tratamiento especial para aquellas personas o grupos que se encuentren en una situación real de desventaja respecto de los demás. (...) Una de estas “acciones afirmativas” lo constituye el sistema de cuotas femeninas, por el que se confiere un porcentaje al sector femenino (del cuarenta por ciento) para puestos elegibles (de elección popular), al tenor de la reforma legal que sufrió el artículo 60 del Código Electoral, (RSCCSJ. 3475-2003).

Sobre el tema de la representación política y las minorías, la doctrina es unívoca en recono-

cer, como parte vital del sistema democrático, la conformación de fuerzas políticas distintas que atenúen la centralización de las decisiones por parte de los grupos mayoritarios. Nuestra democracia representativa y pluralista se apoya en un sistema de partidos (pluripartidismo) que supone una amplia participación de los diversos grupos y la generación de diversas opiniones, razón por la cual se afirma modernamente que todo intento de negación de los derechos de los grupos minoritarios sería antidemocrático. (RSCCSJ. 14253-2004).

Los casos que preceden al presente asunto, dejan en evidencia una importante interpretación de la Sala Constitucional en el tema, que ha venido a impulsar y zanjar la problemática que surge del artículo 178 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, diseñada para otros tiempos, interpretación que, con toda claridad, apoya imparcialmente a las fracciones en minoría, pero de igual manera deben servir de instrumento para cuando también se vulneran los derechos del principio democrático, ya no en protección de las minorías, sino de las mayorías. (RSCCSJ. 5596-2012).

Minoría parlamentaria

La utilización del término “democrático” en nuestra Carta Fundamental establece una exigencia en el origen de la ley ordinaria y es que ésta debe ser el producto

de la voluntad popular representada en la Asamblea Legislativa. Sin duda, dentro del orden democrático las minorías juegan un papel importantísimo, no solo en el ámbito del control político, sino también en el proceso de formación de la voluntad que se expresa en la ley; pero no quiere ello decir que las minorías deben potenciarse por sobre la representación de las mayorías, que verían de otra forma restringida su esfera de acción. La reciente reforma al artículo 124 de la Constitución Política al establecer que las comisiones con potestad legislativa plena deben reflejar en forma “proporcional” el número de diputados de los partidos políticos, precisamente consagra ese principio de respeto a las minorías, el que se entiende proporcional al mandato del electorado. El principio, en un país democrático, tiene sentido en tanto referido a la participación “proporcional” en la toma de decisiones. (RSCCSJ. 2430-1994). El procedimiento legislativo debe garantizar, en esa dinámica – como ya se dijo - el acceso y la participación de las minorías, pues ellas también representan intereses de la sociedad civil. No cabe duda a la Sala que el Reglamento de la Asamblea Legislativa, mediante la determinación de períodos de intervención de los diputados, tanto en el Plenario

como en las comisiones, potencia una amplia participación de todos los sectores en el debate parlamentario y, además, cuando se ocupa de la participación proporcional de las minorías, no hace otra cosa, más que desarrollar lo que la Constitución Política garantiza en torno a los grupos cuantitativamente menores, también representados en su seno. (RSCCSJ. 3220-2000).

Moción

Ello es así por cuanto la facultad de mocionar que el Reglamento de la Asamblea Legislativa concede a todos los diputados, tiene como finalidad asegurar la posibilidad de participación de todos los grupos que la conforman, permitiéndoles ejercer, ampliamente, su papel de formadores de la Ley, sea que estén en la “situación” o en la “oposición” respecto de la opinión de la mayoría, debido a su carácter de representantes del pueblo (Artículo 105 de la Constitución). Los únicos límites admisibles a esta facultad son los que expresamente consten en la Constitución Política, o bien en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, siempre que en este último caso no restrinjan en forma excesiva el derecho de todo diputado a mocionar, afectando el núcleo esencial de dicha atribución.



M

ción. (RSCCSJ. 7428-2005).

La participación de los diputados en las Comisiones Permanentes Ordinarias esté regulado en los artículos 123 y 124 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que reconocen el derecho de cualquier diputado a presentar mociones escritas “que considere como reforma del caso a cada proyecto”, y las mociones de fondo podrán tramitarse desde el día de publicación del proyecto de ley y mientras no haya sido votado el mismo en la Comisión correspondiente. Las mociones de fondo son aquellas propuestas de los diputados destinadas a modificar el proyecto de ley en cuanto al fondo. Es decir, la contribución de cada diputado en el proceso de formación de la ley se ejerce mediante una propuesta escrita, que procura mejorar, aclarar, modificar, suprimir o adicionar la proposiciones normativas incluidas en incisos, artículos, secciones, capítulos o títulos de un proyecto de ley, lo que significa la posibilidad de influir y determinar los contenidos que finalmente son aprobados por la Asamblea Legislativa, y que constituye el ejercicio de un derecho de todos los integrantes de dicho Poder, el derecho de enmienda, que a su vez define uno de los aspectos esenciales de la actividad legislativa y de nuestro régimen democrático. (RSCCSJ. 10450-2008).

Moción, forma

Algunas mociones fueron rechazadas por haber sido planteadas como de fondo a pesar de ser típicamente de forma; por ser accesorias de otras mociones de fondo desechadas y por ser idénticas a las presentadas por otros diputados y que ya habían sido desechadas por la Comisión o el Plenario. Sobre el primero punto, debe decirse que aquellas mociones destinadas, no a modificar el contenido del proyecto, sino a sustituir un término por otro, sin alterar en nada el sentido del texto, debe ser considerada como de forma. Para discutir lo relativo a estas mociones, es competente la Comisión de Redacción (artículo 152 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). De tal manera que si el Presidente del Directorio rechaza mociones de fondo por tratarse de verdaderas mociones de forma, ello no constituye un acto contrario al Reglamento, ni lesiona en nada los poderes de representación y participación ejercidos indirectamente por el pueblo por medio de los diputados. (RSCCSJ. 3220-2000).

Moción modificada

Aducen los consultantes que mociones presentadas vía artículo 137 del Reglamento, fueron alteradas luego de haberlas distribuido a los diputados, atentando contra el principio de publicidad de la actividad parlamentaria. De

la revisión del expediente legislativo (folios 6.711, 6.712 y 6.713) se comprueba que las mociones de fondo números 121-137, 239-137 y 739-137, las tres del diputado Vargas Artavia, contienen inscripciones manuscritas que alteran en mayor o menor grado el contenido inicialmente impreso mecánicamente. Considera esta Sala que una alteración efectuada por el Directorio de la Comisión y del Plenario, en una moción de fondo, sin consentimiento del diputado que presenta la moción y sin que a los legisladores se les hiciera saber del nuevo contenido de la propuesta, constituye sin duda un vicio que invalida del procedimiento legislativo en lo que atañe a esa moción, pues implicaría una limitación injustificada de la facultad de enmienda y deliberación con que cuentan los diputados de conformidad con lo que disponen los artículos 2.8, 3.5 y 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y que se constituye en un elemento fundamental del principio democrático reflejado en la actuación parlamentaria. (RSCCSJ. 3220-2000).

Moción de orden

Al respecto, el artículo 153 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que “En cualquier estado del debate podrán presentarse mociones de orden,

salvo que este Reglamento lo impida expresamente. Estas mociones se conocerán inmediatamente después de presentadas y aceptadas como tales por el Presidente. Para explicar el contenido de la moción el o los proponentes tendrán un plazo que, individualmente o en conjunto, no exceda de cinco minutos”. A tenor de la norma transcrita, los requisitos de la moción de orden son los siguientes: a) debe ser aceptada por el Presidente; b) se conocerá inmediatamente y c) el o los proponentes tienen un plazo máximo, individual o conjunto, de cinco minutos para explicar su contenido. (...) El principio de publicidad, tratándose de una moción de orden, se respeta, en esencia, con la propuesta, su aceptación por el Presidente y, finalmente, con la explicación de su contenido al plenario por su proponente, para así ser votada. (RSCCSJ. 2901-2007).



Moción, trámite en bloque

En el caso concreto, la moción número 61, era una propuesta para agregar un inciso identificado con la letra d) al artículo 19 del Libro II; la 62, para modificar el inciso b) del mismo artículo; y la 63, una elaboración conjunta de las otras dos. La Sala estima, en el caso concreto, que existe evidente co-

M

nexidad entre las tres mociones y por ello, no se violan los principios constitucionales del procedimiento legislativo. Pero se advierte, eso sí, que actuar en forma contraria, injustificada o arbitrariamente, conduciría a viciar por inconstitucional el procedimiento, por lesionar el principio democrático al restringir en forma ilegítima la actuación de los representantes populares en la Asamblea Legislativa, impidiendo un adecuado ejercicio de la oposición, salvo, como ya se dijo, que existan razones de impertinencia, razonabilidad o improcedencia manifiesta, que decidan lo contrario, en cuyo caso, siempre existirán los remedios internos del debate, para que el tema pueda ser resuelto definitivamente en el seno legislativo. (...) Tampoco considera inconstitucional la Sala que se rechacen mociones idénticas promovidas por más de un diputado. La posibilidad de hacer oposición a la iniciativa debe ser canalizada por límites razonables; no es, por ende, irrazonable limitar la discusión a una moción por cada propuesta concreta. Deben ser efectivamente idénticas o al menos razonablemente equivalentes las mociones a fin de que la segunda sea rechazada según este criterio, pero de hacerlo así, no habrá vicio de inconstitucionalidad alguno. En cuanto al rechazo de mociones siguiendo

legítimamente los criterios antes mencionados, considera la Sala que dichas actuaciones no configuran vicios esenciales al procedimiento legislativo que importen su inconstitucionalidad. (RSCCSJ. 3220-2000).

Moción de revisión

Los legisladores consultantes dicen (véase, a folio 4 de la consulta) que la presentación de la moción de revisión se produjo “en la sesión No. 175 del 19 de abril del 2004 según consta en copia de acta...”, pero el acta solo refleja la intención del Diputado Vargas Fallas de presentarla, una vez redactada, como ya se ha mencionado. Tampoco figura en el índice de la citada sesión referencia alguna a la moción de revisión que aquí interesa, contrariamente a lo que ocurre en el caso de otras mociones de la misma naturaleza, cuya existencia se consigna en el índice y cuyo texto se transcribe en el acta. Dada esta circunstancia, mal haría la Sala en calificar, desde la perspectiva de sus atribuciones, los alcances de haberse omitido el conocimiento y la votación de una moción de revisión que no se comprueba que se haya presentado, valga decir, de calificar un dato por lo pronto eventual o hipotético. En este sentido, en punto al tema de la revisión, a partir de los elementos de que da cuenta la copia fiel del expediente legislativo no puede deducirse la infracción de un trá-

mite esencial del procedimiento. (RSCCSJ. 5627-2004).

Lo que suceda en la práctica parlamentaria y los recursos reglamentarios que haga valer cada diputado para defender sus posiciones, no sólo no tienen relación con vicios sustanciales del procedimiento legislativo, sino que, a lo sumo, sería una práctica legislativa indeseable, pero no por ello inconstitucional. En cuanto a este aspecto, nótese que en el fondo no se trata de una consulta sobre el proyecto de ley en cuestión, sino un alegato de inconstitucionalidad sobre el propio reglamento de la Asamblea Legislativa que no limita a los diputados no proponentes para la presentación de mociones de revisión. Así entonces, en cuanto a este aspecto, la práctica que puedan utilizar algunos diputados de presentar mociones de revisión únicamente para que las mociones adquieran firmeza, es una cuestión que escapa del conocimiento de esta Sala. (RSCCSJ. 2675-2012).

Moción de reiteración

Otra gran cantidad de mociones de reiteración fueron rechazadas ad portas por parte del Presidente del Directorio, por entender que cada legislador únicamente podía formular una reiteración por cada artículo del proyecto de ley. Respecto de este tema, lo que corres-

ponde es el análisis del artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que disciplina lo concerniente a la reiteración de mociones. Dicho numeral en su inciso 3) dispone que: “Sólo procederá una reiteración por cada modificación, derogación o adición presentadas.” Es decir, que el Reglamento Legislativo no limita a los diputados a la presentación de una moción por artículo, sino a una por modificación, adición o derogación presentada, lo cual puede implicar que respecto de un único artículo complejo, por referirse a varios temas o contener diversos incisos, pueda el diputado ejercer su derecho de enmienda respecto de cada uno de tales temas o incisos sin que se deban, posteriormente, reiterar todas esas mociones en forma conjunta, a pesar de que se reconoció la complejidad del texto en cuestión al acoger para su conocimiento la moción de fondo. El Reglamento de la Asamblea Legislativa debe ser interpretado de manera tal, que el carácter representativo y participativo del Parlamento se vea reforzado y no limitado. (RSCCSJ. 3220-2000).

Moción, artículo 137 RAL

Conviene decir, sin embargo, que este artículo contiene una regulación que la Asamblea se ha dado



M

a sí misma con plena competencia para hacerlo; que es un medio para cumplir el proceso de gestación de la voluntad legislativa que no está -sobre todo en casos como el que aquí se examina- compelida a manifestarse sobre un texto intangible -el propuesto por quien o quienes ejercen el derecho de iniciativa-, sino que, por el contrario, puede modularlo con amplitud en atención a diversas motivaciones o consideraciones: por ejemplo, a razones de oportunidad, mérito o conveniencia, a percepciones de orden político inherentes a la propia naturaleza de la Asamblea, o a necesidades impuestas de una u otra manera por el ordenamiento jurídico; y que, en fin, es un instrumento procesal destinado a una función limitada, tanto por el hecho de que las mociones que se presenten y admitan con este soporte reglamentario deben ser coincidentes con la materia propia del proyecto de que se trate, y no ajenas, extrañas o contrastantes con ella, como porque esas mociones fijan y delimitan de un modo preciso la facultad de la Comisión que debe conocerlas. (RSCCSJ. 3789-1992).

Recibido por el Directorio el informe de la Comisión, se suspenderá el conocimiento del asunto que en ese momento esté en primer debate y, de inmediato, se entrará a conocer el proyecto cuyo

trámite se encontraba suspendido, de conformidad con el párrafo anterior. "Es decir, no contiene expresamente la misma obligación prevista para las Comisiones permanentes con potestad legislativa plena de abrir tres sesiones adicionales y, con ello, la oportunidad de mocionar, por el fondo, respecto del texto sustitutivo. Lo que cabe preguntarse, entonces, es si la previsión que garantiza una más amplia participación de los legisladores, propia de las comisiones permanentes indicadas, debe trasladarse al Plenario legislativo. (...) justamente en ese carácter, que no puede recurrir al ejercicio interpretativo de extrapolar una disposición, que es específica de las comisiones legislativas con potestad legislativa plena, al Plenario del Parlamento. Tal interpretación extensiva e integradora podría válidamente nacer del propio órgano legislativo, ya fuera en virtud del artículo 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa o por obra de la costumbre parlamentaria. (RSCCSJ. 992-2011).

Mora legislativa

Se le da un plazo de treinta y seis meses a la Asamblea Legislativa para que dicte la reforma parcial a la Constitución Política y la reforma a su Reglamento para incorporar el deber de probidad como una causal de cancelación de credencial y otras sanciones. (RSCCSJ. 11637-2010).

En caso de constatarse una laguna o vacío normativo es deber impostergable de la Asamblea Legislativa proveerse de un régimen explícito –por virtud de la habilitación constitucional para dotarse de su propio régimen interior, artículo 121, inciso 22- para actuar las políticas y normas jurídicas –internacionales e internas- que pretenden asegurar la rectitud, probidad y honradez en el ejercicio de la función pública, a las que, obviamente, no puede sustraerse el órgano legislativo y sus miembros, por suerte de una imprevisión normativa absolutamente reprochable e injustificable. Si como se indicó precedentemente, también, los diputados y diputadas están sujetos a los deberes establecidos en la normativa internacional e interna para garantizar la integridad y moralidad de los funcionarios públicos, la omisión del poder legislativo para garantizar su observancia resulta, a todas luces, ilegítima por lo que debe ser suplida a la mayor brevedad posible. (RSCCSJ. 18564-2008).

El Tribunal Constitucional tiene competencia para fijar plazos a la Asamblea Legislativa, con el objeto de que reforme parcialmente la Constitución Política, y la ponga en sintonía con el Derecho Internacional, cumpliendo con las obligaciones que el Estado ha

asumido con la comunidad internacional. (...) Se debe otorgar a la Asamblea Legislativa el plazo de 36 meses para que dicte la reforma parcial a la Constitución Política y la enmienda al Reglamento de la Asamblea Legislativa, para que se incorpore como causal de pérdida de credencial de los Diputados, las faltas al deber de probidad, así como el establecimiento de otras sanciones administrativas que no impliquen esa cancelación, cuando los Diputados cometan faltas a los deberes éticos-funcionariales. (RSCCSJ. 12826-2010).

Motivación del acto administrativo



Sobre este punto, la jurisprudencia de la Sala ha sido muy clara en afirmar que existe un principio constitucional que obliga a la motivación de los actos, sobre todo aquellos que son lesivos de los intereses o derechos de los individuos, principio que está íntimamente ligado con el de defensa, también de rango constitucional. La no motivación de un acto, sobre todo si este es lesivo, aún cuando haya existido un proceso que le dé lugar es equivalente a que en un proceso civil o penal, el Juez, luego de instruido el proceso, sólo dicte el por tanto de la sentencia, sin

M

explicar cuáles fueron los elementos de juicio y las pruebas que le permiten sustentar su conclusión. (RSCCSJ. 226-1991).

El criterio reiterado de la Sala ha sido que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del debido proceso y del derecho de defensa, puesto que implica la obligación de otorgar al administrado un discurso justificativo que acompañe a un acto del poder público, por medio del cual resuelve una gestión interpuesta ante la Administración. Se trata de un medio de control democrático y difuso, ejercido por el administrado sobre la no arbitrariedad del modo en que se ejercen las potestades públicas, de suerte que en la exigencia de motivación de los actos administrativos se descubre así una función supraprocesal de este instituto, que le sitúa entre las consecuencias del principio constitucional del que es expresión, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los actos públicos. El concepto mismo de motivación desde la perspectiva constitucional no puede ser asimilado a los simples requisitos de forma, por faltar en éstos y ser esencial en aquélla el significado, sentido o intención justificativa de toda motivación con relevancia jurídica. (RSCCSJ. 3096-2011).

N

Nepotismo

Es lógico y razonable, amparadas en el interés general de un correcto ejercicio de la función pública, que normas como éstas procuren la independendencia necesaria entre los funcionarios, de modo que se evite el nepotismo; es decir, que un funcionario busque colocar, en la misma institución que trabaja, a sus familiares por consanguinidad o afinidad en los grados en que la ley determina. No obstante, parece ilógico e irracional aplicar la misma normativa a otra hipótesis fáctica, cual sería la unión matrimonial entre funcionarios de la institución, es decir, a un parentesco sobreviviente. Esto, por cuanto no se busca beneficiar a algún pariente con su ingreso en el mismo lugar de trabajo, sino que la relación se da en el sentido contrario: dos personas que trabajan en la misma oficina deciden vincularse en matrimonio, en ejercicio de sus libertades más fundamentales, como el derecho a elegir estado y fundar una familia. El empleo común no ha sido, en este caso, más que la causa del conocimiento mutuo que ha llevado a la decisión de contraer matrimonio. (...) Así, la incompatibilidad entre el matrimonio de funcionarios y la conservación del empleo

de alguno de ellos en la institución a todas luces constituye una limitación a derechos fundamentales no consagrada o determinada por la ley, sino contemplada en una disposición de rango inferior, que hace extensiva dicha incompatibilidad a un supuesto distinto al mero nombramiento de funcionarios. Esto contradice el principio de reserva de ley que rige en materia de libertades individuales. (RSCCSJ. 4610-1995).

Nombramientos

No resulta de aplicación para este tipo de procedimiento, el artículo 119 de la Constitución Política, toda vez que como se indicó anteriormente, la exigencia de que las resoluciones de la Asamblea Legislativa se tomen por mayoría absoluta de los diputados presentes únicamente lo es respecto de las decisiones que tengan carácter normativo, esto es, las que incidan directamente en el ordenamiento jurídico, sea por tratarse de una ley, la aprobación de un tratado o convenio internacional o de la imposición de impuestos. Asimismo, debe considerarse, que no existe ninguna disposición en el Reglamento de la Asamblea Legislativa que prevea un procedimiento especial cuando se trata de la ratificación de nombramientos, dado que el establecido en el artículo 201, regula el procedimiento a

seguir cuando la designación de un nombramiento le corresponde, con entera responsabilidad, a la Asamblea Legislativa, y no como en este caso, del control político, a manera de condición de eficacia, como se explicó anteriormente. (...) Al no existir ninguna disposición ni constitucional ni de orden reglamentario interno de la Asamblea Legislativa, en relación con el procedimiento a seguir para la ratificación del nombramiento de los miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el cual, en todo caso, es una institución creada por ley, debe seguirse y aplicarse el previsto en la Ley (artículos 47 de la Ley de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos), entendiéndose que el plazo de los treinta días se contabiliza como naturales, lo que corresponde, a un mes exacto; de manera que si el Consejo de Gobierno pasa a conocimiento de la Asamblea el nombramiento de un miembro de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, para su ratificación, ésta tiene que resolver en ese mes, caso contrario, se tendrá por ratificado el nombramiento. No interesa si hay días inhábiles de por medio, como lo serían los sábados o domingos, o eventualmente feriados, o

N

N

la suspensión de sesiones, como en este caso, por cuanto la normativa es clara al indicar que se contabilizan como treinta días naturales. (RSCCSJ. 11943-2001).

Nombramiento de magistrados

El examen de las Actas de la Asamblea Constituyente de 1949, las cuales son fuente auxiliar importante de interpretación del Derecho de la Constitución, revela que la redacción definitiva de esa disposición fue objeto de un amplio debate en la Asamblea Constituyente de 1949, que puso en evidencia la voluntad de garantizar la independencia, tanto del Poder Judicial, en general, como de sus Magistrados, en especial, frente a los demás Poderes del Estado y, particularmente, del Legislativo, “con el objeto de ponerlos al margen de los vaivenes de la política” (Acta #139, pg. 177); esto, mediante la adopción de un sistema por el cual, una vez electo un Magistrado por un período de ocho años, se le considere reelecto para períodos iguales futuros, en virtud de la propia Constitución, salvo que la Asamblea Legislativa, en votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, acuerde expresamente lo contrario. (...) Esta salvedad —de la ‘no reelección’— es, obviamente, ex-

cepcional y, por ende, de interpretación y aplicación rigurosamente restrictivas, además de repulsiva, por definición, a criterios de analogía legis o, mucho más, de analogía juris; porque, también en este caso, como en los similares en que la Constitución impone la necesidad de una votación calificada, precisamente como excepción a la normal de mayoría absoluta establecida en el artículo 119. (...) Por lo demás, el artículo 163, que invoca el recurrente, no demuestra, como pretende, que la reelección del Magistrado sea una elección, porque lo único que, incluso textualmente, ordena es que la designación o ‘elección’ se haga, bien dentro de las ocho sesiones posteriores a la comunicación de una vacante —por renuncia, fallecimiento, jubilación u otro motivo—, o bien dentro de las diez anteriores al vencimiento del período; esto último, desde luego, sólo en el supuesto de que los legisladores hayan dispuesto expresamente no reelegir al Magistrado en ejercicio. (RSCCSJ. 2621-1995).

Nombramiento del Contralor

El artículo 183 de la Constitución Política reserva a la Asamblea Legislativa la potestad de elegir a las personas que ocupen los cargos de Contralor o Contralora y Subcontralor o Subcontralora General de la República. Se trata de una manifestación de la potestad de

control superior de la Hacienda Pública que el constituyente confió en el Poder Legislativo, (...) La Asamblea Legislativa debe nombrar a las personas que ocupen dichos cargos en forma oportuna, de modo que por su negligencia, no se deje acéfala la principal institución de control financiero del país, poniendo en riesgo la integridad de la Hacienda Pública, entorpeciendo la buena marcha de los servicios públicos, paralizando los procedimientos de contratación administrativa, etc. Además de lo anterior, debe ser tomado en consideración que el propio constituyente dispuso en el citado artículo 183 que la elección de los jefes de la Contraloría General de la República debe ser efectuada dos años después de iniciado el respectivo ejercicio presidencial, con la finalidad de alejar al máximo la elección de estos funcionarios, de la contienda electoral. Ante un mandato tan contundente, la Asamblea no puede sino actuar de plena conformidad con la norma constitucional y efectuar el nombramiento (o conocer de la reelección) de quienes ocupen los cargos en mención, a más tardar el ocho de mayo ubicado dos años después del inicio del período presidencial que preceda el fin del mandato de ocho años de los actuales jefes. (RSCCSJ. 9380-2005).

Normas preconstitucionales

Las normas de cualquier índole aplicables hoy, hayan sido o no promulgadas durante la vigencia de otras Constituciones, deben ser confrontadas con la actual únicamente, por lo menos en cuanto a su vigencia y aplicación posteriores a ésta, en tanto que, si adolecieron de vicios de Constitucionalidad formal o material respecto de las anteriores -ya derogadas-, éstos no fueron declarados y corregidos en su momento por los órganos investidos de competencia para hacerlo -hasta entonces la Corte Suprema de Justicia-. En consecuencia, abrogada la Constitución que las sustentaba, es la vigente la única Carta susceptible de ser tenida como punto de referencia o parámetro constitucional frente a la supervivencia posterior de actos normativos y por esto, los Decretos Ejecutivos cuestionados de inconstitucionales sólo pueden ser considerados ahora confrontándolos por la Sala con la Constitución de 1949 en vigor. XXXI.- En ese mismo sentido, se reitera la importancia de la declaratoria de preservación del conjunto de disposiciones normativas preconstitucionales que hace el mismo artículo 197. Es evidente que la consecuencia de esta op-

N

N

ción seleccionada por el legislador constituyente significa que el nuevo ordenamiento constitucional, acepta e incorpora el régimen jurídico imperante al momento, tal como es. Una primera consecuencia de ello, como ya se adelantó, es la imposibilidad de revisar las reglas o exigencias formales de elaboración de cada norma a la luz de las superiores que regían en la época anterior a 1949, en que se emitieron, por lo que la Sala se abstiene de emitir pronunciamiento alguno sobre posibles vicios acaecidos durante su tramitación, llamados de procedimiento; lo mismo cabe decir respecto de los sustanciales, que apuntan hacia su contenido contrastado con el de esa Constitución o las demás anteriores, bajo cuya cobertura rigieron, lo cual contradiría la concepción unitaria del Derecho de la Constitución. (...) En su lugar, surge la necesidad de analizar los efectos de esa legislación “antigua” sobre la sociedad actual, asumiendo que no existen situaciones jurídicas surgidas en esos años que estén todavía abiertas a debate, o expectativas de derecho que no se hubiesen consolidado ya. De todas maneras, las situaciones jurídicas consolidadas y los derechos adquiridos, no podrían ser afectados por una declaratoria de inconstitucionalidad de la legislación correspondiente, por cuanto

no hay forma de revertir sus efectos sin perjudicar, de manera retroactiva, a personas a cuyo favor han operado esos efectos de buena fe. XXXII.- El tercer aspecto del artículo 197 que es necesario comentar, es la forma de adaptar esas “viejas” leyes o normas a la realidad constitucional. El constituyente abrió dos posibilidades: su modificación o abrogación “por los órganos competentes del Poder Público”, o su derogación “expresa o implícita por la presente Constitución”. (...) Desde la perspectiva de la jerarquía de las normas, es claro que se habrá producido la derogatoria implícita (o expresa según sea el caso) de la norma preconstitucional incompatible con ésta. sin embargo, también cabe considerar el problema como uno de inconstitucionalidad o invalidez sobreviniente; tesis según la cual toda violación a la Constitución debe ser eliminada por la vía de la declaratoria de inconstitucionalidad, independientemente de la fecha de promulgación o vigencia de la norma, por la sola circunstancia de que esté siendo aplicada bajo la Constitución vigente, que es lo que importa al fin. En este sentido, el concepto genérico de este tipo de vicio sobreviniente, es el de inconstitucionalidad, cuyos efectos se manifiestan de dos vertientes: a) en el caso de las normas preconstitucionales, como la derogación por inconstitucionalidad; y b) tratándose de normas postcons-

titucionales, como la nulidad por inconstitucionalidad. (RSCCSJ. 4091-1994).

Normas presupuestarias atípicas

Esta Sala estima que es enteramente procedente que se incluyan “normas generales” en las leyes de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter. ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias como se verá luego. Si bien el artículo 105 de la Constitución Política, dispone entre otras cosas, que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, es en los incisos 1) y 11) del artículo 121 de la Carta Política que se distingue entre dos diferentes modos y formas de legislar según corresponda a la materia de que se trate. El primer texto atribuye de manera exclusiva al Poder Legislativo la potestad de “Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones “. Por su parte

el inciso 11) atribuye también de manera exclusiva al citado Poder la potestad de “Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República”. Como podrá observarse la atribución del inciso primero constituye una potestad muy amplia que atañe en general a las leyes ordinarias o comunes, en tanto que la del inciso 11) es de carácter especial cuyo desarrollo se contempla en los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125 in fine que impide al Poder Ejecutivo el veto en materia de legislación presupuestaria. Es así, que si la Constitución contempla por separado esas facultades, es porque se trata de actos legislativos de diferente naturaleza y contenido, aunque el presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes deban tener también ese carácter. (RSCCSJ. 121-1989). Considero que la llamada “Ley de Presupuesto” en Costa Rica es ley solamente en el sentido formal, no en el material o por decirlo mejor, no es tal ley sino un acto administrativo de autorización emanado del Poder Legislativo en una función administrativo-constitucional de tutela preventiva de la Administración Pública, de manera que las llamadas normas atípicas no son, a mi juicio, inconstitucionales solamente por invadir materias no

N

N

presupuestarias reservadas a la legislación ordinaria, sino que lo son también en cuanto pretenden tener los alcances y efectos de las leyes formando como forman parte

de una llamada ley que no es constitucionalmente más que un acto administrativo emanado del Poder Legislativo. (RSCCSJ. VS 121.1989).

Las normas atípicas son aquellas que sin tener ninguna relación con las normas de ejecución presupuestaria, se encuentran incluidas dentro del presupuesto y nacen cuando el legislador deroga, modifica, interpreta o incluso crea leyes ordinarias dentro del presupuesto. Esta inclusión de disposiciones no presupuestarias en las leyes del presupuesto, ha sido considerada en reiterada jurisprudencia como violatoria de los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar las leyes, reformarlas. (RSCCSJ. 4790-1993).

Lo que resulta improcedente es incluir en las leyes de presupuesto las normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por las reglas dispuestas para las leyes comunes u ordinarias. Así, la consecuencia que se produce cuando la práctica de comentario es observada por los legisladores, según esa misma jurisprudencia, es la inconstitucio-

nalidad de la norma por razones formales, pues con ella se utiliza el procedimiento prescrito por la Constitución Política para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, para dictar o reformar, en su caso, leyes ordinarias. (RSCCSJ. 6043-2002).

Nulidad absoluta, manifiesta y evidente

Análisis aparte merece el artículo 100 de la Ley de la Administración Financiera de la República. Este, deja a la Contraloría General de la República o a la propia administración, el declarar la nulidad de los contratos celebrados. Se afirma por la demandada que en uso de esa competencia, se anuló la adjudicación del concurso N.2-89. Para la Sala, el artículo de cita debe tenerse como completado, sustancialmente, con lo que posteriormente vino a indicar, sobre el particular, la Ley General de la Administración Pública. Por una parte, de conformidad con ésta, un acto declaratorio de derechos solamente puede ser declarado nulo por la propia administración, cuando se esté en presencia de una nulidad absoluta, manifiesta y evidente. Por manera que no se trata de cualquier nulidad absoluta, sino de aquella que se encuentre acompañada de una nota especial y agravada, consistente en que la nulidad absoluta sea perceptible fácilmente, o lo que es igual, sin necesidad

de forzar las circunstancias para concluir en ello. De no estarse en presencia de este tipo de nulidad absoluta, la administración debe recurrir al Instituto de la lesividad, solamente declarable por un juez. Por otra parte, la Ley General de la Administración Pública agrega otro requisito a cumplir por la administración; la declaratoria por “mano propia” solamente puede hacerse, si en la determinación de la nulidad absoluta, manifiesta y evidente, participa el criterio vinculante de un órgano técnico-jurídico externo. Ese órgano es la Procuraduría General de la República- en tratándose de la competencia de anular- como lo establece el artículo 173 de la citada ley. (RSCCSJ. 1563-1991).

La única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más en favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de

la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte, como se evidencia en el presente caso, el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto. (RSCCSJ. 897-1998).

Las nulidades solamente se pronuncian cuando hacerlo resulte necesario para reponer un trámite sustancial, prevenir indefensiones o sancionar graves violaciones al ordenamiento. (RSCCSJ. 2621-1995).

La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República –acto preparatorio del acto anulatorio final -. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). (RSCCSJ. 1570-2004). La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría General de la República o la Contraloría General de la República –acto preparatorio del acto anulatorio final—. Le corresponderá a la Contraloría cuando

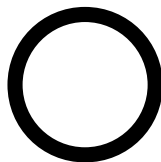
N

N

la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). (...) Se trata de un dictamen de carácter vinculante —del que no puede apartarse el órgano o ente consultante—, puesto que, el ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. (...) La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser “evidente y manifiesta”, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública. Así, lo evidente y manifiesto

es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. (RSCCSJ. 3487-2010).

(Ver descriptor: Principio Intangibilidad de los actos)



Orden del día

El orden del día en las sesiones del Plenario Legislativo, se refiere a la concreta ordenación de los diferentes asuntos a ser conocidos por parte del órgano deliberativo en cada sesión. Dicho instituto, que no es regulado por la Constitución formal, sí se encuentra debidamente formulado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que de acuerdo con el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, forma parte del parámetro de constitucionalidad vigente en el ordenamiento costarricense, al menos en lo referente a aspectos proce-

dimentales de relevancia constitucional. En ese sentido, el artículo 35 del Reglamento establece la siguiente regla: “Artículo 35.- Orden del día del Plenario. (...) El texto normativo anterior debe ser relacionado con el 179 del mismo Reglamento para así poder comprender cuál debe ser el orden del día en tratándose de sesiones legislativas en que la discusión del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el siguiente ejercicio económico haya sido puesto a despacho. (...) Como fácilmente se puede apreciar, el legislador, a la hora de elaborar las normas sobre discusión del Presupuesto de la República, dispuso que el conocimiento de este proyecto, al que la propia Constitución le asigna un plazo improrrogable para su discusión y aprobación (artículo 178 constitucional), debería ser tratado en forma preferente sobre cualquier otro proyecto de Ley. Únicamente podrían ser válidamente superpuestos a la discusión de la ley de Presupuesto, la discusión y aprobación del acta de la sesión anterior, la declaratoria de los estados de emergencia nacional o de sitio, y asuntos meramente internos de la Asamblea. (RSCCSJ. 9192-1998).

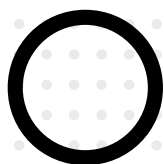
Ahora bien, los artículos 72 y 74 del Reglamento de la Asamblea Legislativa señalan que la convocatoria a sesiones, debe reali-

zarse con al menos 24 horas de anticipación y exhibir el orden del día para conocimiento de todos los diputados, lo cual fue incumplido en el presente caso, toda vez que la comisión sesionó el día siguiente -30 de octubre a las seis de la tarde-, antes de cumplirse las 24 horas. El criterio de mayoría de esta Sala reconoce que se produjo este vicio, sin embargo, indican que tal vicio no resulta invalidante por haberse presentado todos los diputados a sesionar en la comisión y ya para el 25 de octubre se habían entregado todas las mociones. (RSCCSJ. VS 2521-2008).

(...) 5) Los asuntos que entren en el Orden del Día figurarán en él por riguroso orden de fecha. Con este fin, la Secretaría, consignará al pie de ellos la hora y fecha de su presentación. Cuando en virtud de dispensa de trámites reglamentarios debiera entrar un asunto a Primer Debate, este se considerará, para efectos de la confección del Orden del Día respectivo como presentado en la fecha en que se aprobó la moción que le dispensó de los trámites conforme con el artículo 56 de este Reglamento. (RSCCSJ. 6939-1996).

Dicho con otras palabras, esta Sala entiende que el acuerdo de convocatoria aprobado el miércoles 10 de diciembre, no muestra





problemas de constitucionalidad, no solo porque el accionante no argumenta nada en ese concreto sentido, sino porque puede observarse que tal Acuerdo fue tomado

en su momento con cumplimiento de los procedimientos fijados, mediante una moción planteada con todas las formalidades, y con inclusión de los elementos esenciales para cumplir con su finalidad, pues se dejó bien establecido “cuándo reunirse, dónde reunirse, a qué hora reunirse y para que propósito se reunirá” (RSCCSJ. 5102-2010).

Omisión legislativa

El Derecho de la Constitución, esto es, el conjunto de principios, valores y preceptos constitucionales contenidos en la Carta Magna, pueden ser infringidos por los poderes públicos y los particulares mediante conductas activas u omisas. Para el supuesto particular de la Asamblea Legislativa, ese poder del Estado quebranta el bloque de constitucionalidad por acción cuando dicta leyes inconstitucionales o cuando, durante el procedimiento legislativo para su emisión, incurre en vicios sustanciales de tal entidad que ameritan su anulación. La Asamblea Legislativa infringe por omisión el parámetro de constitucionalidad cuando, ante un mandato expreso o tácito del constituyente originario

o del poder reformador para que se dicte una ley que desarrolle un contenido o cláusula constitucional, no lo hace –omisión absoluta- o bien cuando a pesar de haber dictado una ley esta resulta discriminatoria, por omisión, al no regular la situación de un determinado sector o grupo de la población o de los eventuales destinatarios que debió comprender o abarcar –omisión relativa-. (...) El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas no colisiona con el principio de separación de funciones (artículo 9 de la Constitución Política), en este caso, para las dispuestas por el Derecho de la Constitución para el legislador ordinario y las establecidas por éste para el Tribunal Constitucional. Este tipo de fiscalización lejos de debilitar ese principio lo actúa y lo fortalece, puesto que, demarca de forma clara el alcance de las potestades y competencias, por acción y omisión, del Poder Legislativo de cara al Derecho de la Constitución. (...) (RSCCSJ. 5649-2005).

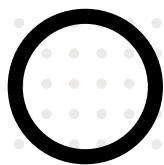
Omisiones legislativas, desarrollo de preceptos constitucionales.

El constituyente puede disponer de forma implícita o explícita que determinados contenidos constitucionales sean desarrollados por el legislador. En el primer caso, aunque el constituyente no disponga que una ley regulará la materia, por la naturaleza de ésta se

precisa de la mediación legislativa para su adecuada aplicación operativa, esto es, no se trata de normas constitucionales completas, de aplicación automática o auto ejecutables, sino que requieren de la interpositio legislatoris. También puede acontecer lo anterior cuando, por aplicación del principio de reserva de ley, una cláusula constitucional determinada precisa de ser regulada por una norma legal (v. gr. la regulación de los derechos fundamentales, fijación de delitos, penas y tributos, etc.). En lo tocante a las hipótesis en que el constituyente le impone al legislador de forma explícita el desarrollo de determinada materia o contenido constitucional, por tratarse de preceptos incompletos, se puede distinguir dos casos diferentes. El primero surge cuando expresamente el legislador establece que una ley regulará determinada materia, sin indicar un plazo o término al legislador para su desarrollo. (...) El segundo supuesto ocurre cuando el constituyente, además de mandar que se dicte una ley, le fija al legislador un plazo para el desarrollo e implementación de un contenido constitucional. (...) No sobra advertir que, absolutamente en todos los supuestos anteriormente mencionados, el legislador conserva una discrecionalidad plena o libertad para configurar el contenido de la

respectiva ley, siendo que el único límite de éste lo puede constituir el propio parámetro constitucional o el Derecho de la Constitución. (...) Bajo esta inteligencia, la omisión legislativa consistente en el retardo para el dictado de las dos leyes especiales de marras, resulta inconstitucional por contrariar una norma constitucional que impuso la necesidad de dictarlas y fijó un plazo, así como el principio democrático y el derecho fundamental de participación política directa del pueblo en el gobierno o en la dirección de los asuntos públicos. (...) Ciertamente, la Ley de la Jurisdicción Constitucional en su Título IV “De las cuestiones de constitucionalidad” y, más concretamente, en los ordinales 87 a 95 que establecen la tipología de la sentencias de inconstitucionalidad, no prevé, para el caso de las omisiones, un plazo para que el órgano proceda a dictar el acto normativo que se echa de menos y se supere la situación antijurídica generada por la conducta omisa. No obstante, dado que, el presente asunto versa sobre una omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo por un inequívoco incumplimiento de un mandato expreso y bajo plazo del poder reformador, este Tribunal estima que resulta absolutamente





imperioso establecer un término a ese Poder del Estado para que subsane la referida omisión. Lo anterior con sustento en los principios de auto integración (artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y de prudencia establecido en el artículo 91, párrafo 2°, de la supracitada ley, en cuanto habilita a este Tribunal para "(...) graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia (...) los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad "(...) para evitar (...) graves dislocaciones de la seguridad (...)". Por lo expuesto, debe imponérsele a la Asamblea Legislativa el plazo de seis meses, a partir de la notificación de este fallo, para el dictado de las leyes de desarrollo del referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley (RSCCSJ. 5649-2005). Suscribimos entonces, enteramente las consideraciones de fondo que se señalaron en este voto, en cuanto implican el restablecimiento del principio de soberanía popular y de supremacía de la Constitución, pero diferimos parcialmente en cuanto a sus consecuencias, concretamente en cuanto a si es propio fijar un plazo determinado para cumplimiento de la sentencia. Si bien es cierto, la función principal del control de constitucionalidad es hacer prevalecer las disposiciones normativas de distinto alcance que

conforman lo que esta Sala ha identificado como el Derecho de la Constitución, no todas ellas tienen la misma estructura y características, por lo cual es natural entender que igualmente distintas en estructura y características, serán también las medidas arbitradas por este órgano constitucional para lograr el apropiado respeto, restablecimiento o normalización del devenir constitucional, lo cual tiene sustento en las amplias e incluyentes fórmulas contenidas en los artículos 1 y 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de las cuales, dicho sea de paso, no existen sujetos o temas excluidos y que, en este aspecto se hacen eco de la más sana doctrina respecto de la naturaleza y funciones de un tribunal constitucional. No obstante, las particularidades del caso concreto nos apartan de lo que podríamos llamar reclamos de omisiones normales, en el tanto en que, éstas últimas consisten en la ausencia u omisión de actos de naturaleza relativamente simple en lo que toca a su efectiva corrección. Se encuentran en este último supuesto por ejemplo las declaraciones de inconstitucionalidad por omisión de entrega de dinero por parte de autoridades públicas o bien incluso omisiones de reglamentación por parte del ente obligado a ello. No obstante, la naturaleza de la omisión, en este caso, es de extrema complejidad porque involucra no solo el ejercicio de la potestad so-

berana de legislar, quizás la más importante en nuestro sistema democrático, sino porque además, y justamente por la relevancia de dicha función, ella debe realizarse con cumplimiento y apego a una serie de reglas y principios –también de rango constitucional- que no pueden festinarse. (RSCCSJ. VS. 5649-2005).

O.N.U.

Obvio es decir que la Organización de Naciones Unidas es la institución por excelencia de Derecho internacional. En la misma clasificación encuadran los organismos especializados vinculados a la primera que son organizaciones producto de acuerdos intergubernamentales que poseen según sus estatutos atribuciones internacionales extensas en el terreno económico social de la cultura, la ciencia la educación la salud pública y otras cuestiones conexas que si bien están ligadas a la Organización de Naciones Unidas son distintas a ella (ver el artículo 57 de la Carta Constitutiva de esta última) . Es por esta razón que su tratarse de personas de derecho internacional se justifican los privilegios e inmunidades concedidos a esas instituciones sus funcionarios y expertos (“... siempre y cuando no sean costarricenses o extranjeros con residencia permanente en el

país...”, mediante el Acuerdo revisado entre Naciones Unidas y las Agencias especializadas de las Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica aprobado por ley número 3345 de 5 de agosto de 1964. (RSCCSJ. 256-1992).

Órgano colegiado

Un órgano es colegiado “... cuando está integrado por varias personas físicas que se encuentran en un plano que pudiéramos llamar horizontal, de forma que sea la manifestación ideológica (voluntad o juicio) colectivamente expresada por todas estas personas, la que se considere manifestación del órgano. (C 043-1999).

P

P

Pabellón Nacional

La Ley No. 18 de 27 de noviembre de 1906 fija las características del pabellón nacional (artículo 1) y del escudo nacional (artículo 11), y regula el uso de ambos y de la bandera nacional. La Ley no hace una expresa y clara distinción entre el pabellón y la bandera nacional: en su sentido académico, ambos términos pasan por

P

ser sinónimos (así, la tercera acepción de la voz “pabellón” del Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima edición); pero también suele enten-

derse que el primero es un símbolo compuesto por la bandera y el escudo nacionales. (...) En suma: las acciones consistentes en menospreciar o vilipendiar públicamente la bandera nacional son constitutivas de delito (artículo 296 del Código Penal). Y, fuera de esos supuestos, por regla general el uso de la bandera para adorno de estancos, chinamos y establecimientos donde se realicen espectáculos públicos, o su empleo con cualquier fin (salvo norma legal permisiva), es materia contravencional. (RSCCSJ 5115-1995).

Palabra, uso por el orden

Observa este tribunal que las actuaciones impugnadas por el recurrente consisten en que el Presidente de la Asamblea Legislativa concede a los diputados la palabra “por el orden”, práctica a la que el Reglamento legislativo no se refiere expresamente. El Reglamento dispone que los diputados tienen la atribución de hacer uso de la palabra en los procedimientos legislativos, para lo cual han de pedirla al Presidente -que, en tal caso, es un director de las discusiones o deliberaciones que tienen lugar en la cámara (así, el

inciso 3 del artículo 27 del Reglamento)-; y que tanto para pedir la palabra como para hacer uso de ella, han de someterse a la forma y condiciones que indica el Reglamento (así, el inciso 5 del artículo 2). Además, de cara a las actuaciones del Presidente en tanto director de las discusiones, los propios diputados pueden controlarlo o disciplinarlo: así, por ejemplo, llamándolo al orden cada vez que se separe del Reglamento (inciso 7 del artículo 2), o apelando a la Asamblea de sus resoluciones (idem, inciso 10) (...) el ejercicio de las facultades de dirección de las discusiones, que corre a cargo del Presidente, debe ser, por regla general, materia que los propios diputados, y la Asamblea en su conjunto, examinen, califiquen y disciplinen, acudiendo para hacerlo a los medios o instrumentos que el Reglamento pone directa e inmediatamente en sus manos. Al menos en cuanto la conducción de las deliberaciones no origine actos o actuaciones, achacables al Presidente, que aparezcan verdaderos quebrantos, singulares y concretos, de derechos fundamentales de los diputados en tanto tales, carece por completo este tribunal de facultades para moderar, arbitrar o componer los conflictos que se producen en el seno de la Asamblea con motivo de esos debates, o para corregir el curso de los acontecimientos políticos que allí tienen lugar, y, especialmente, de las discusio-

nes, o para establecer si en situaciones dadas asiste a los diputados el derecho de pedir la palabra y al Presidente el deber de concederla, o si, por el contrario, en esos supuestos debe este último denegarla, limitarla o retirarla. (RSCCSJ. 6803-1998).

Parlamento

Se considera esta función del Parlamento como de desarrollo de la Constitución, ya que debe actualizar permanentemente la voluntad popular, única titular de la soberanía. A las anteriores funciones tradicionales, descritas por los tratadistas, los parlamentos modernos adicionan otras por cuanto son concebidas como el único Poder en el cual coexisten y dialogan distintas fuerzas políticas representantes de los varios sectores y grupos que componen a la sociedad. Una de esas nuevas características es, precisamente, que el Parlamento incluye representación natural de la soberanía popular expresada por la concertación de los diversos enfoques políticos acerca de los problemas públicos. Otra característica consiste que, en el Parlamento, también se pone en práctica diaria el régimen establecido en la Constitución para la colaboración entre los varios Poderes Supremos del Estado. Es imperativo entender que la esencia de estas caracte-

terísticas en el sentido de que la institución parlamentaria, no se agota en el análisis del conjunto de relaciones interinstitucionales del Estado, ya que también debe tomarse en cuenta el fundamento jurídico-sociológico que subyace en ella: la soberanía popular, en toda su plenitud y heterogeneidad, depositada -no entregada- a este órgano del Estado. Para el proceso de conjugación funcional de todas sus características, las clásicas y las modernas, los parlamentos utilizan el Reglamento Interno como instrumento principal para regular su organización y funcionamiento. (RSCCSJ. 3671-2006).

Paralelismo de las formas

Necesariamente requiere de una ley cuya aprobación debe ser igualmente por mayoría calificada, según lo impone el principio general de paralelismo de las formas, el cual establece que los actos en derecho, deben dejarse sin efecto en la misma forma en que fueron creados. (RSCCSJ. 3671-2006).

Partido político

Sobre este tema, la organización mínima obligatoria que el Código Electoral prescribe para los partidos políticos, procura que

P cuenten con órganos internos representativos (asambleas) que permitan realizar el principio democrático y, además, resulten congruentes con la cantidad de militantes

que tenga la organización, así como con la división territorial administrativa del país. El primer criterio -la cantidad- es relevante en la medida en que prácticamente todos los sistemas electorales modernos procuran evitar, entre otras distorsiones, la super representación de un sector político que, en realidad, es numéricamente modesto. Por su parte, se vincula la estructura de ese menor o mayor número de miembros a la división territorial administrativa, en atención a que ella es determinante para la elección popular de diversos cargos. Así, tiene sentido hablar de postulaciones formuladas por una asamblea distrital, porque existen cargos que dependen del Distrito (síndicos); de asamblea cantonal, porque los hay por cantones (regidores y ahora alcaldes); de asamblea provincial tratándose de Diputados -tanto a la Asamblea Legislativa, como a una Asamblea Constituyente- y, finalmente, de una asamblea nacional para postular candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República. (RSCCSJ. 2855-2000).

De manera que, no cabe la menor duda de que la Asamblea

Plenaria del Partido tiene una legitimidad democrática, pues sus miembros fueron nombrados por medio de un proceso que viene desde las bases, otorgándole además participación a sectores que revisten gran importancia en la vida nacional. En ese sentido, se cumple con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución Política, el cual establece que: “Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.” (RSCCSJ. 9134-2001).

Los partidos políticos en este contexto, también constituyen un elemento importantísimo de la vida democrática, pues son los instrumentos a través de los cuales se concretan los principios del pluralismo democrático. Se puede decir que todo partido político es una organización libre y voluntaria de ciudadanos agrupados en torno a un ideario y a una concepción de vida y de sociedad, cuyo fin fundamental es acceder al poder con el objeto de materializar sus aspiraciones doctrinarias y programáticas y su integración responde a un proceso general de integración del pueblo en el Estado. Los caracteres que informan

la disciplina legal de los partidos, tratan de armonizar el principio de su libertad de creación y funcionamiento con el respeto a la Constitución y al sistema democrático, confiándose en el control judicial como sistema de control preventivo, la vigencia de los partidos políticos y la estructura interna democrática que pretende traducir en la vida intrapartidista el principio del gobierno de la mayoría y la participación generalizada, con el respeto al ordenamiento jurídico y al reconocimiento del interés público de la función que realizan, sentado sobre las bases de su financiación aprobada directamente en los presupuestos generales del Estado. Los partidos constituyen canales para la participación democrática y de la organización de las corrientes e ideologías de la vida social, que después se trasladan a la organización del Estado. Sus caracteres esenciales son: ser asociaciones de ciudadanos, estar dotados de una cierta duración y estabilidad en el tiempo que los distingue de las meras coaliciones o agrupaciones electorales, tienen como objetivo esencial el fin político de influir en la construcción de la voluntad política, mediante la participación en la representación de las instituciones políticas, y adquieren personalidad jurídica mediante su inscripción en el Registro Ci-

vil. En consecuencia, se trata de asociaciones de personas que se proponen participar en el ejercicio del poder público o conquistarlo y que para la realización de tal fin, poseen una organización permanente. (RSCCSJ. 2865-2003).

Esta Sala ha reconocido que esa trascendencia de los partidos políticos para el sistema democrático constituye un fundamento constitucionalmente válido para justificar la potestad regulatoria del Estado, obviamente por ley formal, sobre su creación, organización y funcionamiento.(...) La constitucionalización de los partidos políticos que en Costa Rica se asoció con modificaciones importantes que sufrió el sistema de sufragio y con la depuración de la democracia electoral, trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente. (RSCCSJ. 2881-1995).

Pero la posibilidad de esas limitaciones no significa que la libertad de constituir partidos políticos, aun dentro de la mayor rigidez justificada por su carácter público, deje por ello de ser, como se dijo, un derecho de libertad, como tal igual para todos los ciudadanos, titulares de los derechos políti-

P

P

cos, ni que el sistema democrático autorice a imponerles restricciones innecesarias o no razonables, los partidos son instrumentos esenciales del ejercicio de aquellos derechos y, por ende, de la democracia misma; su formación y funcionamiento libérrimos, son, pues de un altísimo interés público, a la sola condición de que cumplan algunos requisitos objetivamente derivados del sistema de partidos; la posibilidad de constituirlos, organizarlos e inscribirlos y de participar con ellos en la elección de los gobernantes y en la conducción de los asuntos públicos, debe ser lo más amplia posible, dentro de los límites estrictamente indispensables para preservar los intereses públicos correspondientes a su naturaleza, fines y función. (RSCCSJ. 980-1991).

Sobre este particular, el ordinal 25 de la Constitución Política recoge el derecho fundamental de asociación de los habitantes de la República para fines lícitos, el cual es especificado en el numeral 98, párrafo 1°, para conformar organizaciones partidarias de base corporativa al indicar que “Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República” y luego añade, en su párrafo 2°,

que “Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley” (...) Cuando un conjunto de ciudadanos decide conformar un partido político debe acudir ante un Notario Público a efecto de levantar un acta constitutiva en la que debe consignarse, entre otros requisitos, los estatutos de la respectiva agrupación, siendo que estos últimos son definidos y redactados por ese grupo –autonomación o autorregulación-. Como parte del proceso de creación, la respectiva agrupación, una vez asentada ante fedatario público la respectiva acta constitutiva, debe proceder a su inscripción en el Registro Civil durante los dos años siguientes, siendo que si se omite tal circunstancia se tendrá por no constituido para todo efecto legal (artículo 57 párrafo 3°, ibidem). (...) después del acto privado de fundación y de su respectiva inscripción registral, el partido político pierde su connotación privada y asume, como organización de base asociativa, un relevante interés público, puesto que, por su medio los electores canalizan el principio y el derecho de participación política, con lo que pasan a estar sometidos a un régimen de derecho público, independientemente, del carácter privado de su constitución. (...) dada la sujeción de los partidos políticos a un régimen de derecho público una vez que entran en funcionamiento y operación. En efecto, el

párrafo 3° del artículo 96 constitucional dispone con meridiana claridad que “Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por la ley”, con lo que sobre este particular el constituyente no admite que ninguna agrupación política puede escudarse en un supuesto secreto financiero o bancario para evitar el conocimiento público del origen y los montos de las contribuciones privadas. La sujeción de tales aportes al principio de publicidad trae causa de la naturaleza de interés público de la información atinente a los mismos, puesto que, el fin de la norma constitucional es procurar la licitud, sanidad financiera y transparencia de los fondos con que se financia una campaña política por cuyo medio el electorado designa a las personas que ocuparan los puestos de elección popular desde donde serán adoptados y trazados los grandes lineamientos de la política institucional del país. (RSCCSJ. 3489-1993).

El establecimiento de requisitos para la formación y el funcionamiento de los partidos, creó una organización mínima necesaria para el cumplimiento de los requerimientos del principio democrático que pretendió superar el fenómeno de la oligarquización que se presenta cuando la organización

se convierte en un aparato destinado a mantener concentrado el control y el poder de decisión en las élites políticas o la cúpula del partido. En esta etapa que puede calificarse de transición entre la desregulación y la regulación mínima hay que situar la emisión de las normas impugnadas. El legislador, coincidiendo con el escepticismo de que los propios adherentes sean capaces de proveer a la democratización interna de sus agrupaciones, dotó al sistema de partidos de una organización mínima que pretende fomentar el carácter democrático de la formación de la voluntad política.(...) los partidos políticos gozan de amplias potestades para autorregularse. Sin embargo, dichas potestades se ven moldeadas y limitadas por los principios constitucionales, entre ellos el democrático. Esto es así debido al rol fundamental que juegan los partidos en el proceso electoral, en tanto instrumento previsto legal y constitucionalmente para alcanzar puestos de elección popular y, en consecuencia, facilitadores del ejercicio de los derechos políticos. (RSCCSJ. 17376-2016).

Partido de masas y de cuadros

Los análisis comparativos, hechos por algunos autores, entre

P

P

el número de sufragios obtenidos en las elecciones por los partidos en diversos sistemas democráticos occidentales y el de sus miembros permanentes, suscriptores o

adherentes activos desde antes de aquellas, permiten la conclusión de que en los partidos denominados de masas los primeros resultan ser entre cinco y diez veces más que los segundos, proporción que resulta aun mayor en los partidos de cuadros, como son por lo general los existentes en Costa Rica, dado que en éstos los lazos de permanencia son mucho más tenues que en aquéllos, por su misma naturaleza, historia y situación política y social; de manera que, aun suponiendo que en nuestro país los adherentes de cada partido pudieran alcanzar a un 10%, o aun a un 20% de sus futuros electores. (RSCCSJ. 980-1991).

No resulta aventurado afirmar, por los estudios socio políticos que se han realizado en diversos países y momentos, que los denominados “partidos de masas” no son bloques ideológicos monolíticos, sino que se les integran diversos grupos minoritarios, y es de allí que, a través del sistema, esos grupos tendrían acceso a los cargos electivos. Así, el sistema les garantizaría a “estas minorías” incorporadas a los “partidos de mayorías”, un efectivo ejercicio del

derecho a elegir y ser electo. En virtud de este enfoque, el sistema diseñado por la legislación costarricense resulta compatible con la Constitución Política cuando ordena que debe incorporar “garantías de representación para las minorías” (RSCCSJ. 7383-1997).

Partidos minoritarios

Los partidos minoritarios no necesariamente representan minorías, y en ese sentido debe rescatarse un tanto la explicación que brinda en su informe a la Sala el señor Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, que entiende que el sistema costarricense veda, a través de la barrera legal del cociente y subcociente, la constitución de partidos políticos familiares o de amigos pura y simplemente. Además, resulta históricamente comprobable y comprobado, que el sistema ha garantizado la participación y representación de las minorías, aunque no todos los partidos minoritarios hayan obtenido representación en la Asamblea Legislativa.

Ciertamente, el accionante señala algunos ejemplos para demostrar que el sistema ha desplazado a partidos minoritarios. Sin embargo, el criterio con el que funda su alegato no tiene toda la coherencia lógica del caso, pues no es lo mismo un residuo del partido que no ha alcanzado el subcociente, que el residuo de aquél que sí lo ha alcanzado. En otras palabras, eliminar el subcociente como la

base a partir de la cual se obtiene el derecho de ir a la repartición, si pudiera expresarse en esos términos, resulta desproporcionado y ni siquiera el deseo de proteger a partidos minoritarios sanearía el hecho de que desconozcamos la votación mayor -de la calidad del cociente y subcociente- obtenida por otro partido. (RSCCSJ. 7383-1997).

Pluripartidismo

La Sala considera que uno de los pilares del sistema costarricense de partidos, como, en general, de los que comparten sus ideales del Estado de derecho, de la democracia representativa, participativa y pluralista, y de la dignidad, libertad y derechos fundamentales de la persona humana, es precisamente el del “pluripartidismo” invocado en la presente acción. No se ignora con esto la polémica vigente sobre la mayor conveniencia, funcionalidad o eficacia del bipartidismo o del pluripartidismo para el ejercicio democrático del poder; cuestión esta ideológica o política sobre la que estaría vedado a la Sala opinar, pero que, desde el punto de vista rigurosamente jurídico en que debe plantearse la cuestión en esta vía, está resuelto de antemano a favor del pluripartidismo invocado por la actora, como principio funda-

mental del sistema político adoptado por Costa Rica y, por ende, de rango constitucional: ninguna ventaja que pudiese derivarse, incluso para la propia democracia, de un sistema bipartidista o de un número reducido de partidos permitiría imponer el primero o limitar legalmente la proliferación, aun si sea inconveniente, de los segundos, sin violar gravemente derechos y libertades de la más cara raigambre democrática; de manera que, resultaría inconstitucional, no sólo una norma que lo pretendiera, sino incluso una política gubernativa dirigida a lograrlo por medios disuasivos o indirectos, o que pudiese causar ese efecto, aun sin proponérselo. (...) El derecho de los ciudadanos a agruparse en partidos es, amén de un derecho de libertad que, como tal, lejos de restringido debe ser estimulado, y que, como también se dijo, por mucho que para algunos sea deseable poner un freno a la proliferación de partidos, no es posible legítimamente imponerlo, porque el pluripartidismo es consustancial con el sistema constitucional, tal como éste se ha concebido y estructurado en Costa Rica, a través de muchos años de tradición democrática (RSCCSJ. 980-1991).

P

P

Periodo de sesiones extraordinarias

Por período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, se entiende la previsión que tiene la misma para reunirse fuera de los plazos establecidos con carácter normal. Es el artículo 118 constitucional, el que regula su convocatoria, correspondiendo al Poder Ejecutivo, de manera que en ellas, no se conocerá de materia distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, con excepción de lo que se trate de nombramientos de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea Legislativa, o de reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. Se trata de una potestad de ejercicio discrecional. En relación con lo anterior, cabe aclarar que con el período de sesiones extraordinarias, la Asamblea Legislativa únicamente pierde la iniciativa legislativa, pero no las demás funciones a ella encomendadas, entre las que destacan precisamente dos: la de legislar y la de ejercer el control político. En virtud de lo dispuesto en el artículo 118 constitucional, se pretende que en Plenario se conozcan y voten exclusivamente los asuntos incluidos en el decreto de convocatoria del Poder Ejecutivo, por lo que la Asamblea Legislativa puede seguir funcionando normal-

mente en todas sus demás funciones, e inclusive puede rechazar un proyecto de ley del Ejecutivo, enviarlo a comisión, demorarlo, modificarlo, e incluirle asuntos no sugeridos por el Poder Ejecutivo, lo cual es propio de la dinámica del Parlamento. Sin embargo, no puede modificar o sustituir totalmente una propuesta, por la de algún diputado, pues su ejercicio está condicionado por el decreto de convocatoria. (RSCCSJ. 6939-1996).

Plazos

Debe distinguirse entre lo que es un reclamo administrativo y el derecho de respuesta. En el primer caso, conforme lo dispone la Ley General de la Administración Pública, la administración cuenta con un plazo de dos meses para resolver lo pertinente. En la segunda hipótesis, por tratarse del acceso a una información preexistente, donde no hay nada que resolver, sino simplemente suministrarla, debe responderse dentro de los diez días hábiles siguientes, salvo que la complejidad de la información requiera mayor término (artículo 32 de la Ley de La Jurisdicción Constitucional). En la especie, la señora Gamboa Cordero lo que presenta es una gestión administrativa. No se trata del acceso a una información, sino de una resolución sobre un reclamo concreto. Por tal motivo la Administración contaba con dos meses para resolver. (RSCCSJ. 759-1993).

El carácter “razonable” de la duración de la actividad administrativa se determina casuísticamente con base en diversos elementos, tales como la complejidad técnica del asunto administrativo, la amplitud de la prueba por evaluar o el grado de afectación a la persona o al ambiente del acto impugnado, de lo cual se infiere que no existe un derecho estricto a la constitucionalización de los plazos, sino más bien un derecho a que se aplique el control de constitucionalidad sobre aquellas actuaciones de la Administración, en las cuales no existan motivos suficientes para justificar el tiempo demorado en la solución de algún tipo de gestión administrativa. (RSCCSJ.1116-2001).

Ahora bien, cada una de estas peticiones se encuentra reglada por distintos regímenes en cuanto al tiempo otorgado a la administración para contestar una vez solicitada su intervención. Por ejemplo, en el caso de las peticiones de información, los términos para que se brinde ésta por parte de la administración no se encuentran contemplados en la Ley General de la Administración Pública, pero sí en la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el artículo 32, como un complemento al numeral 27 constitucional, para estos casos concretos. Los reclamos administrativos encuentran su plazo

de resolución en la legislación administrativa. La Ley General de la Administración Pública, la cual rige para los procedimientos ordinarios, establece para éstos el término perentorio de resolución del asunto al establecido genéricamente para todos los trámites ante la administración, sea el contenido en el artículo 261 de dicho cuerpo normativo, el cual es de dos meses, sin perjuicio de los términos establecidos independientemente para los recursos en vía administrativa. A pesar de que en los supuestos citados el plazo se encuentra establecido claramente en la legislación, en el caso de las denuncias -que no dejan de ser una modalidad de petición- no existe plazo legal establecido, ni específicamente ni en forma supletoria o genérica, por lo que en estos supuestos se tiene que valorar, necesariamente, si el plazo tomado por la administración, para resolver una denuncia específica, resulta excesivo o no a los efectos del ejercicio del legítimo derecho de denunciar y de obtener una respuesta por parte del administrado. (RSCCSJ. 6858-2002).

Si bien es cierto, tal y como lo señala el Director recurrido, el plazo de dos meses del artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública es simplemente

P

P

ordenatorio, con lo cual esta Sala ha sido flexible al analizar la duración de diversos trámites ante instancias públicas, ello no quiere decir que la Administración esté en

libertad de determinar cuándo resuelve. (RSCCSJ. 12670-2004).

Plazo, artículo 80 RAL

En su aprobación se aprecia únicamente una vulneración de naturaleza procedimental, que —sin embargo— no vicia de inconstitucionalidad el procedimiento, por las consideraciones que de seguido se harán. Se trata del informe rendido por la Comisión de Relaciones Internacionales que se presentó, según lo que tiene establecido el Reglamento Legislativo, en forma extemporánea, habida cuenta que aunque se solicitó oportunamente la prórroga que señala el artículo 80 del mencionado Reglamento, no consta en el expediente que esa prórroga fuese otorgada. Este vicio —como se indicó supra— no vicia de inconstitucionalidad el proyecto, puesto que se desprende de la redacción de ese ordinal que se trata de un vicio no esencial por tratarse de un plazo ordenatorio —no perentorio—, en tanto el Reglamento concede un plazo de treinta días hábiles a las comisiones permanentes para rendir el respectivo informe, pero también autoriza la ampliación de ese plazo, para lo cual el

Presidente de la Comisión debe hacer una solicitud por escrito al Presidente de la Asamblea Legislativa, de suerte que, si al vencer el plazo para rendir informe la Comisión aún no lo ha hecho ni ha solicitado una prórroga, la única sanción prevista es que el Presidente de la Asamblea amonestará a la Comisión y le solicitará su informe en un término adicional que él fijará, con la advertencia de que si a partir de la fecha fijada no se hubiera rendido por lo menos un informe, los diputados de esa Comisión no devengarán sus dietas regulares. (RSCCSJ. 8975-2000). El 30 de junio de 2014, la Presidenta de dicha Comisión solicitó a la Presidencia de la Asamblea Legislativa una prórroga de 90 días naturales para la presentación del informe de esa Comisión sobre el proyecto en estudio, la cual fue aprobada, según se consigna a folio 105 del expediente el visto bueno dado por parte del Presidente de la Asamblea. Dicho dictamen afirmativo de mayoría fue emitido el 18 de setiembre de 2014, dentro de la prórroga autorizada por el Presidente del Directorio. En todo caso, recuérdese que este Tribunal omite cualquier verificación en relación con el cumplimiento de este plazo, en virtud de que la eventual trasgresión de dicho mandato, tratándose de una Comisión Ordinaria Permanente, la Sala no la ha considerado un vicio sustancial e invalidante, tratándose del proce-

dimiento ordinario establecido por el ordinal 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. (RSCCSJ. 9866-2015).

Plazo cuatrienal

Visto el plazo transcurrido de casi 2 años, no solo a partir de la interposición de dicha moción, sino del vencimiento del plazo cuatrienal y la fecha en que, finalmente, el Pleno se pronunció al respecto, considera este Tribunal, que, conforme al criterio supra citado, se produjo un vicio esencial en el trámite legislativo de este proyecto, ya que transcurrió un lapso irrazonable. Como advirtió esta Sala en aquella oportunidad, no basta con plantear únicamente la moción para prorrogar el citado plazo ni con realizar gestiones de poner a despacho el expediente en cuestión, como ocurrió en este caso el 1 de mayo de 2017, el 7 de setiembre de 2017 y el 23 de mayo de 2018 (folios 248 a 250), puesto que la referida moción debe ser sometida a votación por el Presidente dentro de un plazo razonable, lo que en el sub lite no pasó, por cuanto la misma no fue aprobada por el Pleno Legislativo sino casi 2 años después de vencido el plazo en cuestión, precisamente en la Sesión Plenaria No. 22 del 11 de junio de 2018. Visto lo anterior, procede declarar el vicio apuntado y carece de

interés pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto de ley, toda vez que un vicio de tal naturaleza, al no ser convalidable, implica ineludiblemente el archivo del expediente legislativo. (RSCCSJ. 11658-2018).

Plazo fatal

En lo que se refiere al plazo de veinte días previsto por el artículo 195, inciso 3° de la Constitución, y en relación con la consecuente inconstitucionalidad del trámite de la reforma analizada, deben tenerse en cuenta dos aspectos: la fatalidad de ese plazo, y su modo de conteo. En cuanto al término en sí, debe recordarse que siempre se ha reconocido que es fatal e improrrogable, e inclusive la reforma que en 1977 se hizo a dicho inciso, mediante la Ley N°6053, ampliando el plazo de ocho a veinte días, obedeció precisamente a que, en un tiempo que se ha considerado imposter-gable y de estricta observancia, la Comisión se veía en la necesidad de estudiar de manera muy superficial el proyecto de reforma, sin poder realizar las consultas que considerara necesarias, entre otras razones. Asimismo, se reiteró la rigidez del término en el trámite de la reforma, al rechazarse una moción que pretendía facultar a la Asamblea para prorrogar el

P

Plazo, que no obtuvo apoyo, por considerarse que en un asunto de la trascendencia de una reforma constitucional, el término debía ser improrrogable. (RSCCSJ. 6674-1993).

Plazo perentorio, a la Asamblea por norma legal.

Se debate aquí, con motivo de la consulta, el problema de si la ley es un medio constitucionalmente idóneo para fijar plazos a la producción legislativa de actos de aprobación “de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa” (art. 124 de la Constitución), mediante los trámites ordinarios establecidos para dictar las leyes. Para resolverlo, hay que asumir en primer lugar como constitucionalmente válido que también la ley, y no sólo la propia Constitución, puede atribuir a la Asamblea Legislativa la facultad expresa de aprobar actos de naturaleza administrativa, como aquellos a los que el proyecto se refiere. Esto se deduce de lo que dispone, precisamente, el párrafo final del citado artículo 124. Admitido lo anterior sin dificultad, enseguida hay que hacer notar que la Constitución misma, en efecto, reserva a la Asamblea la aprobación de ciertos actos de naturaleza administrativa (así, en el primer párrafo in fine del art. 140 inc. 19), y que, en esos

casos, ni siquiera ella fija a la Asamblea plazos para el ejercicio de esa clase de competencias. Cuando la Constitución quiere disponer plazos, lo dice expresamente (así, por ejemplo, en el art. 178, para lo del Presupuesto Nacional). La fijación de plazos resulta ser, por esa causa, asunto excepcional. En otros casos, la Constitución, si bien no establece plazos propiamente dichos, alude a la necesidad de éstos (como puede verse, por ejemplo, en el segundo párrafo del art. 139, inc. 5), referente al permiso de salida del país que se concede al Presidente de la República). Con lo cual, implícitamente, la Constitución valida la posibilidad de que una norma distinta de ella fije o regule los plazos, porque de otro modo sería imposible cumplir en tiempo lo prescrito por la Constitución. La cuestión estriba en saber si esa “norma distinta” puede ser tanto el Reglamento legislativo como la ley. (...) Por consiguiente, si no la retiene la Constitución, es materia reservada entonces la Reglamento legislativo, dictado de conformidad con lo que ella dispone en sus artículos 121, inciso 22) y 124, fijar plazos para la aprobación de las leyes, sea cualquiera el contenido de éstas. (RSCCSJ. 3789-1992).

Al respecto, adviértase que de acuerdo con el artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el ordinal 143.3 del Reglamento de la Asamblea Legislativa,

cuando la Asamblea Legislativa tiene un plazo constitucional o reglamentario para votar un proyecto, como ocurre en la especie, la consulta debe hacerse con la anticipación debida, y el proyecto consultado debe votarse aunque la Asamblea no haya recibido el criterio de la Sala. Ergo, ni la consulta de constitucionalidad ni mucho menos un eventual trámite ante la Comisión de Consultas de Constitucionalidad suspende la obligación del Parlamento de votar de manera definitiva el proyecto consultado en el plazo perentorio citado. Dicho marco normativo, así como la inmediatez y celeridad que procura, resultan conformes con el propósito del legislador de propiciar que los proyectos de ley provenientes de la iniciativa popular efectivamente se voten en el plazo perentorio regulado en la ley. (RSCCSJ. 12887-2014).

Plazo ordenatorio y perentorio en Comisión especial

Fue el Plenario de la Asamblea el que le otorgó un plazo inicial de seis días naturales, para dictaminar un proyectos de ley con doscientos cincuenta y nueve artículos y veintitrés normas transitorias, lo que llevó a la Comisión a determinar la urgencia con que debía hacer su trabajo y es también el Plenario, el que aprobó

las prórrogas del plazo, algunas en forma extemporánea, aunque la Comisión las había solicitado antes de que feneciera el término, teniendo derecho a que sus solicitudes se resolvieran antes de precluir por completo. En todo caso, el plazo dado a una Comisión Especial para que dictamine un proyecto de ley ordinaria no tiene raigambre constitucional, ni siquiera reglamentaria, sino que es constituido por un simple acuerdo legislativo. Además, integrando la disposición contenida en el numeral 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que califica los plazos de las Comisiones Permanentes Ordinarias como ordenatorios, y dado que el artículo 95 del mismo Reglamento, no hace ninguna referencia expresa a las consecuencias del incumplimiento del plazo conferido a las Comisiones Especiales, esta Sala entiende que la actuación tardía de una Comisión Especial creada para el dictamen de un proyecto de Ley, no acarrea la invalidez de lo actuado por ella luego de agotado el plazo, y no constituye, por ende, un vicio invalidante del procedimiento legislativo ordinario. (RSCCSJ. 3220-2000).

Según antecedentes de la Sala, el nombramiento de una Comisión especial para que dictamine sobre la propuesta de reforma constitu-

P

P

cional y la emisión de un dictamen por parte de la Comisión, son requisitos esenciales del procedimiento de reforma constitucional, pero la Sala no indica que el plazo que tiene la comisión para pronunciarse sea un requisito esencial de este trámite. Si la existencia de plazos se ubica dentro del espíritu de lo que es el trámite de una reforma constitucional, lo que se establece entonces son plazos ordenatorios y no perentorios, cuya violación no desvirtúa la finalidad del procedimiento. El plazo así establecido, es para que no pueda continuarse el procedimiento de reforma hasta tanto la Comisión especial no haya emitido su dictamen, y al haber entrado a conocer el dictamen aún sabiendo que se encontraba fuera del plazo, convalidó el error procedimental (artículos 168 y 63 de la Ley General de Administración Pública). La competencia no se extingue por el transcurso del plazo, salvo norma expresa en contrario, que en este supuesto debería considerarse expresamente en el texto constitucional y no se establece nada al respecto. Según el principio de conservación del acto administrativo, cuando existe duda sobre la existencia de un vicio, debe estarse a la consecuencia más favorable a la conservación del acto, por lo que debe tenerse como válida la norma constitucional introducida

mediante una reforma constitucional y entenderse como vigente y aplicable desde 1969. La Sala ha admitido en su jurisprudencia la posibilidad de que existan suspensiones al plazo que tiene la Comisión Especial para dictaminar, aspecto no previsto expresamente en el texto constitucional, por lo que se está ante un plazo perentorio que no está sujeto a ninguna sanción y que permite la prórroga de la competencia para pronunciarse. La ley cuestionada ya se encuentra vigente y forma parte del ordenamiento jurídico, por lo que en el caso hay una confrontación entre la voluntad del poder constituyente ya plasmada en una ley y la competencia de la Sala. (RSCCSJ. 2771-2003).

El plazo para dictaminar venció, de forma definitiva, el día martes 15 de noviembre de 2011. No obstante lo anterior y, a contrapelo de lo señalado por el procedimiento especial, el día 15 de noviembre de 2011, el Presidente de la comisión especial dispuso continuar con el conocimiento de las mociones que, para esa fecha, aún se encontraban pendientes. Prórroga última que se extendió durante los días 16 y 17 de noviembre del año anterior, hasta que, finalmente, el proyecto de ley bajo estudio fue aprobado por siete de los nueve legisladores que conformaban la citada comisión. La referida prórroga, en criterio de este Tribunal Constitucional, representa un vicio sustancial del procedimiento

legislativo evidente y manifiesto, dado que, no fue dispuesta por una mayoría calificada, con lo que la comisión especial se arrogó competencias y atribuciones expresamente libradas al Plenario y, en el fondo, modificó o reformó el plazo originalmente dispuesto por la mayoría agravada del Congreso, además de concederle a un plazo perentorio el carácter de ordenatorio en contra de lo previamente establecido por el Pleno de la Asamblea. (...) Dado todo lo anterior, a esta Presidencia no le queda otra solución posible que constatar y declarar un vicio que, a juicio de la misma, se trata de uno sustancial y que afecta al principio democrático, concretamente en el ejercicio de los derechos que derivan de él, como son el de participación, decisión y oposición, mismos que fueron sustraídos al pleno y afectando a los cincuenta y siete diputados y diputadas por parte de la Presidencia de la Comisión; esta, efectivamente, no permitió que el pleno analizara, sopesara y tomara una decisión, arrebatándole esa competencia y potestad a la mayoría del Plenario. Esto la hace profundamente antidemocrática, pues para ampliarles los derechos a unos se los quita a la mayoría, y al Plenario mismo como órgano superior, por lo que por un fin, en principio loable, se lesionan más derechos

a más cantidad de diputados, en aras de ampliar derechos que realmente no estaban amenazados, como ya lo vimos (RSCCSJ. 4621-2012).

Considera la mayoría de este Tribunal, que el plazo de 2 años, establecido en dicha Ley de Iniciativa Popular, dentro del cual debe votarse un proyecto que se encuentre bajo su amparo -a la luz del artículo 123 párrafo tercero de la Constitución Política-, no puede implicar un plazo perentorio en perjuicio de la iniciativa porque al entenderlo así estaríamos castigando a la iniciativa y participación ciudadana ante la omisión o inercia legislativa y de los grupos políticos. (...) De las discusiones de la Indicativa Popular que constan en las actas, se extrae que efectivamente se quiso establecer un plazo de dos años, lo cual se repite una y otra vez, pero el temor de las diputadas y diputados era que la falta del mismo hiciera que el proyecto pasara indefinidamente en la corriente legislativa. El objetivo del plazo según lo entendemos se estableció a favor de la iniciativa, precluyendo algunas de las etapas anteriores (si no se hubieran realizado en el plazo) y forzando la votación en primer debate. (...) En ese sentido, consideramos que el plazo de los 2 años no puede

P

P

jugar en contra de la iniciativa popular, sino a su favor. (...) La ratio legis del plazo perentorio nos indica que el límite temporal, no es lo determinante, sino que la iniciativa se dispense para que se vote en primer debate, pero las potestades legislativas, no sufren una disminución o variación porque se realicen fuera del plazo en este caso, mucho menos si es para asegurarse la constitucionalidad del proyecto en respeto de la supremacía de la Constitución que el mismo Parlamento está obligado a observar. (RSCCSJ. 12887-2014).

Plazo de consulta a la Corte Suprema de Justicia

Estamos en presencia el artículo 167 de la Constitución Política, de manera que si una comisión permanente ordinaria, o una comisión permanente especial, le otorga un plazo a la Corte Suprema de Justicia éste debe ser razonable. Igualmente, cuando el plazo que se le otorga a la Corte Suprema de Justicia resultara corto y éste órgano solicita una prórroga, lo razonable es que el órgano preparatorio legislativo conceda el plazo solicitado. En todo caso, en vista de que el numeral 126 del Reglamento de la Asamblea Legislativa establece que se aplicará en lo pertinente el artículo 157 del citado Estatuto Parlamentario, el plazo otorga-

do por la comisión respectiva se entenderá ordenatorio, y no perentorio por lo que, en caso que la Corte Suprema de Justicia se pronuncie negativamente sobre el proyecto consultado fuera del plazo, la votación requerida para su aprobación deberá ser agravada conforme a la norma constitucional. (RSCCSJ. 5171-2017).

Plenario, Comisión general

La circunstancia de que sea el Plenario -actuando a la manera de una Comisión general pero sin que formalmente así lo disponga la Asamblea- no origina un vicio invalidante. Puesto que se ha admitido que el derecho de enmienda puede ejercerse en esa fase del procedimiento, dentro de ciertos límites, y no así en la Comisión preparatoria, es en el seno del propio Plenario donde esa facultad puede manifestarse sin contrariar el régimen de la reforma constitucional. Esa es, además, la costumbre legislativa, integradora del procedimiento, y no advierte la Sala que este hecho lo invalide. Tampoco produce este resultado el hecho de que el informe de la Comisión preparatoria -que ha de ser leído al comienzo del primer debate, como prescribe el artículo 132 del Reglamento legislativo-, no sea objeto de una votación, si es que median, como en el presente caso, mociones de fondo sobre las que ha de pronunciarse el Plenario: salvo el mero formalismo, no se observa un mo-

tivo razonable que haga exigible esa votación, y, por el contrario, la prosecución del trámite con el conocimiento de las mociones de fondo a partir de un dictamen afirmativo de mayoría -que tal es el caso concreto-, que aconseja la reforma aunque bajo diversas perspectivas, no es otra cosa que una implícita anuencia a acoger el criterio de la Comisión dictaminadora en punto a la conveniencia o al mérito de esa reforma. Desde esta óptica, puede hablarse en la especie, incluso, de un prurito de economía procesal. (RSCCSJ. 4453-1999).

En síntesis, la única razón por la que la Presidencia no le brindó la palabra al diputado Guevara Guth, fue porque éste no se encontraba dentro del recinto parlamentario, siendo su obligación legal permanecer en su curul durante las sesiones (artículo 2 inciso 3 del Reglamento de la Asamblea Legislativa) de tal forma que la actuación no se da con el deliberado interés de afectar su derecho a participar o bien de afectar el resultado de la votación del acuerdo en consideración en ese momento. (RSCCSJ. 6852-2005).

Poder

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. (RSCCSJ. 2771-2003).

La desviación de poder se configura cuando se utiliza una potestad pública para fines distintos a los queridos por el Ordenamiento Jurídico a través de dicha potestad; en este tipo de vicio también puede incurrir el legislador en el ejercicio de la potestad legislativa cuando hipotéticamente la utilizara para alcanzar fines distintos a los fijados por la Constitución Política. (RSCCSJ. 1594-2013).

Las ramas políticas se integran con los jefes superiores supremos electos por elección popular en lo que atañe al Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Nótese que se accede al ejercicio del poder del Gobierno de la República por la vía democrática. Así, podemos decir que es popular y representativo por su manifestación

P

P

democrática, de modo que es abierto a todos (as) para sembrar el germen de los líderes políticos en una viva competencia por el poder; no es necesario ostentar ni tener

un linaje especial que predisponga un cargo dentro del gobierno, sino que la Constitución Política, con toda razón, la deposita en el Soberano, solo se requiere que provenga del mismo pueblo, que sea elegido periódicamente a través del ejercicio libre y democrático del voto; es representativo en el tanto esos líderes están en el lugar de los grupos más o menos amorfos de personas que les han elegido; y alternativo, porque el ejercicio del poder es de forma temporal. (...) Esta Sala reconoce que no se ha acuñado –definitivamente– por las Ciencias Políticas y la Filosofía Política un concepto como el republicanismo, difícilmente lo esté algún día, pero algunas formas podrían sí estar más allá de opiniones de autoridad cuando adquieren fuerza con su juridificación en la Constitución Política, del imperio de la ley (tanto el principio de legalidad como el rechazo del desuso de las leyes). La participación no solo alude a la posibilidad de acceder a cargos de elección popular o de ejercicio del poder delegado, alude también a la obligación del (la) ciudadano (a) a comportarse de una determinada manera para elevar

el sistema democrático y republicano –deber cívico que se deriva del propio Derecho de la Constitución, estamos, pues, ante un deber constitucional. (RSCCSJ. 3445-2016).

Poder Ejecutivo

El artículo 140 inciso 8 de la Constitución Política señala como deber del Poder Ejecutivo vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas: la norma supracitada otorga al Poder Ejecutivo competencia funcional sobre el servicio público. Por su parte en la Ley General de la Administración Pública, se le asigna al Poder Ejecutivo la misión de procurar que el servicio público sea prestado conforme a los cuatro grandes principios que regula el artículo 4 de esa ley -continuidad, eficiencia, adaptación a todo cambio en el régimen legal o necesidad social e igualdad de trato frente a sus destinatarios usuarios o beneficiarios-. (RSCCSJ. 502-1991).

Nuestra Carta Política en su ordinal 9, párrafo 2o, prescribe que ninguno de los Poderes podrá delegar el ejercicio de las funciones que le son propias y en su artículo 140, incisos 10 y 12 confiere al Poder Ejecutivo las atribuciones de celebrar tratados públicos y dirigir las relaciones internacionales del país. Esto significa que solo ese órgano constitucional es competente para formular y actuar la política en materia de rela-

ciones internacionales, dentro de la cual se incluye por supuesto, lo relacionado con la política exterior financiera y solo el podrá celebrar tratados, convenios, concordatos o protocolos lo anterior implica no sólo suscribirlos, sino una participación activa y decisiva en los trámites, conversaciones y negociaciones previas al acto de la suscripción. (RSCCSJ. 256-1992).

Al Poder Ejecutivo, por las razones especiales de su conformación constitucional, se le ha otorgado el carácter de colegislador, lo que se manifiesta, entre otras facultades, en la iniciativa de la formación de las leyes, como ha quedado expresado en el Considerando anterior, con su participación en la sanción y promulgación de la ley (inciso 3 del artículo 140 constitucional), en el ejercicio del derecho al veto y, de especial relevancia, por haberle sido atribuida, con el carácter de exclusividad, la potestad de convocar a la Asamblea Legislativa para sesionar extraordinariamente, a la vez que se le ha reservado la determinación de la importancia y conveniencia de los proyectos que se incluyen en el decreto de convocatoria formal. (RSCCSJ. 3410-1992).

Por otra parte, toda administración implica gobierno, como se ve claramente en el caso de la di-

visión de poderes, según la cual el Poder Ejecutivo reglamenta, administra y también gobierna, y esas funciones no pueden distinguirse tan nítidamente como cabría suponer: baste con observar que la reglamentaria no se distingue “materialmente” –por su contenido– de la legislativa, y que no es posible administrar sin gobernar, ni lo uno o lo otro sin reglamentar. (...) En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando –y, por ende, estableciendo a su vez– medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad. (RSCCSJ. 6345-1997).

El Poder Ejecutivo -Gobierno-, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en

P

P

sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos. proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (art. 140.8, CP) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP). En cuanto a esto último, se trata de normas de ejecución -decretos reglamentarios- que contribuyen a hacer posible la ejecución de su fuente de legitimación, sean las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa. (RSCCSJ. 3089-1998).

En efecto, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno se encuentran sujetos al principio de legalidad –artículo 11 constitucional- lo que produce su sujeción a todo el bloque de legalidad. La discrecionalidad que la Constitución le atribuye al Presidente no le permite obviar el contenido de las disposiciones legales que tienen por fin el aseguramiento de la imparcialidad de los miembros del Poder Ejecutivo. Así, de llegar a acreditarse que un Ministro incurre en un supuesto de incompatibilidad –en el tanto se considere razonable- el

Presidente de la República deberá removerlo de su cargo, con la finalidad de asegurar el desempeño objetivo e imparcial de la Administración. No obstante lo anterior, el incumplimiento de tal obligación, únicamente le produce al Presidente y al Ministro de Gobierno las responsabilidades políticas que se desprenden de tal omisión. (RSCCSJ. 1749-2001).

Es por ello, también, que la propia Constitución Política ha radicado en el Poder Ejecutivo la iniciativa de la disposición de los recursos públicos, como un medio para adaptar el gasto público al mandato popular, lo que debe hacerse de manera ponderada y razonable y a través, desde luego, de la formulación del proyecto de presupuesto de la República, dedicándole un capítulo entero a regular los principios esenciales que deben regir ese proceso; pero es lógico entender, también, que dentro de la potestad de formulación del proyecto de gastos públicos, estará inserto el principio de que no se puede poner en peligro la estabilidad de la comunidad, ni impedir el desarrollo, ni el normal comportamiento del sistema político y social dentro de los cánones del principio democrático. Consecuentemente, corresponde al Poder Ejecutivo proponer la distribución de los recursos y a la Asamblea Legislativa la aprobación definitiva, la que podrá hacer los ajustes necesarios para que el sistema funcione como un todo

orgánico y armonioso. (RSCCSJ. 4884-2002).

El artículo 140 de la Constitución nos determina un ámbito de competencias y atribuciones que son exclusivas –y excluyentes– del Poder Ejecutivo, entendiendo por tal, al Presidente de la República y al Ministro respectivo. Así, se demarcan como propias y exclusivas, la función de dirección política o gubernativa y la dirección de la política internacional. En cuanto a la función de dirección política, -que es la única que nos avocaremos a desarrollar, en atención al interés de estudio de esta acción-, es importante resaltar que le corresponde al Poder Ejecutivo una función de orientación política en lo relativo a la actividad estatal, cuya finalidad es la de orientar las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público, a fin de mantener la necesaria unidad del Estado; y ello se logra a través de los diversos mecanismos de autotutela administrativa (potestad de planificación, potestad de dirección –lo relacionado con la emisión de directrices–, la potestad de coordinación –sectorización y regionalización–, la potestad de emitir autorizaciones –aprobaciones, refrendos y vistos buenos–). (RSCCSJ. 3629-2005). Cuando la Constitución Política le otorga al Poder Ejecutivo la atribución de dirigir las relaciones

internacionales, y ejercer la iniciativa para tramitar ante la Asamblea Legislativa la integración de normas del Derecho Internacional al ordenamiento jurídico, le impone una gran responsabilidad, que requiere un cuidadoso y meticulado ejercicio de las competencias constitucionales. (RSCCSJ. 4836-2008).

Poder Judicial

En este sentido, es capital la observación de que en Costa Rica, más aunque en ningún otro Estado Democrático Occidental, la función jurisdiccional es, además de universal -ningún acto o materia está fuera de su fiscalización-, absolutamente exclusiva del Poder Judicial: (RSCCSJ. 1618-1991).

La Jurisdicción Constitucional, como medio jurídicamente idóneo y necesario para garantizar la supremacía del derecho de la Constitución es, además de supremo, de orden público esencial, y ello implica, en general, que una legitimación mucho más flexible y menos formalista, es necesaria para asociar a los ciudadanos al interés del propio Estado de Derecho de fiscalizar y, en su caso, reestablecer su propia juridicidad. (RSCCSJ. 3705-1993).

Tocante el principio de reserva de jurisdicción o de exclusividad

P

P

en el ejercicio de la función jurisdiccional, el artículo 153 de la Constitución Política estatuye que le “Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta

Constitución le señala, conocer de las causas (...) resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie (...)”, siendo éste el núcleo duro de la función materialmente jurisdiccional, la cual le corresponde ejercer, privativa y exclusivamente, al Poder Judicial a través de las diversas Salas de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley (artículo 152 ibidem). El principio de reserva de jurisdicción significa que los tribunales han sido instituidos, exclusivamente, para ejercer esa función material, a través del dictado de sentencias con autoridad de cosa juzgada material. (...) Los tribunales de la república han sido instituidos para ejercer una función materialmente jurisdiccional y no una administrativa que los distrae de su fin principal de juzgar y ejecutar lo juzgado, con autoridad de cosa juzgada para alcanzar importantes valores constitucionales como los de justicia, seguridad, certeza, paz, armonía, bienestar y estabilidad sociales. (...) El constituyente le otorgó al Poder Judicial una autonomía presupuestaria, para el cumplimiento de sus funciones y fines, esto es, juzgar

y ejecutar lo juzgado, de modo que se le debe asignar del Presupuesto Ordinario de la República una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico (artículo 177, párrafo 2°, de la Constitución Política). (RSCCSJ. 6866-2005).

Nótese al efecto que al tenor de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política, se define la función jurisdiccional como la resolución del conflicto (conflicto social) planteado en las diversas jurisdicciones en forma definitiva, esto es, con autoridad de cosa juzgada, y su efectiva ejecución, si es del caso, con la ayuda de la fuerza pública; la cual, ha sido asignada en forma exclusiva, excluyente, y con carácter de universalidad al Poder Judicial; tal y como lo señaló con anterioridad esta Sala. (...) De tal suerte que, el Poder Judicial monopoliza el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, de acuerdo con tres principios fundamentales, en primer lugar, el de la exclusividad, esto es, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, según las normas competenciales y procedimentales establecidas por las leyes con carácter general; en segundo lugar, el de la universalidad, esto es, comprende todas las materias y jurisdicciones creadas por ley (al tenor del artículo 152 constitucional), sin que pueda haber actos ni materias inmunes (o no justiciables); y en tercer lugar, con el principio de la de la reserva

de jurisdicción significa que los tribunales de justicia han sido instituidos para ejercer exclusivamente la función jurisdiccional. (...) Así, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9 y 153 constitucionales, la función jurisdiccional que ha sido encomendada al Poder Judicial la debe realizar con absoluta independencia, imparcialidad y autonomía; y en tal sentido, se constituye en un elemento fundamental del sistema democrático, en tanto actúa como mecanismo de control último de los conflictos que dirime; y como expresión que es, precisamente, del principio de separación de funciones. (RSCCSJ. 2874-2006).

Poderes implícitos

El Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, en dictamen consultivo del 11 de abril de 1949 (conocido como Bernardotte), dió lugar a la teoría de los poderes implícitos de los organismos internacionales, reconociendo poderes no expresamente atribuidos pero indispensables para un ejercicio más completo de las tareas conferidas a una institución internacional, admitiendo nuevas competencias y funciones en la medida que éstas son necesarias para la realización de objetivos fijados. En Europa, el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha reconocido expresamente que esta teoría

es válida en el plano comunitario (verbigracia, resolución de 29 de noviembre de 1956).- También se presenta el caso de facultades no concebidas en términos lo suficientemente explícitos y claros, y en estos caso con mayor razón es aplicable la teoría. (RSCCSJ. 791-1994).

Potestad de imperio

Es importante advertir que no debe confundirse la reserva de ley en materia de creación de competencias que supongan la atribución de potestades de imperio de los poderes públicos, sea de aquellas que se proyectan externamente a los administrados o ciudadanos, a través de la creación, modificación o extinción de sus situaciones jurídicas sustanciales o la imposición de obligaciones, con la creación de órganos externos que ejercen tales potestades. Lo que la Ley General de la Administración Pública impone en los artículos 12.2 y 59.1 es que la competencia que contenga la atribución de potestades de imperio sea regulada por ley. (...) Una cosa es la creación de una competencia que contenga la atribución de potestades de imperio y otra distinta el órgano a quién se le atribuye su ejercicio. Cuando la ley crea una competencia que atribuye el ejercicio

P

P

de potestades de imperio y se las asigna, en general, a un ente público sin señalar un órgano en particular, le corresponderá, entonces, al Jerarca, a través de la potestad de auto-organización determinar y definir cuál órgano la ejerce, siendo que, por tal circunstancia, adquiere la condición de órgano externo y no de simple órgano interno, por cuanto, sus competencias pueden impactar al administrado. Sobre este particular, el artículo 12.1 de la Ley General de la Administración Pública dispone que un servicio público se reputará autorizado cuando se haya indicado el sujeto –no el órgano o los órganos- y el fin, esta norma debe ser concordada con el 59.2 del mismo cuerpo normativo que establece que el servicio público –y más concretamente el ente público que lo presta- que ejerce potestades de imperio debe crearse, a contrario sensu, por ley y no por reglamento autónomo (RSCCSJ. 7851-1016).

Las competencias (facultades o potestades) que por ley son asignadas a un determinado sujeto, sea este un ente como tal (Aressep), un órgano o persona física de dicho ente (Junta Directiva y el Regulador General de ARESEP), no pueden ser transferidas a otro sujeto, vía reglamentaria y sin que la propia ley que asignó la competencia lo faculte. La potestad

de auto-organización encuentra su límite en el principio de reserva legal. (...) Todos los supuestos que se plantean en la acción se refieren a normas reglamentarias que violan el principio de reserva legal, pues no sólo la competencia esté atribuida por ley, sino que la ley define también el sujeto competente y su integración. Así que cualquier modificación o variación, vía reglamentaria, del sujeto que puede ejercer dichas competencias asignadas por ley, deviene en inconstitucional. A pesar de que en muchos casos de los supuestos que se plantean, no se están creando competencias nuevas, sí es cierto que, dichas competencias se están transfiriendo sin que una norma legal lo posibilite. (...) no puede haber distribución interna de competencias cuando medien potestades de imperio (RSCCSJ. VP. 7851-2016).

Potestad reglamentaria

En lo que se refiere a la aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad en el ámbito de la potestad reglamentaria, debe indicarse que al ser ésta, naturalmente, discrecional, el principio prohibitivo de la arbitrariedad cumple un papel de primer orden. En primer término, debe señalarse que salvo las materias que son reserva de reglamento –organización interna y relación estatutaria o de servicio- y en las que resultan admisibles los reglamentos autónomos o independientes –de

la ley, un primer límite de la potestad reglamentaria lo constituye la sujeción a la ley que se pretende desarrollar o ejecutar, extremo que obviamente, tiene conexión con principios constitucionales como el de legalidad, reserva de ley y jerarquía normativa. El poder reglamentario es, salvo los casos señalados, expresión de una opción o alternativa predeterminada por el legislador ordinario en ejercicio de su libertad de configuración, de la cual no puede separarse el órgano competente para ejercer la potestad reglamentaria. Entre los límites formales de la potestad reglamentaria se encuentra, también, la competencia, de acuerdo con el cual solo los órganos autorizados expresamente por el ordenamiento jurídico pueden ejercerla, lo que denota el carácter esencial de norma, material y formalmente, subordinada que tiene todo reglamento. El quebranto de los límites señalados al dictarse un reglamento produce, irremisiblemente, una actuación arbitraria prohibida, carente de validez y eficacia, tanto a la luz del Derecho de la Constitución como del ordenamiento jurídico infraconstitucional. (RSCCSJ. 11155-2007).

Presidente de la República

La tesis fundamental del accionante es errónea en el sentido de pretender que el Presidente de la

República puede ser tratado salarialmente de manera similar a todos los demás empleados públicos, pues, al contrario, la índole y gravedad de sus funciones es claramente distinto. Basta al respecto hacer notar que se trata de quien encabeza uno de los Supremos Poderes, representa al país y sobre el que recae, a la postre de forma individual, la responsabilidad política de la buena marcha de todo el Poder Ejecutivo en nuestro país. (...) En efecto, resulta evidente que en caso del primer mandatario el nivel de relevancia de las funciones es el más alto existente, y debido a ello mismo, se requiere un más elevado nivel de gastos, para poder ejercer con dignidad y propiedad su función; tales elementos justifican -desde el punto de vista de los derechos reconocidos en los artículos 56, 58 y 74 de la Constitución- la distinción en favor del Presidente en lo que a su remuneración se refiere. (RSCCSJ. 2357-1999).

Presupuestos públicos

El presupuesto de la República es una ley formal y material pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiento ya comentado. (...) del inciso 11) es de carácter especial cuyo desarrollo se contempla en los artícu-

P

P

los 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125 in fine que impide al Poder Ejecutivo el veto en materia de legislación presupuestaria. (...)

La competencia o legitimación que constitucionalmente se atribuye a la Asamblea Legislativa sobre tan importante materia, es para fijar en los presupuestos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública con las modalidades que para sus modificaciones y para presupuestos extraordinarios la misma Constitución señala. No puede en consecuencia, el Poder Legislativo bajo la potestad presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido a esa especialidad. Lo expresado es congruente con la atribución exclusiva del Poder Ejecutivo de elaboración del proyecto de presupuesto ordinario y la iniciativa de sus modificaciones y de los extraordinarios, así como la de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado. (RSCCSJ. 121-1990).

Considero que la llamada "Ley de Presupuesto" en Costa Rica es ley solamente en el sentido formal, no en el material o por decirlo mejor, no es tal ley sino un acto administrativo de autorización emanado del Poder Legislativo en una función administrativo-constitucional de tutela preventiva de la Administración Pública. (RSCCSJ. VS 121-1989).

Es necesario indicar que el presupuesto de la República se emite por el término de un año, que va del primero de enero al treinta y uno de diciembre, según dispone la Constitución Política en su artículo 176, párrafo tercero. Lo anterior determina que el principio de anualidad del presupuesto esté tutelado constitucionalmente y que coincida con el año calendario. Conforme con lo expuesto, en el párrafo primero del citado artículo, se establece que el presupuesto ordinario "comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico". Por lo que resulta violatorio del principio de anualidad del presupuesto el que se autorice al Poder Ejecutivo para pagar el aguinaldo del año 1995, con cargo a las partidas de gastos correspondientes al Presupuesto Nacional para 1996. (RSCCSJ. 7598-1994).

Es claro que el criterio supra citado debe ser mantenido por parte de esta Sala, máxime si consideramos que el mismo se encuentra expresamente reconocido en el numeral 176 constitucional. Así las cosas, resulta evidente que, de modo general, la Ley de Presupuesto del Ejercicio Económico de 1999 no podría contener partidas referentes a gastos de períodos anteriores. De permitirse lo anterior, estaría siendo violada la normativa constitucional en materia de de Presupuesto,

particularmente el principio de anualidad presupuestaria, pues un gasto autorizado en la Ley precedente (para el cual existía un correlativo ingreso en el mismo presupuesto) no podría ser cobrado ahora sin violentar, además de la anualidad, el mismo equilibrio presupuestario, pues se estaría propiciando la autorización de un doble pago al mismo rubro. (...) la misma legislación prevé un mecanismo para la liquidación de compromisos adquiridos, por parte del Estado, dentro del ejercicio económico anterior, otorgándole eficacia ultraactiva a las partidas presupuestarias del período anterior, para así evitar que el Estado quede sin honrar las obligaciones contraídas con anterioridad. Del mismo modo, debe entenderse que, cuando por algún motivo no sea posible realizar la liquidación respectiva dentro del plazo señalado por el artículo 50, el monto de ingresos destinado a cubrir dicha obligación retorna al Estado como crédito extraordinario (no fue utilizado), por lo que perfectamente podría ser utilizado para saldar cuentas de períodos anteriores que por las razones apuntadas no pudieran haber sido canceladas durante el período de vigencia del Presupuesto o en los seis meses posteriores. (...) De lo manifestado por la Sala se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo

constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entendiéndose la Administración Central, en un período determinado. Congruente con lo anterior se tiene el hecho de que tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo (artículos 140, inciso 15, 177 y 180 de la Constitución Política y 35 de la Ley de la Administración Financiera de la República), potestad que no se ve afectada por la facultad que el artículo 179 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, siempre que señale los ingresos que han de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. (RSCCSJ. 9192-1998).

Presupuesto. Anualidad, universalidad y equilibrio

Basta con observar lo dispuesto, particularmente, en los artículos 176, 177 y 180 de la Constitución, 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente -en concreto, las # 162 y #

P

P

163, de 6 y 7 de octubre de 1949, tomo III, págs. 417ss. y 434ss.-, para confirmar que, en el desarrollo de esa enorme conquista del Estado Democrático de Derecho, la exclusividad de la autorización parlamentaria de los ingresos y de los gastos públicos, los tres grandes principios que gobiernan esta materia son los de “anualidad”, “universalidad” y “equilibrio” del Presupuesto Nacional, conforme a los cuales, por su orden, el Presupuesto se emite para un ejercicio económico anual, comprende todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados del Estado -y no sólo de la “administración pública”, como dice, con ligereza, el artículo 176 de la Carta Fundamental-, y los segundos -gastos autorizados- no pueden exceder, en ningún caso, de los primeros -ingresos previstos- (...) De lo manifestado por la Sala se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entiéndase la Administración Central (sic), en un período determinado. (...) Es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, resolver la forma en que va a proveer el financiamiento de los gastos del Estado y dentro de los lími-

tes que la Constitución impone a los órganos que intervienen en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto y de su posterior ejecución y liquidación, no hacen referencia a una determinada forma de financiar el gasto público. (...) Los gastos y su destino deben quedar expresamente autorizados por la Asamblea Legislativa, según lo dispuesto en el artículo 176, 178 a 180, en relación con el artículo 121 inciso 11, todos de nuestra Constitución Política. (...) El Principio de Equilibrio Financiero del Presupuesto implica que los gastos no pueden exceder a los ingresos, pero no que todo ingreso probable deba ser gastado. (RSCCSJ. 6859-1996).

El artículo 176 de la Constitución Política desarrolla el principio de la universalidad presupuestaria, en virtud del cual todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública durante el año económico, deben estar contenidos en el presupuesto ordinario de la República; y en lo que atañe a los ingresos, el principio se orienta en el sentido de que todos los de origen tributario, forman la unidad económica a la que se echa mano para sufragar los gastos de la Administración. (...) La emisión de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, no resulta contraria a las disposiciones constitucionales. (RSCCSJ. 4247-1998).

Es decir, que la misma legislación prevé un mecanismo para la liquidación de compromisos adquiridos, por parte del Estado, dentro del ejercicio económico anterior, otorgándole eficacia ultra activa a las partidas presupuestarias del período anterior, para así evitar que el Estado quede sin honrar las obligaciones contraídas con anterioridad. Del mismo modo, debe entenderse que, cuando por algún motivo no sea posible realizar la liquidación respectiva dentro del plazo señalado por el artículo 50, el monto de ingresos destinado a cubrir dicha obligación retorna al Estado como crédito extraordinario (no fue utilizado), por lo que perfectamente podría ser utilizado para saldar cuentas de períodos anteriores que por las razones apuntadas no pudieran haber sido canceladas durante el período de vigencia del Presupuesto o en los seis meses posteriores. (...) En efecto, no es posible considerar legítima la inclusión, dentro de la Ley de Presupuesto, de partidas en las que no se especifiquen claramente todos sus elementos esenciales: valor, destinatario, fuente de ingreso y destino a ser dado a los recursos. (RSCCSJ. 9192-1998). Como se dijo, la votación después del primer debate no es un requisito constitucional, sino reglamentario y en tanto que es el mismo

Reglamento el que establece la excepción, es decir, la posibilidad de dar por terminado y aprobado el primer debate sin que esa votación se dé, en el caso de normas relativas al presupuesto, no constituye una infracción a ningún precepto ni parámetro de constitucionalidad. (RSCCSJ. 3861-1999).

El concepto de Presupuesto ha evolucionado a tal punto que actualmente se entiende no sólo como un documento unitario y contable, sino como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado, consolidándose así su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, dentro de los parámetros del Estado Constitucional. (RSCCSJ. 9317-1999).

Sobre el fondo. El punto central de esta acción está en definir si la legislación ordinaria, es de mayor o especial rango con respecto a la Ley de Presupuesto. Es decir, si el legislador ordinario y el presupuestario tienen rango diferente, de tal forma que el primero pueda imponerle al segundo condiciones, aún en su materia, pese a que el segundo no tiene la potestad de inmiscuirse en la competencia del primero, según se ha dispuesto en la reiterada jurisprudencia constitucional. (...) Porque si bien es cierto nuestro régimen

P

Político prácticamente desde la primera Constitución ha sido predominantemente de corte presidencialista, es claro que en materia de impuestos y presupuesto, el Poder Ejecutivo está sometido, totalmente, al legislativo, al punto que en materia de presupuesto aquel sólo puede proponer o recomendar, y en materia de impuestos únicamente puede regular aquello que le ha sido delegado dentro de ciertos parámetros (sentencia 730/95). Ello obedece indudablemente a razones históricas, pues como se sabe, todo el desarrollo de la democracia moderna gira, precisamente, alrededor de la reserva y exclusividad tributarias y presupuestarias en poder del Parlamento, arrancadas al Rey como primeras conquistas y símbolos de la democracia, incluso desde mucho antes de las dos grandes revoluciones del siglo XVIII —la norteamericana y la francesa—, que terminaron con el “Ancien Régime”, dando nacimiento a lo que hoy se sintetiza como el “Estado Social Democrático de Derecho”. Si existe una materia que es esencial o propia de los Parlamentos es precisamente la de dictar las leyes de impuestos y de determinar cómo se van a administrar, debido a que los Reyes y Monarcas abusaron durante siglos de los pueblos, hasta que éstos decidieron entre otras cosas,

dividir el poder y definir la cuantía y destino de los tributos para que fueran invertidos en la satisfacción de las necesidades sociales y no las de interés personal o familiar de quienes concentraban el poder. (RSCCSJ. 4528-1999).

Principios: a) de anualidad. Artículo 176 de la Constitución Política. Principio de universalidad presupuestaria que señala que todos los ingresos y egresos públicos deben estar contenidos en la Ley de Presupuesto. (RSCCSJ. 4529-1991).

Estos factores constituyen lo que la doctrina ha dado en llamar el “componente heredado” del presupuesto de cada ejercicio, que va más allá del pago de intereses, y cubre el propio pago de salarios, contribuciones a la seguridad social y otros encargos, sobre los que las autoridades económicas tienen limitado margen de manobra. Como resultado de lo anterior, las autoridades presupuestarias actuales están encadenadas a las decisiones del pasado, que no podrían modificar excepto a un elevado costo político, y ello tiende a generar rigideces presupuestarias, que riñen con el criterio de eficiencia para gobernar; en otras palabras, que el mandato público del ejercicio del sufragio, para aprobar futuros programas de desarrollo del Estado, se ven impedidos por leyes antiguas que sujetan a la administración a un esquema que no le permite realizar ninguna tarea de promoción

social y económica, por estar definido de ante mano el futuro político, aunque no coincida con la realidad que vive el país. Según lo anterior, el volumen de recursos de libre programación con que las autoridades podrían contar para expandir el gasto corriente o iniciar nuevos proyectos de inversión compatibles con sus correspondientes programas de gobierno, representa una fracción usualmente pequeña del producto interno bruto. Por otro lado, incurrir en estos excesos también nos conduce al concepto de “rezago presupuestario”, conocido doctrinariamente como aquel resultante de la aprobación de presupuestos de gastos que exceden los límites establecidos por la programación financiera. Debiéndose agregar además los obstáculos formales-legales propios del proceso presupuestario, que dificultan que las autoridades puedan reaccionar de manera flexible ante las adversidades (RSCCSJ. 4884-2002).

El “Derecho Presupuestario”, según lo ha reconocido la doctrina tradicional, está regido por una serie de principios de carácter sustancial y formal -de carácter sustancial tenemos los: de “equilibrio” de “anualidad” y como formales podemos apuntar los: de “unidad”, de “universalidad”, de “no afectación de recursos” y

de “especificación de gastos”-. (RSCCSJ. 4558-2007).

Presupuesto. Ordinario y extraordinario

La Sala ha dicho, reiteradamente, que la Ley de Presupuesto es una ley en sentido formal y material, pero de una naturaleza especial, excepcional, y, por ende, no puede, válidamente, contener “materia no presupuestaria”, ni suplir la legislación ordinaria, ni afectarla. De una primera y superficial lectura de los textos, parecería que la Constitución hubiera querido denominar “Presupuesto Ordinario de la República” al que se dicte, en general, para el siguiente ejercicio económico, y “Extraordinarios” a los que se emitan en el curso del mismo; y así, algunos miembros de la propia Asamblea Nacional Constituyente de 1949, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Corte Suprema de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, hasta 1989, han dado por supuesta esta errónea concepción, la cual resulta, más que errónea, inclusive contradictoria con las normas y principios constitucionales, interpretados armónicamente y en su contexto. Ciertamente, el artículo 176 constitucional sólo alude, en su texto, al “presupuesto ordinario de la República”, que, al final, llama

P

P

incluso “presupuesto de la República”, a secas, como si ambos conceptos fueran sinonímicos, pero del todo no lo son, porque también son “presupuestos de la Repú-

blica” los “extraordinarios” a que alude el artículo 177 párrafo 4 de la misma Constitución. La verdad es que hay, conforme al Derecho de la Constitución en su conjunto, dos clases diferenciadas de Presupuestos de la República: el “Ordinario”, así, en singular, que comprende el que podemos llamar “General”, que se aprueba para el siguiente ejercicio anual, junto con las reformas que se le introduzcan después y que serán sólo eso: “reformas al Presupuesto Ordinario”, pese a que, como se dijo, la dicha tradición de equívocos haya dado y continúe dando en llamarlas, con frecuencia, “presupuestos extraordinarios”, y los “extraordinarios”, cuantos sean necesarios, y sus reformas. Uno y otros constitucionalmente definidos, no de acuerdo con su trámite, ni con la oportunidad de su presentación por el Poder Ejecutivo o de su aprobación por la Asamblea Legislativa, ni siquiera con el contenido de los egresos que autorizan -aunque éstos sí tengan importancia, como se dirá-, sino por el origen de los ingresos con los cuales se vayan a financiar: si éstos son ordinarios, corrientes o permanentes, como

los tributarios y, en general, las rentas del Estado, entonces se tratará del Presupuesto Ordinario; si los ingresos son extraordinarios, como los empréstitos, en general, se tratará de Presupuestos Extraordinarios. (RSCCSJ. 6859-1996).

En la especie, es posible apreciar que el proyecto de Ley de Presupuesto consultado utiliza una clasificación de los gastos según el objeto de la erogación. Sin embargo, a la izquierda de cada una de las diversas partidas presupuestarias, el proyecto en estudio presenta una codificación que indica con detalle el destinatario de la partida, su fuente de financiamiento (ordinario o extraordinario), su objeto y la finalidad para la que será empleada. Para descifrar el significado de la codificación indicada, debe ser utilizado el Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, número 26402-H, de fecha seis de octubre de mil novecientos noventa y siete, publicado en La Gaceta número 207, del veintiocho de octubre del mismo año. Es decir, que con la ayuda de dicho instrumento, resulta posible distinguir entre los diversos tipos de gastos mencionados. Si bien es verdad que tal verificación, dada su complejidad y tecnicismo, puede escapar de la comprensión de un importante sector de nuestra sociedad, también es verdad que tal sistema no impone ningún obstáculo para

la labor de fiscalización del uso de los fondos públicos que realizan la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda. (...) Sobre la autorización para la emisión de títulos de la deuda interna existe una evidente reserva legal, producto de la lectura de la primera parte del inciso 15) del artículo 121 constitucional. No obstante, dicha reserva debe ser entendida como comprensiva normalmente del poder de establecer el monto de la deuda a ser contraída, su plazo y la tasa de sus intereses -no necesariamente de otros detalles de los bonos autorizados-. Sin embargo, la naturaleza misma del endeudamiento interno, que no se aviene con la rigidez propia de los empréstitos contractuales, exige que los aspectos referentes a plazo, tasa de interés y valor facial de los títulos - entre otros - sean lo suficientemente flexibles como para amoldarse a las condiciones presentes en un determinado momento en el mercado de valores, lo cual implica que, para no exceder las posibilidades constitucionales y legales que constriñen la validez de todos los actos y disposiciones públicos, cabe concluir que la autorización legislativa debe, al menos, establecer el monto máximo del endeudamiento que autoriza y los criterios para determinar su plazo y tasas de interés -criterios

objetivos, desde luego, en términos que permitan su eventual impugnación-.(...) Debe, además, indicarse que el hecho de que el plazo de los títulos exceda del ejercicio fiscal para el que se autorizan, no es contrario al principio de anualidad, pues de la misma forma dicho acto legislativo podría determinar plazos mayores a un año para el vencimiento de la deuda. (RSCCSJ. 9192-1998).

Lo que no resulta admisible, desde la óptica del Derecho de la Constitución, es que el Parlamento le imponga un deber al Poder Ejecutivo que vulnera una potestad exclusiva y excluyente en relación con la elaboración, la iniciativa y la ejecución del presupuesto -afecta su competencia en el ciclo presupuestario en este último caso-; amén de que la técnica presupuestaria que se utiliza no es conforme a la Carta Fundamental, toda vez que el presupuesto extraordinario está previsto para invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria -una donación-, salvo de que se trata de invertir ingresos corrientes -producto de rebajas o superávits- en gastos extraordinario, supuesto que no prevé el numeral 177 párrafo in fine, pero que resulta razonable. Además de limitar al propio

P

P

legislador presupuestario del futuro indicando lo que debe contener dicho presupuesto extraordinario. 4) La moción aprobada No. 25-89 (80), al igual que las mociones anteriores, contiene los problemas de constitucionalidad por violación al principio de separación de funciones. Obliga, continúa, al Poder Ejecutivo a elaborar un presupuesto extraordinario, en una fecha determinada y con un contenido ya especificado por la Asamblea Legislativa. (RSCCSJ. 18351-2016).

Presupuesto. Trámite

Para el caso extraordinario del procedimiento por el que se tramita el proyecto de ley de presupuesto ordinario de la República en el plenario, cuya notoria excepcionalidad se evidencia en el párrafo final del artículo 178 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en el que, en lo que interesa, se establece lo siguiente: “[...] El dictamen o los dictámenes sobre el proyecto deberán ser rendidos antes de las 23:00 horas del 25 de octubre, fecha a partir de la cual tales documentos deberán estar disponibles para consultas de los diputados”. Como puede observarse, los respectivos dictámenes deben estar redactados y puestos a disposición de los (as) diputados (as) en el plazo perentorio de seis días naturales antes

del inicio de su discusión, por regla general, contados a partir de la última hora en que el Reglamento de la Asamblea Legislativa ordena la votación final a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios. 8.- Lo que sucede con el proyecto de ley de presupuesto ordinario y el respectivo dictamen afirmativo, sea de mayoría o de minoría, según hemos visto, es que el artículo 178 de la Constitución Política le impone a la Asamblea Legislativa una competencia indeclinable, lo que significa, en buen castellano, que está obligada a aprobar una ley de presupuesto ordinario de la República, indistintamente si es el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, el dictamen afirmativo de mayoría o de minoría, aspecto que corresponde a la Asamblea Legislativa determinar. No otra conclusión puede deducirse de la expresión usada por la Constitución Política, cuando afirma que: “(...) Estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año”. (...) No es posible prorrogar una Ley de presupuesto ordinario vigente para el año subsiguiente, porque estaría yendo en contra de la voluntad de los constituyentes. Quizás en el esquema de las relaciones entre los Poderes de la República, de coordinación y unidad del Estado, de los pesos y contrapesos, en un esquema de separación de funciones, donde también se evidencia el principio

de irrenunciabilidad de competencias, se establece que la política financiera y de gasto del Estado sea expresada en una única Ley de presupuesto ordinario, donde están claramente definidas las competencias indeclinables de los Poderes del Estado en el ciclo presupuestario. (...) La aprobación de la ley de presupuesto ordinario de la República es un acto necesario de la Asamblea Legislativa, una competencia indeclinable que le impone el Derecho de la Constitución a este órgano fundamental del Estado democrático y social de Derecho, por lo que se espera de esta el cumplimiento de sus deberes constitucionales, sin desconocer los principios que gobiernan la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios, tales como: el gobierno de las mayorías con respeto a las minorías, el debate libre, ordenado y reglado, donde el objeto de lo debatido tenga el control más democrático posible, con los niveles de transparencia a través de garantizar el principio de publicidad, tal y como lo exigen los tiempos actuales. (RSCCSJ. 1240-2015)

Principio de accesoriedad

Por otra parte, el uso del principio de accesoriedad, adecuadamente entendido, no configura tampoco lesión sustancial al pro-

cedimiento. Si es desechada una moción de fondo que pretende la inclusión en el proyecto de determinado instituto jurídico, es posible que aquellas mociones posteriores tendientes a establecer las cualidades de dicho instituto, sean rechazadas por accesoriedad, únicamente por cuanto ya el Plenario (o la comisión en su caso) se pronunció contrariamente a la creación del instituto, siendo irrelevante discutir con posterioridad los caracteres del mismo. Es claro que dicha actuación no es inconstitucional en tanto exista efectivamente la conexidad indicada. (RSCCSJ. 3220-2000).

Principios constitucionales

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

P

P

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. (...) 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. (...) El principio constitucional ordena al sistema normativo en general, es una “norma” de las normas, establece el derecho “prima facie”. (RSCCSJ. 2771-2003).

Principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad

El principio de interdicción de la arbitrariedad fue concebido por el jurista alemán Leibholz en 1928 como un criterio para ponderar el respeto del principio de igualdad por el legislador. Según esta formulación, el principio de interdicción de la arbitrariedad supone la prohibición de la arbitrariedad, esto es, de toda diferencia carente de una razón suficiente y justa. El principio es retomado por la doctrina española, concretamente, por García de Enterría a finales de la década de los cincuenta (1959) con un sentido más extenso —no circunscrito al principio de igualdad— al propuesto por Leibholz. Ulteriormente, el principio con ese sentido más amplio, fue acogido por la Constitución Española de 1978 en su artículo 9.3, a propuesta del senador Lorenzo Martín-Retortillo, quien justificó su iniciativa en la necesidad de tener el principio de interdicción de la arbitrariedad como una técnica o mecanismo más de control o fiscalización de los poderes públicos inherente al Estado de Derecho. Consecuentemente, el principio de interdicción de la arbitrariedad no está contenido en el de igualdad ante la ley, por cuanto la ruptura de ésta, ciertamente, es un caso de arbitrariedad pero no el único. Arbitrariedad es sinónimo de injusticia ostensible y la injusticia no se limita a la discri-

minación. La actuación arbitraria es la contraria a la justicia, a la razón o las leyes, que obedece al mero capricho o voluntad del agente público. La prohibición de la arbitrariedad lo que condena es la falta de sustento o fundamento jurídico objetivo de una conducta administrativa y, por consiguiente, la infracción del orden material de los principios y valores propios del Estado de Derecho. En esencia, el principio de interdicción de la arbitrariedad ha venido operando como un poderoso correctivo frente a las actuaciones abusivas y discriminatorias de las administraciones públicas cuando ejercen potestades discrecionales (abuso o exceso de discrecionalidad). (RSCCSJ. 11155-2007).

Este permite establecer a su vez, si se redujo, violó o suprimió un derecho, por cuanto cualquier discriminación reductora o cerceñadora 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 cons-

titucional 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 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 (RSCCSJ. 2771-2003).

Ha surgido en el Derecho Constitucional contemporáneo, como uno de los principios rectores de la función administrativa el de la interdicción de la arbitrariedad, de acuerdo con el cual la conducta administrativa debe ser suficientemente coherente y razonablemente sustentada en el bloque de legalidad, de modo que se baste y explique por sí misma. En nuestro ordenamiento jurídico constitucional tal principio dimana de lo establecido en la primera parte del artículo 11 de la Constitución Política al preceptuar que “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella (...)”. No sobra, por lo demás, advertir, que la arbitrariedad no debe

P

P

ser confundida con la discrecionalidad administrativa, esto es, con la posibilidad que tiene todo ente u órgano público de escoger entre varias opciones o soluciones (contenido),

todas igualmente justas, ante el planteamiento de una necesidad determinada (motivo) y el uso de conceptos jurídicos indeterminados para atender un problema (motivo) los cuales suponen un margen de apreciación positiva y negativa y un halo de incertidumbre, pero que, en último término, admiten una única solución justa. (RSCCSJ. 14421-2004).

Esta Sala Constitucional, también en varios votos ha potenciado el principio de la interdicción de la arbitrariedad administrativa como una forma de contención de los poderes públicos y, en particular del ejercicio de sus potestades discrecionales (Votos de la Sala Constitucional Nos. 14421-2004 y 11155-2007), siendo que si falta la debida y necesaria motivación de un acto administrativo, además de violentarse el debido proceso y la defensa se infringe ese principio constitucional. (RSCCSJ. 13939-2013).

Principios constitucionales. Servicios públicos

Nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos,

consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional. El ordinal 4º de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios”. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc. Cualquier actuación –por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones

preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas. Uno de los principios rectores del servi-

cio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera. (RSCCSJ. 6221-2011).

Principio de coordinación institucional

Según la Constitución Política, la soberanía reside exclusivamente en la Nación, no puede considerarse diluida en cada una de las corporaciones municipales, como pretende la tesis de la autonomía política plena. Los principios de unidad del Estado y soberanía estatal constituyen, así, un límite negativo que circunscribe, necesariamente, el ámbito en que puede desarrollarse la autonomía local; (...) La coordinación: Negar la posibilidad de coordinación, es negar el acceso a mecanismos que permitan información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordi-

P

P

nadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias. Las normas que establecen mecanismos de coordinación no pueden considerarse per se como contrarias a la Constitución. Esa inconstitucionalidad sólo se produciría si, a causa del proceso coordinador, el ente autónomo pierde su capacidad de decidir, impidiéndosele valorar la oportunidad, el momento y la forma de su acción;” (...) La coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible «concierto» interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse

a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la «tutela administrativa» del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector).” (RSCCSJ. 5445-1999).

Principio de división de poderes

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. (RSCCSJ. 2771-2003).

Sobre el particular, debe decirse que la independencia funcional, propia de los órganos mencionados en el inciso b) del artículo 1° del proyecto (Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal Supremo de Elecciones, etc.), impone la necesidad de que los mismos puedan disponer de un margen suficientemente amplio de autodeterminación, en los aspectos propios de sus competencias específicas, así como en todos aquellos que por su importancia favorezcan dicha independencia. Uno de tales aspectos es el referente a la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como a la programación de su ejecución, aspectos éstos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeitado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución. (RSCCSJ. 919-1999).

Principio de intangibilidad de los actos

Siguiendo la citada teoría de la intangibilidad de los actos propios, expresada con el apotegma venire contra factum proprium non valet, a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación -o modificación- de los actos administrativos con el fin de exigir mayores garantías procedimentales para ejercer las potestades de autotutela estatales. Al respecto ha señalado el Tribunal Supremo español en sentencia del 21 de noviembre de 1974: "...al haber ya una licencia concedida cuando se produjeron en sentido contrario los acuerdos referidos, éstos han de anularse, so pena de conculcar el principio que impone el respeto a los derechos adquiridos y el que consagra la sujeción a los actos propios." De este modo, se observa que la Administración al emitir un acto y con posterioridad emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos fundamentales, está violentando no sólo el principio enunciado, sino también los derechos que a través del primer acto había conce-

P

P

La única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, -con las excepciones que más adelante se dirán- pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, impidiendo que el interés del Estado prevalezca sobre sus derechos, sin haberse demostrado que verdaderamente se está en la presencia de un interés público (vid. artículos 10 párrafo cuarto y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). En nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, pero en las hipótesis excepcionales de revocatoria, establecida en el artículo 155 de la Ley General de la Administración Pública y de nulidad absoluta evidente y manifiesta, prevista en el artículo 173 de la misma Ley. Para aquellos casos no contemplados en las citadas excepciones, reiteramos, la única posibilidad de supresión reside en el proceso de lesividad, de conformidad con las disposiciones que al respecto preceptúan la Ley General de la Administración Pública y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (...) Se desprende con suficiente claridad, que acatar las vías establecidas en la Ley General de la Administración

Pública, para la supresión de derechos subjetivos es vinculante para el Estado. Dichos procedimientos pueden estar referidos a dos situaciones: la revocación y la nulidad absoluta. En lo que a la revocación se refiere, dispone el artículo 155, en lo que interesa:

“1. La revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República.” (RSCCSJ. 2574-1993).

El principio de intangibilidad de los actos propios, que tiene rango constitucional en virtud de derivarse del artículo 34 de la Carta Política, obliga a la Administración a volver sobre sus propios actos en vía administrativa, únicamente bajo las excepciones permitidas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. Para cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la vía de la lesividad, ante el juez de lo contencioso administrativo. (RSCCSJ. 2186-1994).

(Ver descriptor: Nulidad Absoluta manifiesta y evidente)

Principio de legalidad

El principio de legalidad exige, para que los ciudadanos puedan tener conocimiento sobre si sus acciones constituyen o no delito, que las normas penales estén estructuradas con precisión y claridad, lo que se complica en los casos en que no todos los ele-

mentos del tipo se encuentran en la misma norma, a ello se conoce como legislación incompleta, problema que en doctrina se estudia bajo la doctrina de “leyes penales en blanco”, denominación bajo la que se analiza el problema causado por la no plenitud del tipo; sea cuando se necesita recurrir a otra norma de igual, superior o inferior rango, para lograr el tipo totalmente integrado. (RSCCSJ. 1876-1990).

El principio de legalidad en general es el que define la investidura, competencia y atribuciones de las autoridades públicas y las circunscribe a un marco de constitucionalidad y legalidad, fuera del cual se convertirían en ilegítimas y arbitrarias. Este principio junto con el derecho general a la justicia, constituyen presupuestos esenciales del debido proceso, cuya ausencia o violación comporta transgresiones de orden constitucional. (RSCCSJ. 3625-1993).

Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los primeros delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca, como lo son la mayoría de edad, plazos para promover recursos y apelaciones, etc. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una

esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual, es claro que intenta delimitar un supuesto concreto, conceptos como lo son la buena fe, la falta de probidad, la moral, las buenas costumbres, etc. Así, aunque la ley no determine con claridad los límites de estos conceptos, porque se trata de conceptos que no admiten cuantificación o determinación rigurosa, pero que en todo caso, es manifiesto que con ellos se está refiriendo a un supuesto de realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de aplicación. La ley utiliza conceptos de valor -buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, orden público, justo precio, moral-, o de experiencia -incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible-, porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. (RSCCSJ. 5594-1994).

Principio de publicidad

Otro principio esencial en el procedimiento de formación de las leyes, es el de publicidad, en el tanto garantiza un amplio debate que facilita el contacto con la opinión pública en general y, en particular, con quienes pudieran te-

P

Pner interés, por razón de sus actividades, en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto, o, igualmente, la posibilidad de escuchar a órganos públicos,

en este caso, por ejemplo, las municipalidades, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes o la Defensoría de Los Habitantes.

Al respecto este Tribunal ha señalado que la publicidad de los procedimientos parlamentarios, resulta además esencial dado el carácter representativo de la comunidad nacional que ostenta la Asamblea Legislativa, siendo que la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes, según lo dispone el artículo 105 constitucional. (...)

El principio de publicidad constituye un aspecto esencial en el procedimiento parlamentario, y su omisión acarrea un vicio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo, según se explicó anteriormente. Su cumplimiento garantiza un amplio debate al facilitar el contacto con la opinión pública en general con quienes puedan tener interés en conocer, opinar e incidir en el asunto tratado. (...) En virtud de lo expuesto, la Sala declara que en la tramitación del proyecto de ley, se han violado las normas, principios y valores constitucionales que informan el procedimiento legislativo, y por consiguieren-

te, se anula el procedimiento legislativo de este proyecto de ley, lo que conlleva retrotraer el procedimiento legislativo hasta la aprobación del texto sustitutivo por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración en sesión del 19 de abril del 200 (RSCCSJ.15486-2006).

La apuntada diversidad entre el procedimiento ordinario y el especial de reforma de la Constitución muestra que no cabe aplicar sin más las normas del primero al segundo, y hace comprensible que la Asamblea, a falta de una disposición que obligue a publicar la proposición, haya optado por soluciones diversas en diferentes momentos históricos. La Sala no estima que esta circunstancia lesionen el principio de publicidad, típico del procedimiento legislativo: este principio, en primer lugar, no se satisface por un acto único, como, por ejemplo, la publicación de la proposición, sino que se realiza en las diferentes fases del procedimiento, y en la propia publicidad a que están sometidos los trabajos de los órganos legislativos. (RSCCSJ. 11560-2001).

Estima este Tribunal que sí se introdujo una modificación sustancial al proyecto de ley consultado, lo que, exigía una nueva publicación a fin de brindarle una mayor publicidad al texto. En efecto, como se apuntó, se acreditó que mediante la aprobación de una moción de fondo, se modificó el texto del proyecto de ley a fin de

imponerle a las municipalidades un lineamiento para que brinden las facilidades correspondientes para el otorgamiento de las patentes requeridas para el buen funcionamiento de los proyectos de marinas que se concesionen. Lo anterior, sin que de previo se escuchara su opinión al respecto, tal y como lo exige el artículo 190 de la Constitución Política. Adicionalmente, se acredita que tampoco se realizó una nueva publicación en el Diario Oficial La Gaceta, violentándose el principio de publicidad en el trámite del procedimiento legislativo, vicio esencial que, al estar intrínsecamente relacionado con el principio democrático, afectó la regularidad constitucional del iter parlamentario. (RSCCSJ. 15760-2008).

La jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que cuando se trata de reformas parciales a la Constitución Política la infracción al principio de publicidad es un vicio esencial del procedimiento. (RSCCSJ. 16335-2010).

El artículo 129 de la Constitución Política establece la obligación de publicar las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa y sancionadas por el Poder Ejecutivo, sin embargo ésta obligación no está relacionada con proyectos de ley, que por su carácter provisional, estarían sujetos a mociones de forma y de fondo. La Constitución

Política no regula específicamente la obligación de publicar proyectos de ley o sus informes de Comisión, mucho menos la posibilidad de que el Plenario Legislativo decida dispensar estos trámites de procedimiento legislativo, pues la publicación es una tendencia que ha avanzado en la práctica parlamentaria en diferentes países, y se conocen excepciones, por ejemplo, en el derecho parlamentario anglosajón, donde recientemente lo receptan en Inglaterra. El problema, en consecuencia, se traduce a uno de la práctica legislativa o de las normas que las regula, lo cual, en nuestro país, nace con la autonomía propia que le concede el artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política a la Asamblea Legislativa, que pone en funcionamiento los valores y principios constitucionales que se deben resguardar en el proceso de formación de las leyes, relacionados con el principio democrático. Sin duda, el principio de publicidad en el procedimiento legislativo cumple además de funciones formales, también materiales, no solo en los actos preparatorios de un proyecto de ley, sino cuando se encuentra en otras fases del trámite, cuando la Asamblea Legislativa recibe la publicidad por radio y televisión, dado que los debates del Plenario

P

P

legislativo están abiertos al público (párrafo tercero del artículo 117 de la Constitución Política). En tal sentido, estas circunstancias y la obligación de publicar los proyectos de ley está contenido en el principio de publicidad que debe servir como vector de legitimidad de todo órgano representativo de la soberanía popular. (...) En el trámite de reforma de la Constitución Política debe ajustarse además el Legislador a los principios que informan la formación de ley ordinaria. Como principio esencial en la formación de las leyes está el Principio de Publicidad, en el tanto garantiza un amplio debate que facilita el contacto con la opinión pública en general y, en particular, con quienes pudieran tener interés, por razón de sus actividades económicas, en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto, o, igualmente, la posibilidad de escuchar a órganos públicos, en este caso las municipalidades. (RSCCSJ. 1654-2011). Como bien lo afirmó la Sala en la sentencia número 2000-03220 de cita, al legislador le asiste la posibilidad de introducir modificaciones y variaciones al proyecto original a través del ejercicio de su derecho de enmienda. En cuanto a tales cambios, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las enmiendas que requieren nueva publicación y las que no;

ello dependerá de si tal cambio constituye una modificación sustancial o no del proyecto de ley original. (RSCCSJ. 11400-2013). El principio de publicidad rige, con particular intensidad, tratándose de la materia tributaria, a través de la cual, se le imponen a las personas obligaciones o cargas económicas (RSCCSJ. 1241-2015).

Principio precautorio

Uno de los principios rectores del Derecho Ambiental lo constituye el precautorio o de evitación prudente. Este principio se encuentra recogido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Declaración de Río, la cual literalmente indica "Principio 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". En el ordenamiento jurídico interno la Ley de Biodiversidad (No. 7788 del 30 de abril de 1998), en su artículo 11 recoge como parámetros hermenéuticos los siguientes principios: "1.- Criterio preventivo: Se reconoce que es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de

la pérdida de biodiversidad o sus amenazas. 2.- Criterios precautorio o indubio pro natura: Cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección”. (RSCCSJ. 1923-2004).

El término prevención deriva del latín “ praeventio “, que alude a la acción y efecto de prevenir, a aquellas preparaciones y disposiciones que se hacen anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido

ya las consecuencias biológicas y socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente. (RSCCSJ. 6322-2003). De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible –o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados en el ambiente”. (...) Bien entendido el principio precautorio, el mismo se refiere a la adopción de medidas no ante el desconocimiento de hechos generadores de riesgo, sino ante la carencia de certeza respecto de que tales hechos efectivamente producirán efectos nocivos en el ambiente (RSCCSJ. 3114-2011).

Principio de proporcionalidad

La proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción

P

P

que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados. (RSCCSJ. 6850-2005).

Principio de razonabilidad

La razonabilidad se conoce también con el rótulo de debido proceso sustantivo. Cuando se viola la razonabilidad no se transgrede el debido proceso en sentido objetivo o formal, como imposición de una forma o de un procedimiento que debe seguir los actos de cada órgano del Estado para ser formalmente válidos, sino que se trastorna una cuestión sustancial o de fondo: el ajuste de toda norma y de todo acto, con el sentido de justicia que la constitución alberga. Lo razonable puede ser lo proporcionado e idóneo para alcanzar un fin propuesto, es decir es la adecuación mesurada de los medios al fin. Lo razonable es lo justo, lo valioso por su ajuste al valor justicia y a otros valores del plexo axiológico; lo razonable puede ser, también, lo que tiene razón suficiente, lo que es lógicamente válido según las circuns-

tancias del caso. Por ejemplo, es razonable que a quien comete homicidio se le aplique la pena de 25 años de prisión, pero no lo es que se le aplique idéntica sanción a quien infringe una ordenanza sobre higiene en los lugares públicos. Es razonable que en tiempos de epidemia se clausuren los lugares públicos, pero no lo es que cierren las Iglesias y se dejen abiertos los cines. Lingüísticamente, razonable es lo arreglado a la razón, y para utilizar el standard o patrón de razonabilidad hay que conjugar en dosis proporcionadas los valores jurídicos de libertad, orden, paz, seguridad, solidaridad y bienestar general, según las circunstancias especiales de tiempo, lugar y opinión pública donde el acto va a tener efecto. (RSCCSJ. 3834-1992).

Equivaldría sencillamente al principio de razonabilidad de las leyes y otras normas o actos públicos, o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución. De allí que las leyes y, 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 (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos

mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad. (RSCCSJ. 1739-1992). El análisis de la razonabilidad de la norma implica establecer si los medios elegidos por el legislador son o no admisibles a efecto de justificar la consiguiente restricción de derechos que se afecten. De esta manera las restricciones que se impongan deben obedecer a necesidades o fines públicos que las justifiquen, de tal modo que no aparezcan como infundadas, excesivas o arbitrarias; esto es, deben ser proporcionadas a las circunstancias (motivos) que los originan y a los fines que se procura alcanzar con ella. (RSCCSJ. 1925-1991).

Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. Ingreso) se exige una determinada prestación (ej. Tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin: en este punto

P

P

se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable. (RSCCSJ. 4881-2002).

Este principio extiende la protección del principio de legalidad, por cuanto toda intervención del Estado que lesione los derechos del ciudadano no sólo requiere de una base legal, sino que además necesita ser realizada de tal manera que estos derechos sean afectados lo menos posible. Dicho con otras palabras, la injerencia del Estado en la esfera privada es constitucional hasta tanto sea indispensable para una razonable protección de los intereses públicos. Los elementos del principio de razonabilidad son: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado, no debe estar al menos legalmente prohibido. La idoneidad indica que la medida

estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido. La necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona. La proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, es decir, no le sea "inexigible" al individuo. (...) Dicho con otras palabras, la injerencia del Estado en la esfera privada es constitucional hasta tanto sea indispensable para una razonable protección de los intereses públicos. Los elementos del principio de razonabilidad son: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado, no debe estar al menos legalmente prohibido. (RSCCSJ. 3933-1998).

En sentido estricto la razonabilidad equivale a justicia, así, por ejemplo, una ley que establezca prestaciones científicas o técnicamente disparatadas, sería una ley técnicamente irracional o irrazonable, y por ello, sería también jurídicamente irrazonable. En este sentido cabe advertir que no es lo mismo decir que un acto es razonable, a que un acto no es irrazonable, por cuanto la razonabilidad

es un punto dentro de una franja de posibilidades u opciones, teniendo un límite hacia arriba y otro hacia abajo, fuera de los cuales la escogencia resulta irrazonable, en razón del exceso o por defecto, respectivamente. (RSCCSJ. 486-1994).

Sobre la prueba de “razonabilidad”: Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de “razonabilidad” sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada. Ello desde luego, cuando no se trate de casos cuya “irrazonabilidad” sea evidente y manifiesta.. (RSCCSJ. 5236-1999).

Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un

determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. (RSCCSJ. 8858-1998).

Como es bien sabido los principios de razonabilidad y de proporcionalidad se erigen en el Estado social y democrático de Derecho como un límite infranqueable a

P

P

la arbitrariedad. De ahí que hoy es pacíficamente aceptada la teoría de interdicción de la arbitrariedad. Por ello, el ejercicio de las potestades discrecionales no autorizan

a ningún órgano o ente a dictar normas y actos arbitrarios, que lesionen principios elementales de justicia y equidad. (RSCCSJ. 129-2012).

La razonabilidad y proporcionalidad, debe presentarse cuando se confronta el daño o lesión inferida al bien jurídico y las consecuencias que de él se produzcan. En este caso concreto, estima la Sala que no se presenta una adecuada proporcionalidad entre las sanciones que se pretenden imponer con el proyecto y aquellas que han sido establecidas en el Código Penal. (S IV. 1567-2017).

Principio 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 polí-

tico 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. (...) 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. (RSCCSJ. 2771-2003).

Principio de tipicidad

A este respecto, debe decirse que el artículo 39 de la Constitución Política consagra entre otros, el principio de legalidad, que en materia penal significa que la ley es la única fuente creadora de delitos y penas. Esta garantía se relaciona directamente con la tipicidad, que es presupuesto esencial para tener como legítima la actividad represiva del Estado y a su vez determina que las conductas penalmente relevantes sean individualizadas como prohibidas por una norma o tipo penal. El objeto de este principio es proporcionar seguridad a los individuos

en el sentido de que sólo podrán ser requeridos y eventualmente condenados por conductas que están debidamente tipificadas en el ordenamiento jurídico. La garantía del debido proceso en torno a este principio, se manifiesta claramente en la aplicación del principio de “nullum crimen, nulla poena sine previa lege” (artículo 39 Constitucional), el cual también obliga, procesalmente, a ordenar toda la causa penal sobre la base de esa previa definición legal, que en materia penal especialmente, excluye no sólo los reglamentos u otras normas inferiores a la ley formal, sino también todas las fuentes no escritas del derecho, así como toda interpretación analógica o extensiva de la ley (sustancial o procesal); todo lo anterior en función de las garantías debidas al reo, sea en la medida en que no lo favorezcan.. (RSCCSJ. 6660-1993).

El principio de tipicidad en materia penal, íntimamente ligado con el de legalidad, que, en general es el que define la investidura, competencia y atribuciones de las autoridades públicas y las circunscribe a un marco de constitucionalidad y legalidad, fuera del cual éstas se convertirían en ilegítimas y arbitrarias. Este principio junto con el derecho general a la justicia, constituyen presupuestos esenciales del debido proceso, cuya

ausencia o violación comporta transgresiones de orden constitucional. Dentro de sus más importantes corolarios se cuenta el principio de reserva de ley, que en materia penal, adquiere características específicas por la necesaria definición previa y clara de las acciones que constituyen delito, con el objeto de salvaguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos. El artículo 39 de la Constitución Política consagra, entre otros, este principio, que en materia penal significa que la ley es la única fuente creadora de delitos y penas. Esta garantía se relaciona directamente con la tipicidad, que es presupuesto esencial para tener como legítima la actividad represiva del Estado y a su vez determina que las conductas penalmente relevantes sean individualizadas como prohibidas por una norma o tipo penal. La tipicidad garantiza que ninguna acción humana pueda constituir delito, si no la define como tal una ley anterior que dicte el órgano competente. (RSCCSJ. 6962-1994). (Ver descriptores: “Principio Legalidad Penal” “Pena”, “Principio Carga Prueba”).

Probidad

Según la Real Academia Española, por “probidad”, es sinónimo de rectitud o integridad; y por “hon-

P

P

radez”, se entiende la calidad de honrado, lo cual implica que procede con rectitud en el ánimo e integridad en el obrar; en virtud de lo cual, es un principio general que todas las

labores que impliquen el ejercicio de la profesión, en este caso del derecho, deben ser ejecutadas o realizadas con la mayor rectitud, integridad y honradez. Obviamente no se describen conductas particulares, pero ello no hace inconstitucional la norma, toda vez que resulta imposible para la ley determinar todas y cada una de las posibles faltas a estos deberes (honradez y probidad), por cuanto las posibilidades de su infracción son infinitas. (RSCCSJ. 9685-2001).

El deber de probidad, como se ha indicado, no puede per se, considerársele inconstitucional, ya que, se trata de un concepto jurídico indeterminado inherente al servicio y la función pública. (...) Este Tribunal estima que el deber de probidad intrínseco a la función pública, no puede considerarse una “autocensura”, en el tanto, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, tal y como se ha dicho, la rectitud o integridad no se aparta de la idea general del servicio público y la función pública. (RSCCSJ. 18564-2008).

No hay duda de que los Diputados deben adoptar las medidas legislativas para regular el ejerci-

cio de sus funciones dentro de los cánones del deber de probidad y la integridad de la Hacienda Pública, que como tales son valores constitucionales de primer orden y de carácter transversal. La función pública debe llevarse con rectitud, honradez y honestidad, independientemente del grado jerárquico que se ocupe dentro del conglomerado estatal, valores que alcanzan a todas las personas que ocupan cargos públicos, incluso los de elección popular, de modo que la ausencia de medidas legislativas y reglamentarias no pueden soslayarse. (...) El principio de Probidad consiste en mantener siempre una conducta funcional intachable, y desempeño honesto y leal de la función, a favor del interés general. Es por ello, que los funcionarios públicos deben actuar con prudencia, austeridad, integridad, honradez, seriedad, moralidad y rectitud, en el desempeño de sus funciones y en el uso de los recursos públicos que les son confiados. (RSCCSJ. 11352-2010).

Al asumir el cargo público, el funcionario lo hace con las cargas y obligaciones que éste le impone, como lo serían, en este caso, las incompatibilidades y prohibiciones señaladas (...) Dentro del régimen de la Constitución, se ha establecido el deber de probidad como una exigencia fundamental del ejercicio del cargo público, cuya vulneración ha sido sancionada, incluso criminalmente. (...)

Se ha incluido en ésta el llamado deber de probidad, el cual, está definido en el artículo 3° de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. (...) Así las cosas, el deber de probidad, como se ha indicado, no puede per se, considerársele inconstitucional, ya que, se trata de un concepto jurídico indeterminado inherente al servicio y la función pública. Por esto, si tal y como lo expresa la propia aceptación de la Real Academia, la rectitud o integridad es parte integral de lo que se espera de un servidor público en ejercicio de sus funciones, aún los legisladores estarían sujetos a este concepto, sin que por ello, se pueda indicar afectación propia al desempeño de sus funciones. Este Tribunal estima que el deber de probidad intrínseco a la función pública, no puede considerarse una “autocensura”, en el tanto, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, tal y como se ha dicho, la rectitud o integridad no se aparta de la idea general del servicio público y la función pública. (RSCCSJ. 7212-2012).

Procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo, como unidad, tiene la finalidad que la voluntad del pueblo, representada por la Asamblea Legislativa, sea efectivamente realizada, me-

dante el establecimiento de una serie de mecanismos tendentes a propiciar un amplio y transparente debate entre los diversos actores políticos inmersos en la dinámica parlamentaria. Es decir, que en última instancia lo que el procedimiento legislativo pretende es asegurar el cumplimiento del principio democrático dentro de una sociedad que lo ha adoptado como propio de sus instituciones políticas. (...) La necesidad de que sea la propia Sala Constitucional, en cada caso particular, la que se encargue de establecer cuáles requisitos o trámites resultan “esenciales”, al punto de invalidar el procedimiento para la elaboración de una determinada norma debido a su incumplimiento, ya que es claro que la lectura de la disposición en sentido contrario, conduce a la conclusión de que no toda violación al procedimiento, para la elaboración de la Ley formal, constituye un defecto sustancial, y claro está, con consecuencias respecto de la constitucionalidad de la misma (RSCCSJ. 3220-2000).

Este ejercicio de flexibilidad en la interpretación y aplicación del derecho al procedimiento legislativo es prudente y razonable y, sobre todo, plausible, cuando el parámetro del juicio de validez no es una disposición concreta (como, por

P

P

ejemplo, es concreta la regla del artículo 124 de la Constitución que dice que los debates se dan “cada uno en distinto día no consecutivo”), caso en el cual la aplicación está

intensamente preconfigurada en la regla, sino un principio constitucional. (...) En este mismo sentido, no hay que perder de vista tampoco el carácter instrumental (que no el único carácter) del procedimiento legislativo, regulado solo en sus puntos medulares por texto expreso de la Constitución, que no solo es la vía por la que la Asamblea discurre para dictar la ley sino para hacerlo realizando a la vez el principio democrático (RSCCSJ. 3513-1994).

El procedimiento legislativo es un instrumento de garantía de los derechos fundamentales, incluso frente al legislador mismo, y una protección para las minorías legislativas. De modo que ese procedimiento reviste un carácter sustantivo como criterio de constitucionalidad, en el tanto que la ausencia o alteración de esa garantía determina la invalidez de la ley en cuya elaboración falte o se varíe la respectiva forma procedimental. (RSCCSJ. 6859-1996).

Este proceso es promovido a fin de que se declare inconstitucional “el acto del Presidente del Directorio de la Asamblea Legislativa, Gerardo González Esquivel, que da por discutido el nombramiento

del Contralor General de la República, expediente legislativo número 15.554. (...) Los accionantes solicitan a la Sala que anule el trámite de nombramiento del Contralor General de la República (expediente legislativo número 15.554), a efecto de que se continúe en la etapa procesal en que se encontraba de previo a las actuaciones impugnadas. (...) La Sala Constitucional ha reconocido que el principio democrático a su vez tiene -en el caso de los procedimientos parlamentarios-complemento en el principio de pluralismo político, del cual se derivan el derecho de enmienda, el derecho al uso de la palabra y el derecho al voto, en virtud de los cuales si en el iter legislativo de un proyecto de ley o acuerdo se vulneran, el acto final resultaría inconstitucional. (...) Sobre el tema concreto, estima la Sala que si bien el Diputado Guevara Guth, tenía derecho a usar la palabra por un espacio de cuarenta y cinco minutos, y que le restaban varios minutos más para agotar su tiempo -luego de haber intervenido y cedido parte del mismo a otro compañero Diputado-, lo cierto es que, al haber abandonado el recinto parlamentario, el Presidente, como director del debate, no estaba en obligación legal a otorgarle el resto de su tiempo, si este no lo solicita de nuevo al reingresar al recinto. Al no estar presente el Diputado Guevara Guth en el recinto parlamentario, cuando el

Diputado al que le había cedido parte de su tiempo concluyó, era obligación del Presidente, seguir la lista de oradores hasta agotarla. (...) Concretamente se alega que después de que el Presidente preguntara si el asunto estaba suficientemente discutido y antes de decir ‘discutido’ (7 segundos después), la Diputada oprimió el botón para pedir la palabra, sin embargo, él ignoró la solicitud y abrió a votación el asunto. Estiman los recurrentes que, el Presidente no dio el lapso prudencial que el artículo 129 del Reglamento obliga a dar para que constate que ningún diputado está anotado en el uso de la palabra. (...) El Presidente de la Asamblea sostiene que la solicitud del uso de la palabra se dio en forma extemporánea, es decir, luego de que él había dado por concluido el debate, y después de haber concedido el tiempo prudencial para que los interesados ejercieran tal derecho. Los accionantes sostienen que la Diputada solicitó el uso de la palabra antes de que se diera el “discutido” al tema, es decir del cierre. (...) Sin embargo, esta Sala considera que siendo obligación legal y moral del diputado, estar presente y permanecer durante la sesión -con las excepciones que permite el Reglamento-, no es propio exigir que ante su propia omisión de cumplimiento, el Presidente de la

Asamblea, como director del debate, esté obligado a concederle el uso de la palabra, en circunstancias tan extremas como tener que controlar hasta los segundos, antes de dar por concluida una discusión. (RSCCSJ. 6852-2005). Al respecto, y a modo de reflexión general, además de lo ya dicho en este considerando de esta sentencia, debe hacerse énfasis en la importancia del debate reposado y amplio para el efectivo cumplimiento de los fines del procedimiento parlamentario. Para que la Asamblea Legislativa cumpla su cometido como punto de encuentro de las diversas expresiones e intereses de las y los habitantes de este país, cada uno de sus representantes democráticamente electos debe contar con posibilidades efectivas de manifestar sus opiniones, defender sus planteamientos e intentar convencer al colegio acerca de la pertinencia de sus posiciones. Lo anterior debe suceder además en un clima de publicidad y transparencia que permita a las personas y grupos de intereses, enterarse adecuadamente de las iniciativas en discusión, y acudir ante sus representantes a exigirles cumplir con su mandato en forma eficaz. Este clima de diálogo y publicidad debe caracterizar la actuación parlamentaria en todos

P

P

sus ámbitos, y se torna imprescindible en casos de reformas o producción de normas complejas, extensas o de marcada relevancia para la vida de las y los habitantes. (RSCCSJ.

3671-2006).

Puede decirse que son inconstitucionales las violaciones del procedimiento que constituyan lesiones al principio democrático, dirección ineludible de la actividad parlamentaria. Asimismo, constituyen infracciones sustanciales, los trámites legislativos que por acelerados o impetuosos, provoquen debates que quedan ajenos de un proceso reposado en calidad y reflexión, que además, adolezca de una amplia proyección de la actividad legislativa, tal como lo garantiza el artículo 117 de la Constitución Política. Al efecto, debe tenerse presente que el debido proceso legislativo constituye una ordenación necesaria y preestablecida – en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, de una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final, que es la aprobación del proyecto de ley; y que en un sistema democrático, como el que nos rige, está impregnada por principios básicos que son indispensables y que deben tenerse en cuenta al momento de evacuar estas consultas. (...) Supone dar una amplia participación a todos

sus integrantes, o al menos, a una parte considerable de ellos. Precisamente, esta es la razón por la que el debido proceso legislativo no ha sido diseñado para ser un trámite célere o de emergencia, antes bien, es del más alto interés público, que sea de calidad y que la decisión final sea el producto de la más honda reflexión. (RSCCSJ. 15486-2006).

Reconociendo las particularidades del procedimiento legislativo, y la casi ausencia total de normas sobre el tema en la Constitución Política, obliga a valorar con especial cuidado la forma de integración normativa escogida por el Plenario. La Sala admite como premisa que la Asamblea Legislativa está facultada para subsanar los vicios de procedimiento, y a retrotraer etapas del mismo cuando fuere posible jurídicamente para lograr el saneamiento del trámite. Lo anterior deriva del principio general del derecho procesal común, de asegurar la observancia de las formas procesales y los fines que se le atribuyen a determinados actos de procedimiento, de manera que conserven su validez aquellos que no dependen directamente del acto cuestionado, particularmente cuando de la producción de una norma legal se trata o de algún otro acto de autoridad. (RSCCSJ. 4836-2008).

El procedimiento legislativo tiene como objeto ordenar internamente la actividad del Parlamento. En tal sentido cumple varias funcio-

nes. Así, es garantía de respeto de los derechos fundamentales de las personas, pero también es garantía de los derechos de los diputados y grupos parlamentarios. Asimismo, es un medio para formar el juicio de los diputados. Este elemento es muy importante porque sienta un criterio en orden a la valoración de las infracciones procedimentales. (RSCCSJ. PGR. 1572-2008).

No debe entonces perderse de vista el carácter flexible y dinámico del procedimiento parlamentario a fin que le sea posible reaccionar a tiempo y racionalizar efectivamente las tensiones que se producen entre las mayorías, sin impedir a las minorías que se manifiesten y desarrollen su función y a la vez evitar que estas minorías usurpen los poderes funcionales de las mayorías, constituyendo todo esto en la práctica un mecanismo que necesariamente desemboque en la representatividad plena, en una dinámica productiva y en estabilidad, las tres como factores de institucionalización de las fuerzas políticas que operan en el órgano Legislativo. (RSCCSJ. 2521-2008).

Debe advertirse, finalmente, que el procedimiento legislativo y, en general, el Derecho parlamentario, se encuentran imbuidos de una flexibilidad y dinamismo particulares, con lo que no resul-

tan extrapolables a la actividad legislativa una serie de instituciones rígidas y formales de los procesos jurisdiccionales, menos, aún, cuando se orientan a hacer imperar la nulidad por la nulidad. (RSCCSJ. 4569-2008).

La finalidad de toda norma de procedimiento es darle aplicación a las normas sustanciales o de fondo y, más concretamente, a los Derechos Fundamentales que tienen sustento en la dignidad de la persona y que, como tales, anteceden y preceden a cualquier estructura organizacional y política.

Las normas procedimentales deben actuar y hacer plenamente efectivos los Derechos Fundamentales ampliándolos y desarrollándolos y no cercenándolos o limitándolos. Las normas procedimentales deben seguir a las sustanciales como la sombra sigue al cuerpo. (RSCCSJ. VS 2771-2003).

No cabe duda que la dinámica parlamentaria es negociación, la que se expresa, constantemente, en la variación de los textos de los proyectos de ley. (RSCCSJ. 12025-2010).

Esta Sala, complementando lo señalado por la mayoría en el Considerando VI, también ha reconocido que su función, en materia de procedimiento legislativo, es únicamente la de declarar aque-

P

P

llos vicios sustanciales que violen los principios y valores constitucionales aplicables a la materia, pues de lo contrario estaría afectando la capacidad autonormativa y funcional del parlamento (interna corporis), distorsionando su papel de guardián de la supremacía constitucional, por el de una especie de senado Ad hoc. (RSCCSJ. 16335-2010).

Pero, a la vez, el carácter limitado de ese reconocimiento -constreñido a los “requisitos o trámites sustanciales”, y no a cualquier clase de trámites o requisitos-, exige de la Sala que su juicio en cada situación particular esté regido por la conveniente elasticidad y el sentido práctico, y exento de meros formalismos, a fin de no obstaculizar injustificadamente o innecesariamente el indispensable espacio de libertad de que disponen la Asamblea, sus órganos, los diputados individualmente y las fracciones políticas representadas en aquella. (RSCCSJ. 8944-2013).

Además, se han considerado vicios sustanciales del procedimiento, la omisión de publicación y la omisión de realizar las consultas obligatorias establecidas constitucionalmente. En cuanto a la publicación, al ser la Asamblea Legislativa un órgano representativo de la comunidad nacional, la publicidad de los procedimientos

parlamentarios es esencial, pues la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes (artículo 105 constitucional), por ello su actividad debe, necesariamente, trascender a toda la comunidad, a tal punto que algunos especialistas en Derecho constitucional lo definen como un órgano de publicidad. (RSCCSJ. VS. 5077-2014).

En primer lugar cualquier intento de generar un acuerdo en el órgano legislativo lleva implícito una negociación política, con un desgaste de los grupos involucrados. La necesidad de la renovación constante del marco jurídico lleva implícito que la inconstitucionalidad por aspectos de forma debe ser la excepcionalidad y solo cuando repercuten sobre la norma que en definitiva se genera. La justicia constitucional debe partir de la naturaleza jurídico – política del acto de emanación legislativa; al igual que tener presente el fenómeno de las mayorías parlamentarias y su necesario respeto. (...) La intervención de este órgano de la justicia constitucional y la eventual nulidad por temas de forma debe ser la mínima en estos casos. Son dos lecturas de la misma norma que se complementan. Una en su contenido teleológico y otra en su carácter minimalista. En este caso, me inclino por esta segunda posición, sin perjuicio que esperaríamos que la evolución política y constitucional de nuestro Estado en algún momento

pueda permitir mayores niveles de rigurosidad sobre los fines del marco constitucional. (RSCCSJ. VS. 5077-2014).

El presidente de la Asamblea Legislativa no se encontraba ante una especie de muerte súbita en la tramitación del proyecto de ley de presupuesto ordinario, ni puede olvidar que en su tramitación legislativa hay valores, principios, normas, usos y prácticas que hay que observar, ni tampoco se puede desligar del objetivo y fin del trámite constitucional. (RSCCSJ. 1240-2015).

(Ver descriptor: Vicios en Procedimiento legislativo).

Promulgación de leyes

La Sala tiene en cuenta la circunstancia de que, en general, el procedimiento que conduce a la promulgación de la voluntad del legislador (sea éste constituyente o derivado), está constituido por toda una secuencia, predefinida e ineludible, de etapas sucesivas, en la que ninguna puede figurar en un orden distinto al que le corresponde y cuyo resultado final es un acto decisorio -de carácter jurídico- que se plasma en una ley, o, como en este caso, en una reforma constitucional. El procedimiento es, en suma, el cauce jurídico por el que discurre la voluntad política del legislador durante todo su trayecto, desde que es

puesta en movimiento por un acto de ejercicio del poder de iniciativa, hasta que desemboca en la emisión de un decreto que expresa la manera en que esa voluntad innovará o transformará el ordenamiento preexistente. El procedimiento, por tanto, no se puede oponer al flujo de la voluntad del legislador; más bien lo troquela y orienta hasta su consecución. (RSCCSJ. 5976-1996).

Proporcionalidad

El segundo principio, el de proporcionalidad, implica que el acto legislativo debe ser apropiado para la realización de los fines que en él subyacen (principio de adecuación); debe ser necesario, es decir, que debe imponer la menor cantidad posible de restricciones a los derechos fundamentales de los habitantes de la República, lo que supone que el medio empleado por el legislador debe ser adecuado y necesario para alcanzar el objetivo propuesto y, sólo puede ser necesario, cuando el legislador no podía haber elegido otro medio, igualmente eficiente, pero que no limitase o lo hiciere de forma menos sensible el derecho fundamental y; por último, proporcional en sentido estricto, es decir, un acto legislativo justo a la medida. (RSCCSJ. 129-2012).

P

Proyecto de ley

Las formalidades con que debe ser presentado un proyecto de ley, están reguladas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa; sin embargo, la legislación -tanto la Carta Fundamental como el Reglamento de la Asamblea-, guardaban -y aún ahora- total silencio respecto de la forma en que la iniciativa gubernamental debe ser o no formulada, si debe o no estar articulada, o si debe estar motivada o no. Al respecto por la práctica legislativa, se han admitido propuestas sin articular, lo cual ha sido suplido por la respectiva Comisión Permanente; así como tampoco parece que es requisito acompañarlo con una exposición de motivos, aunque sí es deseable por lo importante para una futura interpretación de la ley. (RSCCSJ. 6939-1996).

Es cierto que el nombre (título) con que se distinga el proyecto debería corresponder a la naturaleza del instrumento, pero en ocasiones las circunstancias no permiten delimitar claramente aquella naturaleza pues el texto mismo no facilita esa tarea. (RSCCSJ.1026-1990).

El legislador puede crear órganos públicos, asignarles funciones o competencias, desarrollar diversas instituciones o normar la realidad, según lo estime oportuno y conveniente para una coyuntura histórica, social, económica o

política determinada. Evidentemente, la discrecionalidad legislativa es mucho más amplia que la administrativa, puesto que, la función legislativa no se puede reconducir a la simple ejecución de la Constitución. La libertad de configuración legislativa no es irrestricta, puesto que, tiene como límite el Derecho de la Constitución. (RSCCSJ. 5090-2003).

Resienten los consultantes que no hubiera una amplia discusión del proyecto, pero estima la Sala que la amplitud de ese debate, dentro del iter procedimental, depende de la voluntad de los propios legisladores y no puede la Sala imponer su visión sobre la cantidad o profundidad de las discusiones alrededor de un proyecto legislativo.- (RSCCSJ. 5077-2014).

Como sucede con todos los proyectos de ley, estos inician por ser estudiados, deliberados y modificados por las diferentes comisiones contempladas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa o creadas para un determinado proyecto de ley, con un alto grado de solidez, pero es el plenario el que decide definitivamente si adopta el acto parlamentario final, salvo que haya dispuesto delegar el proyecto de ley en una comisión permanente con potestad legislativa plena. (RSCCSJ. 1240-2015).

Publicación del texto sustitutivo

En virtud de lo anterior, la Sala estima que el texto sustitutivo

cercena los fines expuestos en la motivación de la iniciativa originalmente presentada en la corriente legislativa, y los cambios propuestos exceden los límites de la potestad de enmienda de los Diputados, al transgredir el marco constituido por la iniciativa de ley, lesionándose en consecuencia el Principio Democrático y el Derecho de enmienda. (...) Posteriormente, el texto sustitutivo –aprobado por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración el 19 de abril del 2005-, también fue puesto en conocimiento de éstos; sin embargo, no consta su publicación en el Diario Oficial La Gaceta de previo a su aprobación en primer debate, como lo señalan los y las diputadas consultantes. Sin lugar a dudas, el principio de publicidad constituye un aspecto esencial en el procedimiento parlamentario, y su omisión acarrea un vicio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo. (...) La Sala estima que la Asamblea Legislativa debió publicar el nuevo articulado, de previo a su aprobación en primer debate; sin embargo, al incurrir en dicha omisión se violentó el principio de publicidad de los procedimientos parlamentarios. (RSCCSJ. 15486-2006).

Este Tribunal ha mantenido una sólida línea jurisprudencial en el sentido que un elemento esen-

cial del Estado Constitucional de Derecho en el procedimiento de formación de las leyes, es, precisamente, el de publicidad. (...) Conviene aclarar que la mayoría de este Tribunal descarta la infracción al principio de conexidad por la elemental razón de que lo propuesto vía texto sustitutivo y mociones sí guarda la conexidad con lo originalmente proyectado (...) Del análisis anterior y, particularmente de lo resaltado, se desprende que el texto sustitutivo no publicado introdujo dos sanciones que inmovilizan cualquier sociedad, tales como la no emisión de certificaciones de personería jurídica y la cancelación de inscripción de documentos a los morosos. En tal sentido se aprecia, igualmente, que en el texto sustitutivo se aprobaron cuestiones esenciales del impuesto, relativas a las sanciones, que no estaban previstas en el proyecto de ley original y que, por lo tanto, ameritaban garantizar el principio constitucional de publicidad (...) La omisión de realizar una nueva publicación del proyecto de ley, a fin de garantizar la publicidad del texto, así como, procurar la más amplia participación ciudadana e institucional, violentó un aspecto esencial en el procedimiento parlamentario, cuya omisión acarrea un vicio de inconstitucionalidad

P

P sobre el procedimiento legislativo. Por ende, por mayoría, se dispone acoger parcialmente la acción planteada y, en consecuencia, se anulan los artículos mencionados, con las derivaciones que se señalan en parte dispositiva de esta sentencia. (RSCCSJ. 1241-2015).

En mis votos particulares he sostenido que las mociones de texto sustitutivo o las que aprueban cambios sustanciales al proyecto de ley original no deben ser publicadas nuevamente en el diario oficial La Gaceta, pues hay que distinguir entre la publicación del proyecto de ley y la publicidad del procedimiento parlamentario. Sin embargo, en este caso, al haberse dispuesto de forma expresa ese deber en el procedimiento ad-hoc, (208 bis) no hay otra alternativa que cumplir con él; máxime que, en estos casos, se debe acatar de forma estricta el procedimiento excepcional creado, tal y como se explica de forma amplia en el considerando VII de esta sentencia. Fernando Castillo V. (RSCCSJ. NS. 4621-2012).

Puestas a despacho

Sobre todo en los regímenes parlamentarios, cada vez que finaliza una legislatura –periodo que va desde que se instaura hasta que se disuelve– todos los asuntos pendientes se tienen por fenecidos, es decir, se estaría ante la

caducidad del trabajo parlamentario no ultimado por la Cámara. Según esta postura, para seguirlos conociendo en la próxima legislatura, deben iniciar de nuevo todos los trámites. Empero, nuestro Derecho Parlamentario contiene una norma que regula el instituto de la “puesta a despacho”, la que racionaliza, ordena y maximiza el trabajo parlamentario, toda vez que permite que un asunto que quedó pendiente en la legislatura –periodo de un año que va del 1° de mayo al 30 de abril del año siguiente– que termina, pueda continuar con los trámites que le falta en la siguiente, siempre y cuando se recurra a este instituto por parte de un (a) diputado (a) o del Poder Ejecutivo. No otra cosa puede desprenderse del numeral 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (en adelante RAL), cuando establece que en “(...) Todo estos casos, tales asuntos seguirán los trámites que aún les faltan”. Ahora bien, la “puesta a despacho” no es un instituto que permita prolongar ad infinitum un asunto que se encuentra en la corriente legislativa, toda vez que si han pasado cuatro años calendario a partir de iniciación, se tiene el proyecto de ley como no presentado y, sin más trámite, se ordena el archivo, salvo que la Asamblea conceda un nuevo plazo por votación de los dos tercios del total de sus miembros, siempre que la moción se presente ante del vencimiento del plazo. (...) Si hay

vencimiento del plazo de caducidad, las “puestas a despacho”, meras providencias que impulsan el procedimiento parlamentario, así como cualquier otro trámite que se realice, sea en comisión, en una comisión permanente con potestad legislativa plena o en el Plenario, no pueden convalidar ni sanear este tipo de vicio, toda vez que estamos en presencia de un vicio esencial del procedimiento parlamentario por doble partida. (...) Por último, como una acotación al margen, debe resaltarse que en el caso del trámite de las reformas parciales a la Constitución Política hay una norma especial, no en cuanto al instituto de la caducidad, sino en relación con “la puesta a despacho”, pues dichos asuntos no requieren de ese impulso procesal, sino que este deviene directamente de la Constitución. (RSCCSJ. 12250-2015).

Protocolo de menor rango

No existe una norma de carácter general de la cual pueda deducirse que los protocolos de menor rango están autorizados por el Derecho Internacional, aunque tampoco la hay que los prohíba. Esto hace necesario que dichos protocolos estén previstos en el tratado principal del que son accesorios. Los protocolos de menor rango son aquellos que, sin

añadir compromisos o limitaciones sustanciales a la actividad de los estados, desarrollan o incluso modifican normas de mero procedimiento que no inciden sobre la sustancia del tratado. Caso típico de protocolos de menor rango son las modificaciones de plazos de cumplimiento y otras medidas semejantes, siempre y cuando esas modificaciones estén, como se dijo, previstas en el tratado principal. (RSCCSJ. 3388-1998).



Quorum en el plenario

Por otro lado, se debe tener presente que corresponde al Plenario Legislativo y a su Directorio, comprobar si existe el quorum necesario para que pueda funcionar válidamente, puesto que es un principio elemental del Derecho parlamentario patrio, que las sesiones del Plenario realizadas con menor número de diputados del requerido por la Constitución Política respecto del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (dos tercios), deben ser suspendidas por falta de quorum, bajo pena de nulidad absoluta del procedimiento realizado en con-



travención a esta regla. (RSCCSJ. 3220-2000).

Del artículo 105 de la Constitución Política se infiere además que la Asamblea Legislativa, es el órgano que manifiesta de manera más directa y cabal, el principio de representación política. En atención a lo anterior, y a que se trata de un órgano colegiado, sólo puede sesionar válidamente cuando un grupo suficientemente representativo de sus miembros está reunido. El número de Diputados requerido para que el Plenario sesione está establecido en el numeral 117 de la Constitución Política, y es dos tercios del total de los miembros de la Asamblea, es decir treinta y ocho diputados. (...) El Reglamento a la Asamblea Legislativa, en su artículo 7 sanciona con la pérdida de la dieta la ausencia injustificada de los diputados al Plenario o a la Comisión, y el numeral 33 regula la forma en que aplica dicha sanción; si quince minutos después de la hora fijada para iniciar una sesión no hubiere quórum, ésta se pospone para la siguiente fecha. La Secretaria, entonces, debe tomar la nómina de los diputados presentes, a fin de que les sea acreditada la asistencia, para el pago de las dietas. Así, los diputados que no asisten, pierden su dieta, salvo que tengan un permiso del presidente de la Asamblea Legislativa para no asistir (inciso 9

del artículo 27 del Reglamento de la Asamblea legislativa. El artículo 34 del Reglamento dispone que el Presidente de la Asamblea o el de la Comisión requerirá a los diputados que hayan roto el quórum, a fin de reintegrarlo y, si cinco minutos después del requerimiento, el quórum no se ha restablecido, aplica la disposición anterior. (RSCCSJ. 2624-2009).

R

Receso legislativo

Al respecto, estimamos que los días de receso deben ser contados según la propia declaratoria de receso y, en caso de que haya un día no hábil en él, este debe incluirse como parte del receso y agregarse a la suspensión del cómputo del plazo. (RSCCSJ. 12887-2014).

Recusación

El ordenamiento jurídico ha querido garantizar la imparcialidad de los jueces, no sólo en la jurisdicción civil, sino en todas, y a tal efecto, para evitar la intervención en el litigio de jueces de quienes se tema que puedan actuar tendenciosamente hacia alguna de las partes, es que se creó la figura de la recusación. Asimismo, no sólo se acuerda a las partes el

derecho de recusar a los jueces, sino que se impone a éstos el deber de inhibirse de conocer de los asuntos respecto de los cuales se encuentren comprendidos en una causal de recusación. De este modo, el artículo 49 del Código Procesal Civil establece las causas que constituyen impedimento para los jueces. (...) Toda recusación debe fundarse en una de las causales expresamente señaladas en la ley, interponerse ante el órgano jurisdiccional que conoce del proceso, e indicar las pruebas de la existencia de la causal -artículo 59 del mismo código de rito-. Se hace la observación de que las causales que se anotan en los incisos 9.) y 10 del artículo 53 transcrito, se hacen extensivas a los secretarios, prosecretarios, e inclusive notificadores que intervienen en el proceso. (RSCCSJ. 52-1996).

Régimen de impedimento, recusación y excusa no está contemplado expresamente en la Jurisdicción Constitucional. La Ley de Jurisdicción Constitucional no contempla causales de impedimento, recusación o excusa; lo único que señala en el artículo 6 es que: “En caso de impedimento, recusación o excusa, el Presidente de la Sala, oído el parecer del magistrado en cuestión, dispondrá su reemplazo, sin más trámite y sin que por ningún motivo se

suspenda o interrumpa el curso del procedimiento.” Por su parte, el artículo 31 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial -normativa que también rige la Jurisdicción Constitucional, de conformidad con el artículo 4 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción- señala:

“Artículo 31.- A falta de regla expresa sobre impedimentos, excusas y recusaciones, se estará a lo dispuesto en el Código Procesal Civil, en cualquier materia, salvo en la jurisdicción constitucional la cual se regirá por sus propias normas y principios. (la negrita no es del original). (...) En general, una cosa son los “motivos” o “causales” de separación de los funcionarios en los casos concretos, y otra diversa las “formas” y “procedimientos” para producir esa separación. Los motivos o causales de separación pueden serlo de impedimento -los más graves- o de “simple recusación” -también cabe la recusación por impedimento, y la excusa o inhibición por unos u otros motivos-. Además, en todos los supuestos la doctrina, jurisprudencia y legislación comparadas son contestes en su carácter excepcional, por ende de interpretación restrictiva y sólo a texto expreso. En cambio, las formas y procedimientos de la separación, correspondien-

R

R

tes pero no iguales a los primeros, abarcan la excusa o inhibición, por iniciativa del propio funcionario; la recusación, planteada por la parte perjudicada con la causal; y,

eventualmente, la separación del funcionario impuesta por el superior. Mientras la excusa y la recusación pueden fundarse lo mismo en causales de impedimento que de simple recusación, la separación sólo podría imponerse por impedimento -el cual causa la nulidad absoluta de lo actuado por el funcionario impedido- no por motivo de simple recusación -que sólo produce una anulabilidad. (RSCCSJ. 16097-2006).

La jurisdicción constitucional, a diferencia de la jurisdicción ordinaria o común, debe regirse por sus propias y particulares normas para evitar que cualquier recurrente o autoridad recurrida pueda separar a los Magistrados del conocimiento de un asunto concreto y determinado, en contra de los principios generales del Derecho de la irrenunciabilidad de las competencias y de la plenitud hermética del ordenamiento jurídico. La simple circunstancia que determinados Magistrados propietarios o suplentes hayan participado y concurrido con su voto -de mayoría o disidente- en una sentencia para resolver un asunto específico, no les inhibe para volver a conocer y resolver sobre ese mismo

asunto o sobre otro relacionado con aquél, toda vez que, esa supuesta causal de abstención, no está prevista en el ordenamiento jurídico para los Jueces Constitucionales (RSCCSJ. 10383-2009).

Refrendo

La figura dogmática del refrendo otorgado por la Contraloría General de la República, en su función esencial de auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública (artículo 183 de la Constitución Política), se encuentra prevista a nivel constitucional. En efecto, el ordinal 184, inciso 1°, de la Constitución Política. (...) El referendo es una manifestación específica de la figura dogmática de la aprobación, por lo que comparte las características de ese instituto en el sentido de fungir como un requisito de eficacia que se produce, desde una perspectiva temporal, ex post a la adopción del acto fiscalizado, siendo, para el caso particular, el acto administrativo bilateral o plurilateral en que se traduce un contrato administrativo. El refrendo, constituye, también, una expresión jurídica particular de la denominada tutela administrativa o de la dirección intersubjetiva que es propia de un Estado centralizado o unitario como el Costarricense que ejerce el ente público mayor (Estado), respecto de los entes menores o descentralizados (funcionalmente, territorialmente o corporativamente) y, más con-

cretamente, de un control sobre los actos que realicen éstos. A través del refrendo, la Contraloría General de la República ejerce una fiscalización o control sobre los actos de los sujetos pasivos que puedan comprometer la Hacienda Pública o los presupuestos públicos, como una forma de garantizar la corrección, transparencia y legalidad de los egresos en que puedan incurrir. (RSCCSJ. 14421-2004).

Tampoco resulta inconstitucional que la ley ordinaria le reserve al reglamento la definición de los requisitos de la solicitud del refrendo, lo cual resulta congruente con el carácter general y abstracto de la ley que no debe ser reglamentista. Como se indicó supra, salvo algunas excepciones puntuales de orden constitucional, la regulación de refrendo es una cuestión de legalidad ordinaria librada a la ley y el reglamento, el refrendo contralor es una institución emplazada en la parte orgánica de la constitución y no puede entenderse bajo ningún concepto, como sucede con la parte dogmática, esto es, el régimen de los derechos fundamentales, que sea reserva de ley. (RSCCSJ. 11210-2008).

El refrendo es un acto administrativo que emite la Contraloría General de la República a través del cual se verifica –mediante un

análisis de legalidad y no de oportunidad o conveniencia–, que una determinada contratación llevada a cabo por la Administración Pública se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico. El refrendo contralor le concede eficacia al contrato para que despliegue sus efectos a futuro, es decir, permite que este pueda ejecutarse. Esta función fue atribuida constitucionalmente al órgano contralor de forma expresa e inequívoca. (...) El refrendo contralor ha sido también estatuido a nivel reglamentario; en concreto, en los artículos 198, 200 y 218, entre otros, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa –Reglamento No. 33411 de 27 de septiembre de 2006– y en el denominado Reglamento Sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública –Reglamento No. 44 de 11 de octubre de 2007 (RSCCSJ. 2396-2018).

Referéndum

El legislador ha admitido el referéndum, que era la modalidad que se le había propuesto, pero ha añadido la iniciativa popular, instrumento que obedece al mismo motivo y se encamina al mismo resultado; es decir, ha ensanchado los medios propuestos para realizar el objetivo que el proyecto perseguía desde el principio. Aun-

R

R

que se trata de institutos diferentes que no pueden ser confundidos, el referéndum y la iniciativa popular tienen entre sí una estrecha conexión política y jurídica. (RSCCSJ. 1520-1999).

Reforma constitucional

La Constitución, como norma fundamental de un Estado de Derecho, y como reflejo del modelo ideológico de vida, posee las convicciones y valores comúnmente compartidas y reconocidas que representan los principios sobre los que se basará todo el ordenamiento jurídico y la vida en sociedad. Por su naturaleza, es un instrumento vivo, mutable, como la sociedad misma y sus valores, y por ello, se previó para su adaptación un procedimiento de reforma, para ir la ajustando a estas exigencias. Es también tarea de la Sala Constitucional, en cuanto intérprete supremo de la Carta Política, ir adecuando el texto constitucional conforme a las coordenadas de tiempo y espacio. Por eso la reforma constitucional debe utilizarse sólo en aquéllos casos en que se produzca un desfase profundo entre los valores subyacentes de la sociedad y los recogidos en el texto constitucional, o bien cuando aparezcan nuevas circunstancias que hagan necesaria la regulación de determinadas materias no contempladas expresamente

por el constituyente y que no pueden derivarse de sus principios. (RSCCSJ. 678-1991).

El procedimiento para la tramitación de las reformas a la Constitución Política, como ha quedado dicho, se regula en sus artículos 195, cuando se trata de reformas parciales y 196 para reformas generales. La primera norma define con detalle los pasos que se han de seguir en el caso de la reforma, norma que a todas luces es conveniente, puesto que se trata de regular la más sensible materia en la vida institucional del país, como lo es la adaptación de la Constitución Política a las necesidades de la sociedad, manteniendo en lo fundamental su propia ideología democrática, que por representar la de todos los costarricenses, es y debe ser la ideología del consenso. En lo que atañe a las reformas parciales, éstas se tramitan ante el órgano legislativo ordinario y mediante un procedimiento agravado, especial, respecto al seguido para la aprobación de otras leyes, que en términos muy generales comprende la iniciativa restringida a los diputados y al período ordinario de sesiones, la voluntad expresa de la Asamblea Legislativa de admitir el asunto a discusión, el dictamen de la Comisión Especial y su aprobación como requisito sine qua non para iniciar el debate, la introducción del proyecto en la corriente legislativa ordinaria, la mayoría calificada para la adopción

de la reforma, el envío al Poder Ejecutivo para estudio y pronunciamiento, y la doble aprobación separada en el tiempo. (...) Igualmente, no puede dejar de señalar que al evacuar esta consulta, no ha examinado lo que corresponde a las facultades del legislador en torno a las reformas constitucionales, sobre todo, en cuanto a las interrogantes planteadas por los constituyentes originarios, al tratar de distinguir entre el poder reformador de la Constitución y Asamblea Constituyente; por ejemplo, al lanzar el Diputado Gamboa Rodríguez la pregunta de “¿hasta dónde puede la Asamblea Legislativa reformar la Constitución? ¿Puede mediante una reforma, llegar a variar las bases políticas, sociales o económicas sobre las que se asiente la República? Para mí lo esencial es que se elabore un artículo que ponga a cubierto a la nación de reformas constitucionales que alteren fundamentalmente la estructura de nuestro régimen democrático. (RSCCSJ. 4848-1995).

Ahora bien: la Sala debe examinar si esa innovación configura un caso de infracción de lo que se dispone en el artículo 195 acerca de la reforma parcial de la Constitución. Para avanzar en esta cuestión, hay que repetir que la Constitución es la norma fundadora del orden jurídico, y la

primera en la jerarquía normativa; que la propia Constitución garantiza la integridad de este principio, por ejemplo, al disponer (como lo hace en su artículo 10) el control de constitucionalidad de las normas por medio de la Sala Constitucional, o -para el caso- al procurar ella misma mecanismos para sus cambios futuros, valga decir, al regular los procedimientos para su propia reforma. Desde esta perspectiva, es innegable que el procedimiento para la reforma parcial diseñado en el artículo 195 es una garantía de la supremacía de la Constitución y un límite a la potestad legislativa, que no puede ser traspasado o eludido por la Asamblea sin transgredir la Constitución y que, por el contrario, ha de ser escrupulosamente respetado. (RSCCSJ. 1438-1995).

El procedimiento exigido para modificar parcialmente la Constitución Política, se encuentra revestido de una especial rigidez, producto del carácter propio de nuestra Carta Política, con base en lo cual el artículo 10 inciso b) de la misma Constitución y los numerales 96 inciso a) y 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, otorgan efectos vinculantes a la resolución de la Sala que detecte trámites contrarios a las normas que regulan ese procedimiento,

R

R

registrado esencialmente en el artículo 195 de la Constitución Política. (...) En criterio de esta Sala, la limitación temporal a la que hace referencia el artículo 195,

inciso primero de la Constitución, se refiere únicamente al derecho de iniciativa parlamentaria, el cual sólo puede ejercerse durante el período de sesiones ordinarias, lo cual significa que el conocimiento y tramitación del proyecto de reforma constitucional puede válidamente continuarse durante las sesiones extraordinarias, a condición de que el Poder Ejecutivo incluya la proposición o proyecto en el respectivo decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias. El ánimo del constituyente, al no conferirle al Poder Ejecutivo la facultad de ejercer la iniciativa en asuntos de reforma constitucional, emana de la desconfianza que hacia ese Poder imperaba en la discusión de nuestra Constitución (RSCCSJ. 6674-1993).

Los constituyentes de todas las épocas al igual que los de otras naciones, han preservado el ordenamiento jurídico preexistente sin cuestionar su validez hacia el pasado, y a permitir que la revisión de las normas promulgadas bajo las reglas de una carta política ya abrogada, que no sean incompatibles con la nueva constitución, se produzca paulatinamente, conforme a las necesidades de la socie-

dad, según sean aplicadas en casos concretos y confrontadas con la nueva realidad constitucional. (RSCCSJ. 7528-1997).

Los trámites que corren entre la proposición y el proyecto se inscriben en lo que evidentemente es una fase preparatoria el inciso 5° del artículo 195, cuando dice: “Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión...”. En el ínterin, la Asamblea —en pleno— tiene varias oportunidades para decidir si admite la proposición, o si la impulsa, o si la desecha. A este último supuesto se refiere de modo expreso el inciso 2° del mismo, cuando dice que la proposición se lee “para resolver si se admite o no a discusión”; todo lo cual pone de manifiesto, en todas las fases del procedimiento, el protagonismo de la Asamblea —en pleno, que es el órgano llamado, en exclusiva, a ejercer el Poder Reformador de la Constitución, y el carácter simplemente auxiliar que tienen las comisiones a que se refiere el dicho artículo. Carácter apenas auxiliar, porque no es decisorio, ni podría serlo sin que esto suponga invadir una competencia que no les dispensó a ellas la Constitución, sino, como se ha visto, sólo a la propia Asamblea, y proceder sin el “absoluto arreglo” que la Carta demanda. (...) Así, pues, en lo referente específicamente a la Comisión dictaminadora de la proposición, no

cabe duda de que es obligatorio el plazo fijado en el inciso 3° del artículo 195, y que el incumplimiento de dictaminar o de hacerlo en tiempo puede ser reprochado a sus miembros, de acuerdo con lo que se disponga en el Reglamento legislativo. Pero carecería de todo sentido lógico, a la luz de lo dicho, reconocer la necesidad de respetar la integridad del poder decisorio de la Asamblea en esta materia, que le pertenece por entero a ella, y deducir a la vez de la letra del artículo 195 la consecuencia de que una Comisión dictaminadora —o aun una simple mayoría dentro de ella— esté en posibilidad real de hacer nugatorio ese poder, deliberadamente o no, con sólo abstenerse de dictaminar o dictaminando extemporáneamente. (...) Es en función de esas exigencias, que guardan conformidad con principios como los de participación democrática y publicidad, que ya este Tribunal ha estimado esencial el trámite de Comisión previsto en el inciso 3° del artículo 195, como lo ha hecho ver el Procurador General de la República en su informe. Es en este contexto que se explica la reforma constitucional que extendió el término final del plazo concedido a la Comisión, de ocho a veinte días, en virtud de la Ley No. 6053 de 15 de junio de 1977, dado que, como ya se

ha explicado, el plazo es obligatorio, y resultaba ser, antes de su reforma, manifiestamente insuficiente para cumplir a cabalidad la función dictaminadora, pero esto no permite deducir el carácter anulatorio de su incumplimiento, mucho menos una vez ejercido el Poder Reformador de la Asamblea. (...) Pero sí consta que hay un relevante número de leyes de reforma parcial de la Constitución producidas con exceso del plazo del inciso 3° del artículo 195. En todos los casos en que se dio esta circunstancia, la Asamblea continuó el procedimiento hasta su finalidad propia. (...) Para destacar esas desgarradoras consecuencias basta con observar que, de un total de cuarenta y ocho reformas parciales incorporadas a la Constitución de 1949, hasta las del 27 de mayo de 1999, solamente veinte no serían inválidas, por haber sido dictaminadas dentro del plazo constitucional —de 8 días hasta 1977, de 20 después—, mientras que sí lo serían y, en consecuencia, absolutamente nulas, las veintisiete restantes —más de un 56%, que afectaron 45 disposiciones, y casi todas las más importantes— (RSCCSJ. 7818-2000).

De hecho, algunas de las dichas se dictaminaron en plazos tan largos como 87 días, las de los ar-

R

R

tículos 157 y 49; 117 días, la de los artículos 7 y demás, incluso la del 188 y 196; la del 162, 173 días; o la del 16 y 11, 247 días y las cuatro últimas incluso después de la sen-

tencia N 6674-93 en que la Sala destacó, por primera vez, la importancia del trámite de comisión. (RSCCSJ. 10728-2008).

Por una parte, ¿cómo sustituir a la propia Constitución Política, estableciendo que el plazo no será de “hasta veinte días”, sino “hasta el plazo que realmente determine discrecional, libérrimamente la comisión” ¿Rige el plazo que de hecho necesite la Comisión Especial, o el que fija expresamente la Constitución? (RSCCSJ. VS. 7818-2000).

De otro lado, el procedimiento especial de reforma de la Constitución es evidentemente distinto del procedimiento de producción de la ley ordinaria, cosa que salta a la vista por la simple lectura de los artículos 124 y 195 del texto constitucional. En síntesis, mientras que en el caso de los proyectos de ley la admisión se produce en cuanto son presentados con las formalidades reglamentarias, y el trámite prosigue por impulso del Presidente de la Asamblea, sin que medie ningún pronunciamiento de ésta (artículos 113 y 114 del Reglamento legislativo), cuando de proposiciones de reforma constitucional se trata la

admisión de éstas es competencia de la Asamblea mediante acto expreso, al cabo de tres lecturas y la deliberación correspondiente; en realidad, el proyecto no toma forma de tal sino en una etapa posterior a la admisión, como claramente dispone el inciso 5) del artículo 195 constitucional (con independencia de si el Reglamento acierta al emplear la expresión “proyecto” donde la Constitución dice otra cosa).(RSCCSJ. 11560-2001).

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. (RSCCSJ. 2771-2003).

La Asamblea Legislativa debe observar y tener en cuenta ciertos principios fundamentales,

consustanciales a la expresión de la ideología democrática de la propia Constitución, en el procedimiento de toda reforma. Retomando lo dicho en anteriores oportunidades, aquí la definición y determinación de los alcances de esos principios debe hacerse, al menos, desde una doble óptica: a partir de la doctrina derivada de la génesis constitucional por un lado, y desde el punto de vista de la jurisprudencia de la propia Sala por el otro. (...) En otros términos se puede afirmar que la publicación constituye un trámite esencial en el procedimiento de reforma parcial de la Constitución Política, cuya omisión se constituye en un vicio invalidante; y no puede la publicación ser omitida en los términos ya explicados. (RSCCSJ. 9567-2006).

El Poder Reformador única y exclusivamente puede modificar, de manera parcial, la Constitución Política. De esta forma, le queda vedada, entonces, la alteración general del cuerpo normativo y, particularmente, la reducción del régimen de los Derechos Fundamentales, lo cual sólo puede ser llevado a cabo por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. (RSCCSJ. 9927-2010).

De manera tal que, el hecho que el proyecto de reforma al numeral 78 de la Constitución Política no se haya leído en las tres oca-

siones respetando el intervalo de seis días, no deviene en un vicio sustancial o insubsanable. (RSCCSJ. 11043-2010).

Reforma del reglamento

No requiere de dos debates para su aprobación, sino que se aprueba en uno sólo; el Poder Ejecutivo no tiene posibilidad de participar en su aprobación, sea no procede su sanción; y el acuerdo se publica en el Diario Oficial. Este procedimiento se complementa con lo dispuesto en los artículos 205 y 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, los cuáles a su vez establecen las siguientes exigencias: que el proyecto se presente por escrito, firmado por el diputado o diputados que lo inicien, el cual será leído por la Secretaría, pudiendo ser conocido por una Comisión especial nombrada al efecto, y a su vez, remiten al procedimiento establecido en el artículo 124 constitucional. Como se observa, tanto el procedimiento para la reforma total o parcial de la reglamentación interna de Asamblea Legislativa, como el como el de su interpretación, es el mismo al tener las mismas exigencias y tener los mismos efectos jurídicos hacia el futuro, en tanto de se trata de normas de carácter procesal. Ambos actos (reforma e interpretación) son parte

R

R

de la “interna corporis” de las regulaciones intrínsecas dadas por el propio Parlamento en uso de sus potestades más esenciales, que a su vez constituye una de las garantías básicas derivadas del principio democrático: la autodeterminación del Parlamento sobre su accionar interno. (...) Queda entonces claro que la actuación de la Asamblea Legislativa se encuentra ajustada a derecho, en virtud de lo dispuesto en las normas constitucionales y en el propio artículo 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que permite, por medio del acuerdo legislativo, interpretar las normas del Estatuto Parlamentario. De modo que en la aprobación de acuerdos como el impugnado, se está ejerciendo la potestad autonormativa en una de sus subvertientes: la interpretación de normas internas, que deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 121 inciso 22) constitucional, en relación con los 9 y 124 de mismo cuerpo normativo, en los que se consagra la atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa para darse el reglamento para su régimen interno mediante votación calificada. (...) Se había indicado que el procedimiento para la reforma o interpretación del Reglamento de la Asamblea Legislativa es el mismo, ahora es importante hacer notar que éste es sumante

escueto, ya que no establece las normas procedimentales que los legisladores deben seguir, como por ejemplo en lo que respecta al uso de la palabra, la forma en que se regula el estudio de las mociones presentadas, el estudio del proyecto por la Comisión, ni la competencia del Plenario en el asunto. Es así como no existe norma constitucional ni reglamentaria que señale el trámite que debe seguirse para conocer de los proyectos de reforma o interpretación del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por lo que se han dado algunas prácticas parlamentarias diversas, que han permitido la presentación y discusión de un número ilimitado de mociones de fondo directamente en el Plenario Legislativo, sin fijarse un plazo determinado para ello, y se han aplicado también diversas reglas del uso de la palabra. (RSCCSJ. 8408-1999).

Constitucionalmente, el artículo 121, inciso 22), de la norma fundamental le otorga como atribución a la Asamblea Legislativa la de “Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros”. De modo que el propio texto constitucional admite que el reglamento sea modificado o reformado mediante un acuerdo legislativo adoptado por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros (38

votos). Esa mayoría calificada lo que pretende es que en el ejercicio de la potestad de reforma o modificación del Reglamento -al igual que en su adopción-, se respete el principio democrático y de participación política y libre de las minorías del Parlamento, al demandarse un fuerte y agravado consenso legislativo en el que coinciden diversas orientaciones político-partidarias e ideológicas. Los reglamentos son modificables ad nutum, esto es, la potestad reglamentaria es discrecional como también lo constituye su reforma o modificación para ajustarlo a la realidad y dinámica parlamentaria de un momento determinado. (RSCCSJ. 398-2005).

En lo relativo al derecho de enmienda para el trámite de las reformas reglamentarias, debe tomarse en consideración que el Acuerdo Legislativo No. 4084 adoptado en la Sesión No. 24 del 10 de junio de 1999 (publicado en La Gaceta No. 129 de 5 de julio de 1999), el cual constituye una interpretación auténtica del ordinal 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, al explicitar el trámite de los proyectos de reforma total o parcial del Reglamento, sí prevé el derecho de enmienda de los Diputados al preverse en su artículo único, párrafo 2°, la posibilidad de plantear mociones de fondo, las que serán conocidas

directamente por el Plenario, asimismo el párrafo 6° establece que en el caso de proyectos completos o de un número considerable de mociones el Presidente puede ordenar, en cualquier estado del debate, que el asunto sea de conocimiento de una comisión especial, en la que se discutirán aquellas. El párrafo 7° del acuerdo interpretativo supracitado, prevé, incluso, la presentación de mociones de fondo directamente al Directorio durante los seis días hábiles siguientes a la fecha en que fue rendido el informe de la comisión. Por último, el párrafo 9° del acuerdo de marras establece la posibilidad de reiterar las mociones de fondo rechazadas por la Comisión ante el Plenario si se transforma en comisión general para conocerlas. (RSCCSJ. 2901-2007).

Reglamento de la Asamblea Legislativa

Empero, fue la propia Asamblea, al emitir su Reglamento, de conformidad con el artículo 121 inciso 22) de la Constitución -Reglamento que tiene, por definición, el valor y los efectos de una "ley constitucional" y que constituye también un parámetro de constitucionalidad- (RSCCSJ. 1-1992). No está de más decir que el Reglamento legislativo, un parámetro

R

R

de constitucionalidad, tiene para sí reservada una materia que la ley formal no puede regular, de la misma manera que él -el Reglamento- no puede válidamente normar lo

que excede de su contenido propio. (RSCCSJ. 3789-1992).

El Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, constituye un parámetro de constitucionalidad en lo que se refiere a los requisitos o trámites sustanciales en el procedimiento de formación de leyes, acuerdos legislativos o cuando se suscriban, aprueben o ratifiquen convenios o tratados internacionales. (RSCCSJ. 57-1998).

Para el proceso de conjugación funcional de todas sus características, las clásicas y las modernas, los parlamentos utilizan el Reglamento Interno como instrumento principal para regular su organización y funcionamiento. Sin un cumplimiento apropiado, pero a la vez flexible del Reglamento, las funciones constitucionalmente atribuidas a la Asamblea Legislativa, tales como el control parlamentario y la potestad legislativa, no podrían conseguir los objetivos de racionalizar las tensiones que produce el proceso político, balanceando adecuadamente a la vez, el respeto a la soberanía popular con la representación para la toma de decisiones que se

manifiestan como leyes o acciones de control político. (RSCCSJ. 3671-2006).

Actualmente, es pacífica la tesis que señala que el Reglamento de la Asamblea Legislativa integra el parámetro constitucional, por lo que el incumplimiento de sus normas, cuando establezcan trámites sustanciales en el procedimiento de formación de las leyes y otros acuerdos legislativos, constituye sin duda, un vicio invalidante de la norma o el acto respectivo. (RSCCSJ. 4262-1997).

El Reglamento de la Asamblea Legislativa debe ser interpretado de manera tal, que el carácter representativo y participativo del Parlamento se vea reforzado y no limitado. (RSCCSJ. 3220-2000).

El Reglamento de la Asamblea Legislativa juega un papel de singular importancia, pues este es el medio que la Constitución le otorgó a aquella para que se organice y autorregule. Por consiguiente, es a la Asamblea Legislativa a la que corresponde, mediante su reglamento, estructurar una organización que permita a los diputados ejercer su función, que si bien puede ser razonablemente regulada en aras de lograr orden y eficiencia, no puede limitar la función de los diputados al punto de que haga ineficaz el cumplimiento de su mandato. En consecuencia, la Asamblea debe procurar una organización, que permita una adecuada función legislativa, y a la vez, el ejercicio de la función

que tienen los diputados, en su condición de representantes nacionales. (RSCCSJ. 2865-2003). La interpretación de las normas del Reglamento es atribución de la misma Asamblea que se las da (a sí misma) en ejercicio de su atribución constitucional de autorregulación; es inevitable, además, que diversos órganos legislativos se vean precisados a interpretar (al menos prima facie) las normas reglamentarias al momento de aplicarlas. (RSCCSJ. 5627-2004).

Sin un cumplimiento apropiado, pero a la vez flexible del Reglamento, las funciones constitucionalmente atribuidas a la Asamblea Legislativa, tales como el control parlamentario y la potestad legislativa, no podrían conseguir los objetivos de racionalizar las tensiones que produce el proceso político, balanceando adecuadamente a la vez, el respeto a la soberanía popular con la representación para la toma de decisiones que se manifiestan como leyes o acciones de control político. En pocas palabras, es en el Parlamento donde la democracia funcional se manifiesta como un equilibrio razonable entre democracia participativa (soberanía popular) y democracia representativa (facultades institucionales). No debe entonces perderse de vista el carácter flexible y dinámico del

procedimiento parlamentario a fin que le sea posible reaccionar a tiempo y racionalizar efectivamente las tensiones que se producen entre las mayorías, sin impedir a las minorías que se manifiesten y desarrollen su función y a la vez evitar que estas minorías usurpen los poderes funcionales de las mayorías, constituyendo todo esto en la práctica un mecanismo que necesariamente desemboque en la representatividad plena, en una dinámica productiva y en estabilidad, las tres como factores de institucionalización de las fuerzas políticas que operan en el órgano Legislativo. (RSCCSJ. 3671-2006).

Dado el marco de actuación y la naturaleza del Reglamento de la Asamblea Legislativa, este no constituye propiamente un reglamento, sino que tiene la naturaleza de una ley orgánica, con la salvedad de que puede reformarse con menos rigor que el trámite que conlleva la reforma de una ley ordinaria, con el fin de hacer posible la labor legislativa, atendiendo al principio de eficiencia. (RSCCSJ. 17616-2005).

En el Reglamento de la Asamblea Legislativa no existe ninguna disposición general aplicable para el saneamiento de vicios durante la tramitación de un proyecto de ley. Se refieren al tema únicamente

R

R

dos disposiciones en el trámite en Comisiones Legislativas Plenas. (...) También en el artículo 145 inciso 7), del Reglamento, sobre opiniones consultivas, se indica: “Cuando

la Sala considere inconstitucional algún artículo o norma de un proyecto de los que tengan plazo constitucional o reglamentario para ser votado, y no fuere posible jurídicamente retrotraerlo a primer debate, el Plenario podrá decidir en cualquier momento de su discusión que dicho artículo o norma sea suprimido o reformado. Para ese efecto, el Plenario aplicará las reglas de una moción de orden” Reconociendo las particularidades del procedimiento legislativo, y la casi ausencia total de normas sobre el tema en la Constitución Política, obliga a valorar con especial cuidado la forma de integración normativa escogida por el Plenario. La Sala admite como premisa que la Asamblea Legislativa está facultada para subsanar los vicios de procedimiento, y a retrotraer etapas del mismo cuando fuere posible jurídicamente para lograr el saneamiento del trámite. Lo anterior deriva del principio general del derecho procesal común, de asegurar la observancia de las formas procesales y los fines que se le atribuyen a determinados actos de procedimiento, de manera que conserven su validez aquellos que no depen-

den directamente del acto cuestionado, particularmente cuando de la producción de una norma legal se trata o de algún otro acto de autoridad, como se analizará (RSCCSJ. 4836-2008).

Requisitos o trámites sustanciales del procedimiento legislativo

Pero, a la vez, el carácter limitado de ese reconocimiento -constreñido a los “requisitos o trámites sustanciales”, y no a cualquier clase de trámites o requisitos-, exige de la Sala que su juicio en cada situación particular esté regido por la conveniente elasticidad y el sentido práctico, y exento de meros formalismos, a fin de no obstaculizar injustificadamente o innecesariamente el indispensable espacio de libertad de que disponen la Asamblea, sus órganos, los diputados individualmente y las fracciones políticas representadas en aquella. Este ejercicio de flexibilidad en la interpretación y aplicación del derecho al procedimiento legislativo es prudente y razonable y, sobre todo, plausible, cuando el parámetro del juicio de validez no es una disposición concreta (como, por ejemplo, es concreta la regla del artículo 124 de la Constitución que dice que los debates se dan “cada uno en distinto día no consecutivo”), caso en el cual la aplicación está intensamente preconfigurada en la regla, sino un principio constitucional. En este mismo sentido, no

hay que perder de vista tampoco el carácter instrumental (que no el único carácter) del procedimiento legislativo, regulado solo en sus puntos medulares por texto expreso de la Constitución. (...) En este contexto, precisamente, los “requisitos o trámites sustanciales” de que habla la Ley de la Jurisdicción Constitucional son aquellos que exige la Constitución de modo expreso y más o menos acabado -puesto que hay que suponer que al precisarlos la Constitución y reservarlos para sí, insoslayablemente han de calificarse como “sustanciales”- y los que, establecidos en el Reglamento legislativo, son deducibles del principio democrático. (RSCCSJ. 3513-1994).

Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa; donde, pues, se recoge la competencia de esta Sala para declarar la inconstitucionalidad de normas o de actos —en su caso— en cuya formación se hayan violado requisitos o trámites —procesales— impuestos por la Constitución o por el Reglamento Legislativo —desde luego, de aquellos que impliquen vicios de inconstitucionalidad y

consiguiente nulidad del acto, según los principios del Derecho de la Constitución—, como pretende expresamente el actor. (RSCCSJ. 2621-1995).

Reserva de ley

Principio de reserva de ley, en virtud del cual el régimen de los derechos y libertades fundamentales sólo puede ser regulado por ley en sentido formal y material, no por reglamentos u otros actos normativos de rango inferior. (RSCCSJ. 3550-1992).

El artículo 39 de la Constitución Política consagra, entre otros, el principio de reserva de ley en relación con los delitos “cuasidelitos” y faltas; dicha reserva significa que la ley es la única fuente creadora de delitos y penas. Esta garantía resulta incompleta si no se le relaciona con la tipicidad, que exige a su vez que las conductas delictivas se encuentren acunadas en tipos, en normas en las que se especifique con detalle en qué consiste la conducta delictiva. Dicha ley, para que efectivamente sea una garantía ciudadana, requiere además que sea previa, “nullum crimen nulla paena, sine praevia lege”, nos señala el adagio latino. (RSCCSJ. 1876-1990).

El principio mismo de reserva de ley, del cual resulta que solamen-

R

R

te mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir

los derechos y libertades fundamentales todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables. (RSCCSJ. 2175-1996).

Debe situarse, pues, todo este aspecto de la acción en el tema del “principio de legalidad”, concretamente en su versión, impuesta por el Orden Constitucional en un Estado Democrático de Derecho, del llamado de “reserva de ley”, es decir, de aquellas cosas que sólo pueden ser reguladas por la “ley formal” —emanada del Parlamento por el procedimiento constitucional de “formación de las leyes” (en Costa Rica, artículos 124 de la Constitución Política y 113 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Legislativa); reserva que, a su vez, puede ser “absoluta”, cuando sólo la propia ley formal puede disponer la regulación, o “relativa”, cuando tan sólo se necesita de una ley habilitante, capaz de delegarla en terceros —generalmente la Administración—, desde luego estableciendo por lo menos sus criterios y condiciones generales y los límites de la propia delegación. (RSCCSJ. 6345-1997).

Respecto de la regulación de derechos o libertades fundamentales, es claro que ello es tarea reservada al legislador, básicamente porque el Parlamento es el órgano estatal pluralista y democrático por excelencia que sigue un procedimiento particular para emitir disposiciones normativas de alcance general como son las leyes. En otras palabras, la razón de que ciertas materias estén reservadas al legislador es porque se consideran de tanta incidencia y trascendencia en los derechos fundamentales, que sólo un órgano como el parlamento podría regularlas. En esta misma línea de pensamiento se entiende, por ejemplo, que la creación de impuestos, deba responder al principio de reserva legal, y que las restricciones al derecho a la intimidad y la imposición de sanciones penales sean también materia que deba responder al principio de reserva legal. Incluso en el caso de la lotería, esta Sala determinó que las causales de caducidad o prescripción de los premios, no puede regularse por vía reglamentaria, como lo establecía el artículo ochenta del reglamento de loterías. (RSCCSJ. 1668-2010).

No cabe duda que el principio de reserva de ley es un presupuesto esencial de Estado social y democrático de Derecho y, por consiguiente, constituye un límite infranqueable para el ejercicio de la potestad reglamentaria por par-

te del Poder Ejecutivo. Empero, a causa de la permanente tensión entre la autoridad y la libertad, la cual se ha agudizado en las actuales sociedades dada su complejidad, así como por la tensión social que se vive como consecuencia de una mayor intensidad y complejidad de los conflictos de intereses, la doctrina ha aceptado que hay algunos derechos que permiten una amplia limitación, toda vez que entran en colisión con los intereses públicos, especialmente los derechos económicos –iniciativa privada, propiedad privada, libertad de empresa y libertad contractual-. Por otra parte, dada la conflictividad, la complejidad y la gravedad de los problemas por los cuales atraviesan las sociedades contemporáneas, donde se requiere de una respuesta eficiente y eficaz de las autoridades públicas para garantizar y potenciar los intereses públicos, el alcance de los principios de legalidad y de reserva de ley no puede ser, desde ninguna perspectiva, el que tenían en el pasado. No cabe duda que hoy vivimos una crisis del Derecho Público de cara a una sociedad posmoderna, global y en permanente cambio. Resulta obvio afirmar que la concepción tradicional de los principios de legalidad y de reserva de ley frente a la dinámica actual de la sociedad requieren

de un nuevo planteamiento. (...) La idea nuclear es ya, no insistir en el concepto de reserva de ley tal y como fue concebido por los diseñadores del Estado liberal, sino que, en lo referente a la distribución del poder, los asuntos más importantes o trascendentes de entre los que deban adoptar los poderes constituidos han de quedar reservado a los órganos deliberantes de representación democrática directa, particularmente a los parlamentos (derechos fundamentales y algunas materias organizativas); empero las otras, han de quedar libradas a la Administración, de ahí de que, algún sector de la doctrina comienza a hablar de un reserva constitucional a favor de la Administración. (RSCCSJ. 6400-2011).

Resolución

El artículo 119 de la Constitución Política dispone con absoluta claridad que, para ser aprobada, cualquier resolución de la Asamblea Legislativa deberá contar con el voto favorable de la “mayoría absoluta” de los presentes, salvo que la propia Ley Fundamental disponga otra cosa para determinados procedimientos. Al emplear el numeral citado el término “resolución” lo hace en sentido amplio, entendiendo como tal

R

R

toda decisión referen- te a la aprobación de un proyecto de Ley o de cualquier otro tipo de acuerdo legislativo. (RSCCSJ. 16962-2005).

Resolución de la Presidencia

No observa la Sala que, debido a la emisión de la interpretación cuestionada, el Presidente del Directorio Legislativo haya incurrido en un vicio esencial del procedimiento parlamentario. En primer término, debe tenerse presente que la decisión del Presidente se enmarca dentro de sus potestades legítimas como director del debate parlamentario, descritas en el artículo 27 inciso 4° del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Es lícito, a partir de dicha premisa, que el Presidente emita resoluciones interpretativas del Reglamento Interno, las cuales no tienen la calidad de “auténticas”, pues para ello solamente es competente el Plenario, de conformidad con el procedimiento establecido en el numeral 207 íbidem. Se trata de la materialización de dicha función directora, a partir de la cual el Presidente debe hacer uso de sus potestades con el objeto de lograr que la Asamblea Legislativa cumpla las elevadas funciones que el constituyente le atribuyó.. (...). Para posibilitar que el Parlamento cumpla con su deber, el Presidente del Directorio puede adoptar medidas –gene-

rales o concretas- que tiendan a facilitar su adecuada y legítima aplicación. Es evidente que dicho funcionario carece de competencia para reformar el Reglamento, o siquiera para interpretarlo en forma auténtica, pero nada le impide interpretarlo de modo que se logre llevar a la práctica, la voluntad mayoritaria sin menoscabar los derechos de los grupos minoritarios. (RSCCSJ. 3671-2006).

En la jurisprudencia de esta Sala se ha avalado la actuación del Presidente de la Asamblea Legislativa, cuando ella tenga por finalidad, no solamente rescatar los principios de participación y de apoyo a grupos minoritarios, como el de pretender salvar un defecto material normativo, lo cual no es contrario al derecho de la constitución, y mucho menos al derecho parlamentario, ya que atendiendo a la “flexibilidad” como principio característico del derecho parlamentario, no se encuentra ninguna objeción para que por medio de la integración de las normas, la Asamblea Legislativa llene las lagunas de su propio ordenamiento interno. (...) Por otra parte, la Sala debe reconocer que la actuación del Presidente de la Asamblea Legislativa, si bien no contaba con una normativa concreta en el Reglamento interno, lo cierto es que la resolución que se ha estudiado, cuenta con la justificación válida y necesaria para un caso como el que se atendió. En efecto, ante la omisión mencionada y el aviso del mismo, derivado

de una interpretación genérica de las competencias determinadas en el artículo 27 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y en especial de la aplicación de los principios de conservación de los actos y de economía procesal, decidió el envío del asunto para conocimiento de la Comisión en ese momento procesal, con lo cual se puede concluir que el fin mismo de dicha resolución lo fue la de enmendar un yerro que a la postre hubiera traído mayores consecuencias al tramite legislativo (RSCCSJ. 12590-2008).

El Reglamento de la Asamblea Legislativa debe ser interpretado de manera tal, que el carácter representativo y participativo del Parlamento se vea reforzado y no limitado. (RSCCSJ. 3220-2000).

Retrotracción a primer debate

No siempre que la Sala Constitucional advierte un vicio de procedimiento es necesario utilizar la figura de la retrotracción, pues la Asamblea Legislativa, utilizando los cauces que el Derecho Parlamentario prevé, puede subsanar el vicio de distintas formas. Asumir una postura contraria a la que estamos siguiendo, es hacer rígido el procedimiento parlamentario y desconocer uno de sus elementos esenciales: su ductibilidad. (RSCCSJ. VS. 5077-2014).

S

Sala Constitucional

Existe una obligación de la Sala, que en doctrina se le ha denominado función de jurisdicción de, una vez requerida su intervención, pronunciarse de oficio sobre la violación que se reclama; lo anterior porque la violación a un derecho humano nos afecta a todos como miembros de la raza humana. En consecuencia, la función de jurisdicción de la Sala, de guardián de los valores contenidos en nuestra Constitución, nos obliga más allá de la afectación individual de una determinada persona. (RSCCSJ. 1915-1992).

Interpretación conforme. No obstante lo anterior, y a efecto de evitar que un tema tan importante como el de las esterilizaciones terapéuticas se preste para violentar los derechos de la mujer, se estima conveniente realizar lo que en doctrina se denomina “interpretación conforme”, es decir señalar cómo deben interpretarse las normas citadas supra, en armonía con las normas y principios constitucionales. (RSCCSJ. 2196-1992).

S

S

Si bien el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que: “La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma de ley o disposición general, declarara también la de los demás preceptos de ella, o de cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, así como la de los actos de aplicación cuestionados” (el subrayado no es del original), esa disposición no implica una facultad indiscriminada para anular normas cuya constitucionalidad no haya sido discutida en el proceso, sino que se trata de una obligación para la Sala que tiene como fin evitar que declarada una inconstitucionalidad, subsistan otra u otras normas que hagan nugatorios los efectos del fallo estimatorio o de cuya no anulación se derivarían incongruencias graves dentro del ordenamiento jurídico, y específicamente, en la regulación de una misma materia, que esta Sala, dada su naturaleza de Tribunal Constitucional, y por su función integradora del orden jurídico, debe anular en cuanto ello resulte evidentemente necesario, como consecuencia de la estimación de la acción, o por la conexión –jurídica o lógica– con el punto cuestionado. (RSCCSJ. 989-1993).

Según lo establece claramente el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la resolución de esta Sala, será vinculante solo en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales en el proyecto consultado. No obstante, la Sala podrá externar su parecer en cuanto al fondo, con el objeto de evitar que se introduzcan reformas que causen antinomias entre normas o principios constitucionales, pero en este aspecto, lógicamente su opinión no es vinculante, pues el legislador constituyente es el que tiene el poder de reformar total o parcialmente la Constitución Política atendiendo a las normas en ella establecidas para ese efecto. (RSCCSJ. 6674-1993).

El artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que no cabe recurso alguno contra las sentencias, autos y providencias de la Jurisdicción Constitucional, con excepción del llamado de revocatoria previsto en el artículo 80, contra la resolución que deniega el trámite a la acción de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde al pleno de la Sala; ésta, sin embargo, ha admitido la posibilidad de anular sus propias resoluciones en los casos en que se haya causado indefensión o incurrido en errores manifiestos, de hecho o de derecho, que causaran perjuicios irreparables. (RSCCSJ. 2621-1995).

Esta Sala, en ejercicio prudente de su competencia y a través de un auto control, caso por caso, debe evitar una incidencia en la materia que le corresponde a quien por disposición constitucional, puede reformar la Constitución, esto es, el legislador. (RSCCSJ. 1919-1996).

Exigir que se opte por repetir el primer debate como el único camino correcto, es a juicio de la mayoría de la Sala, una sustitución del órgano legislativo en decisiones propias de su competencia, lo cual no es propio hacer en virtud del principio de autocontención. (RSCCSJ. 5077-2014).

En Costa Rica, la jurisdicción constitucional es indudablemente judicial, desde que tanto la Constitución Política como la Ley de la Jurisdicción Constitucional integran a esta Sala dentro de la estructura de la Corte. (RSCCSJ. 5958-1998).

De conformidad con lo que dispone el artículo once de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo resuelto no podría ser revocado en punto a cuestiones de fondo, y la jurisprudencia que este Tribunal ha establecido implica que solamente podría declararse la nulidad de una sentencia dictada, cuando haya habido una errónea apreciación de los hechos que haya conducido a una solución inapropiada o jurídicamente in-

sostenible. Lo que se alega por parte del gestionante más bien es una discrepancia con el criterio de fondo sostenido por la Sala, que de toda suerte se pasa a analizar, a fin de que haya una más amplia comprensión de su fundamento. (RSCCSJ. 5759-1993).

Ahora bien, cuando la Sala ha resuelto sobre un tema determinado, en base a un informe con omisiones, o un expediente administrativo incompleto, no ha procedido a reconsiderar o anular, aunque en ocasiones se la pedido hacerlo, fundamentalmente porque cuando resolvió lo hizo en base al mérito de lo acreditado en el proceso. En otras palabras, porque se resuelve, como cualquier tribunal lo hace, en base a la información de que se dispone en el momento de hacerlo. (RSCCSJ. 8721-2004).

Como Tribunal de Constitucionalidad que es, su función, aunque vinculada de modo necesario a la política estatal, es, específica y rigurosamente jurisdiccional y, por ende, ajena a consideraciones de conveniencia, interés público u otras que excedan los estrechos límites de la interpretación y aplicación jurisdiccionales del Derecho de la Constitución; pero del Derecho de la Constitución como un todo, el cual comprende, no sólo las normas, sino también, y

S

S

principalmente, si se quiere, los principios y valores de la Constitución y del Derecho Internacional y Comunitario aplicables, particularmente del Derecho de los Derechos

Humanos, lo cual obliga a mirar más allá de los textos, en busca de su sentido, de su armonía contextual, de la racionalidad y razonabilidad del propio Derecho de la Constitución y de las normas y actos subordinados a él, de su congruencia con otras normas, principios o valores fundamentales, de su proporcionalidad con los hechos, actos o conductas que tienden a regular o a ordenar, y de las condiciones generales de igualdad sin discriminación en que deben interpretarse y aplicarse, todos los cuales son parámetros de constitucionalidad. (RSCCSJ. 7818-2000).

Atendido lo anterior y, porque según lo vemos, existe un imperativo de razonabilidad que también debe acompañar a la jurisprudencia de un Tribunal Constitucional, determinado por la coherencia de sus decisiones, para este caso concreto tomamos en cuenta que si una norma constitucional contiene diferentes exigencias de trámite, la valoración que le merezca cada una de ellas deberá ser equivalente y no le estaría permitido al Tribunal distinguir entre los varios incisos o requisitos, a los fines de establecer mayor o me-

nor gravedad del incumplimiento, según se dé en relación a uno u otro. (RSCCSJ. VS 7818-2000).

Resulta jurídicamente absurdo negarle su indispensable competencia para conocer de las cuestiones de constitucionalidad que se refieran, incluso, al contenido de las propias normas constitucionales, las cuales son también, por definición, “normas de cualquier naturaleza sujetas al derecho público” (art. 10 Const.), sometidas, como tales, al control jurisdiccional de constitucionalidad, en la medida en que puedan ellas mismas ser tachadas de inconstitucionales, lo cual alguien tiene que poder valorar y, en su caso, declarar, porque carecería de todo sentido suponer que haya verdaderas normas jurídicas no exigibles en definitiva, no exigibles jurisdiccionalmente tanto daría si porque no puedan serlo ellas mismas cuanto porque no haya dónde, cómo o ante quién poderlo exigir. (RSCCSJ. VS 7818-2000). La jurisprudencia de la Sala es conteste, en cuanto a que procede la adición de un pronunciamiento cuando un punto materia del planteamiento que debe ser resuelto no se evacuó en el fallo, y la aclaración cuando se resolvió utilizando términos oscuros o ambiguos, tornándose en incomprendible lo resuelto, por lo que se requiere de la adición o aclaración con el fin de dar cumplimiento efectivo a la sentencia. (RSCCSJ. 8750-2000).

Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses “que atañen a la colectividad en su conjunto”, se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa. (RSCCSJ. 8239-2001).

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 vio-

lentó 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. (...) Se ha objetado también la competencia de este Tribunal Constitucional alegando que el conflicto planteado debe ser dirimido por el Tribunal Supremo de Elecciones, por ser el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad “materia electoral”. (...) 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,

S

S

la Sala Constitucional estaría simplemente renunciando a su misión (RSCCSJ. 2771-2003).

Considera esta Sala que el artículo 10 de la Constitución Política, le confiere de forma exclusiva a este Tribunal la competencia para declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público. En el presente asunto, se pide la declaratoria de inconstitucionalidad de la reforma del artículo 132 inciso 1 de la Constitución Política, mediante Ley No. 4349 de fecha 11 de julio de 1969; extremo que sólo puede ser resuelto por este Tribunal. (RSCCSJ. 1883-2003).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, las sentencias que dicte la Sala podrán ser aclaradas o adicionadas, a petición de parte, si se solicitare dentro de tercero día, y de oficio en cualquier tiempo, incluso en los procedimientos de ejecución, en la medida en que sea necesario para dar cabal cumplimiento al contenido del fallo. (RSCCSJ. 94-2004).

El artículo 53 párrafo tercero, en relación con el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, faculta a esta Sala para ordenar abrir un proceso contra el culpable o culpables de incumplir una sentencia estimativa firme de

este Tribunal, para lo cual se dirigirá al superior del responsable. En el caso en concreto se tiene por probada la desobediencia alegada dentro del recurso de amparo. (...) Esa petición no es de recibo porque en el fondo lo que el recurrido solicita es una revocatoria parcial de lo resuelto que no es posible para este Tribunal conceder. Las resoluciones de la Sala Constitucional no tienen recurso, de conformidad con lo establecido por el artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Respecto de las sentencias, únicamente es posible solicitar aclaración o adición de ellas. Entonces, lo decidido no tiene prórroga. (RSCCSJ. 16419-2007).

Todas estas circunstancias novedosas sin duda justifican otro pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la situación de la promovente, teniendo en consideración no sólo los alcances del artículo 9° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (particularmente, la parte final del párrafo 2°), sino también el hecho que las sentencias desestimatorias del Tribunal Constitucional no tienen, ni por asomo, autoridad ni fuerza de cosa juzgada formal o material, de ahí que un asunto que previamente ha sido declarado sin lugar por la Sala Constitucional, o rechazado de plano o por el fondo, bien puede ser conocido nuevamente por el Tribunal Constitucional y analizado de manera distinta, siempre que así lo justi-

fiquen nuevos argumentos o elementos probatorios. (RSCCSJ. 11576-2008).

Finalmente, hay, sin embargo, una razón aún más fundamental que las anteriores, por la cual procede rechazar por el fondo la acción. Se trata de una verdadera imposibilidad jurídica para que esta Sala anule la Ley 7128 -en la cual se dispone su creación y competencias constitucionales-, pues puede afirmarse que hay por lo menos una norma que no podría ser declarada inconstitucional, que es precisamente la que crea la Sala Constitucional y le atribuye la potestad de declarar la inconstitucionalidad, pues si la violación a la Constitución Política implica una nulidad absoluta, de origen, en el momento en que la Sala la anulara, sería evidentemente nula la sentencia misma en que lo declarase, pues no tendría competencia para declarar esa nulidad, constituyéndose así un círculo vicioso jurídicamente insuperable, en vista de que corresponde únicamente a ésta declarar la inconstitucionalidad, conforme lo dispone la propia Constitución, de manera tal que ningún otro órgano podría hacerlo sin violar a su vez la Carta Magna. (RSCCSJ. 1-1992).

El Tribunal Constitucional tiene tanto la finalidad según el artículo 10 de la Constitución Política de

declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, en consecuencia de asegurar la efectiva y plena aplicación del principio de supremacía constitucional y de los principios constitucionales. (RSCCSJ. 5596-2012).

El artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional ciertamente declara a la jurisprudencia de la Sala como vinculante erga omnes, lo hace con la salvedad de que la puede revisar, a petición de parte o de oficio. (RSCCSJ. 9899-2016).

Sanción de diputados

La Asamblea Legislativa tiene la competencia para establecer en el Reglamento de la Asamblea Legislativa sanciones disciplinarias a sus miembros por violación al principio de Probidad, siempre que no se trate de los presupuestos para decretar la pérdida de credenciales de los Diputados. (...) No hay duda de que los Diputados deben adoptar las medidas legislativas para regular el ejercicio de sus funciones dentro de los cánones del deber de probidad y la integridad de la Hacienda Pública, que como tales son valores constitucionales de primer orden y de carácter transversal. La función pública debe llevarse con rectitud, honradez

S

S

y honestidad, independientemente del grado jerárquico que se ocupe dentro del conglomerado estatal, valores que alcanzan a todas las personas que ocupan cargos públicos, incluso los de elección popular, de modo que la ausencia de medidas legislativas y reglamentarias no pueden soslayarse. (...) Ha quedado demostrado que el Derecho Internacional le impone al Estado de Costa Rica el deber de garantizar el principio de probidad en el ejercicio de la función pública. No obstante, por una omisión constitucional, a los diputados no se les puede sancionar cuando, en el ejercicio de su cargo, violan dicho principio; a diferencia de lo que ocurre con todos los otros funcionarios públicos, quienes sí están sujetos a sanciones específicas. (RSCCSJ. 11352-2010).

Secreto de Estado

Es de uso generalizado que la expresión “secretos de Estado” se refiera a los secretos que el Código Penal costarricense de 1941 denominaba “secretos políticos o militares concernientes a la seguridad, los medios de defensa o las relaciones exteriores de la Nación” y en la Sentencia citada se cuestiona si el concepto de secreto político abarca todos los de este género, para concluir que solo constituyen secretos de

Estado los que se refieren a los medios de defensa o a las relaciones exteriores. (RSCCSJ. 5393-1997).

El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa (v. gr. Ley General de Policía No. 7410 del 26 de mayo de 1994, al calificar de confidenciales y, eventualmente, declarables secreto de Estado por el Presidente de la República los informes y documentos de la Dirección de Seguridad del Estado –artículo 16-; la Ley General de Aviación Civil respecto de algunos acuerdos del Consejo Técnico de Aviación Civil –artículo 303-, etc.). El secreto de Estado en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión debe ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva. (RSCCSJ. 2120-2003).

El artículo 30 de la Constitución Política garantiza el derecho de toda persona, a tener acceso a las oficinas públicas, ya sea personalmente o por medio de solicitud escrita, para obtener información sobre asuntos de interés público, siempre que no se trate de un secreto de Estado. Esta información a la que puede acceder cualquier administrado, se refiere fundamentalmente a la actividad de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones y

a la forma en que se administran los fondos públicos en general, con la única salvedad de que se trate de un secreto de Estado o que la información sea suministrada a la administración por particulares confidencialmente, para gestiones determinadas, pues en estos casos se conservará la confidencialidad siempre y cuando ésta se encuentre constitucional o legalmente protegida. (RSCCSJ. 14519-2005).

Secreto de fuentes de información

Del contenido esencial del derecho a la información (artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) cabe extraer el derecho al secreto de los periodistas, concretamente, de sus fuentes de información, de modo que es un derecho de naturaleza instrumental -lo que no le resta la sustantividad propia- para la plena efectividad del derecho a difundir y recibir información. El secreto de las fuentes es, entonces, condición indispensable o esencial para ejercer el derecho a la información. Este secreto tiene, adicionalmente, la condición de ser una garantía institucional, en cuanto garantiza el derecho a la información, el cual, a su vez, tiene por fin crear una opinión pú-

blica libre y fomentar el pluralismo democrático. El reconocimiento de este derecho fundamental a los periodistas, esto es, a los que en forma habitual o regular se dedican a informar, no constituye un privilegio injustificado, sino, como se indicó, una condición sine qua non para garantizar la libertad de información y, por ende, la formación de una opinión pública libre y del pluralismo democrático. El derecho fundamental al secreto de las fuentes que poseen los periodistas, puede ser definido como la facultad de no revelar las fuentes de la noticia, tanto a la empresa informativa para la que labora, a terceros o a las autoridades y poderes públicos, de manera que tiene una proyección y una eficacia erga omnes. El secreto del informador, singularmente, lo faculta para negarse a revelar sus fuentes de información, con lo que el periodista puede preservar la confidencialidad de sus fuentes de información, lo que supone para estas últimas el derecho a permanecer en el anonimato para protegerlas de publicidad no deseada que puede implicarles represalias o molestias innecesarias por ser conocida su identidad, evitándose, así, que su voluntad de suministrar información de interés general y relevancia pública venga a menos y logrando que

S

S

la información fluya y circule expeditamente. (...) El secreto de los periodistas, a diferencia del secreto de quienes ejercen una profesión liberal, se configura como un derecho fundamental que, adicionalmente, es garantía institucional de los derechos informativos en una sociedad pluralista y democrática. El secreto del informador tiene un ámbito o radio de protección mucho más amplio, por cuanto, no tiene por fin tutelar la relación o vínculo de confianza entre la fuente de información y el informador –en la mayoría de las ocasiones inexistente- o la esfera intimidad del informante, sino el derecho a la información –darla y recibirla-. En el secreto del informador su objeto no es el contenido de la información que constituye la noticia de la que se impone éste, por cuanto, el fin es publicarla o difundirla, consecuentemente no existe secreto sobre la noticia sino –y ese es el contenido del derecho fundamental de marras- sobre la identidad del informante y cualquier otro dato –documentos en cualquier soporte, notas, grabaciones, filmaciones, etc.- o circunstancia que pueda contribuir a su identificación o descubrimiento. El secreto de las fuentes de información no protege al informador o al informante sino al conglomerado social que es titular del derecho a recibir infor-

mación, de modo que es garante de una prensa libre, responsable e independiente. (...) La mayoría de este Tribunal Constitucional estima que frente a la jurisdicción penal, eventualmente y en determinados supuestos, el secreto de las fuentes debe ceder, en aras de la averiguación de los delitos y la garantía de ciertos derechos fundamentales. No existe una limitación absoluta frente al secreto de las fuentes de información del comunicador. La trascendencia de otros derechos y valores constitucionales podrían requerir una solución equilibrada entre el respeto al secreto de las fuentes del periodista y las necesidades que impone una administración de justicia eficaz. Las circunstancias y situaciones en que el secreto de las fuentes debe ceder ante las necesidades que impone la investigación de un hecho delictivo, se irán definiendo casuísticamente por este Tribunal Constitucional. (RSCCSJ. 7548-2008).

Separación de poderes

El principio de separación de funciones recogido en el texto constitucional en el numeral 9 impone que cada uno de los poderes del Estado debe ejercer sus funciones de forma separada e independiente, sin ningún tipo de interferencia o intromisión por parte de los otros, con el propósito de lograr una adecuada coordinación por separación, especialización y división de las funciones material-

mente estatales y de potenciar los frenos y contrapesos que equilibran y contienen el poder estatal, evitándose de esa forma la arbitrariedad. El propio constituyente originario, dispuso en el párrafo 2° del artículo 9° que “Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias”. (RSCCSJ. 6866-2005). Indicamos en el voto supra citado, que Madison señalaba en El Federalista, que si los hombres fueran Ángeles, ningún control sería necesario, ni sobre los hombres, ni los gobiernos administrados por hombres (...) La teoría de separación de poderes, se estableció con ese fin, es decir, para proteger las libertades de las personas frente al ejercicio de los poderes públicos, partiendo de la base que, donde hay poder y seres humanos, los controles son necesarios. La función de la Constitución en la democracia, es precisamente delimitar ese ejercicio del poder del estado frente a los ciudadanos, garantizando los derechos fundamentales y estructurando el poder, de tal forma que tenga la capacidad de limitarse a sí mismo, objetivo que no se alcanza sólo con su división, sino con un sistema de frenos y contrapesos entre sí, que garanticen que ningún Poder se salga de los límites establecidos, para usurpar el poder de otro, y arriesgar con

ello una concentración de poder que ponga en peligro las libertades y equilibrios del sistema democrático en general. (RSCCSJ., RS. 12250-2015).

Sesiones extraordinarias

El Poder Ejecutivo podrá convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias. En éstas no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. (Art 118 CP.) Al Poder Ejecutivo, por las razones especiales de su conformación constitucional, se le ha otorgado el carácter de colegislador, lo que se manifiesta, entre otras facultades, en la iniciativa de la formación de las leyes, como ha quedado expresado en el Considerando anterior, con su participación en la sanción y promulgación de la ley (inciso 3 del artículo 140 constitucional), en el ejercicio del derecho al veto y, de especial relevancia, por haberle sido atribuida, con el carácter de exclusividad, la potestad de convocar a la Asamblea Legislativa para sesionar extraordinariamente. (RSCCSJ. 3410-1992).

S

S

La facultad del Poder Ejecutivo de convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias (artículos 118 y 140 inciso 14) constitucionales) lleva aparejada la de pres-

cribirle a esta última el ámbito de ejercicio válido de la potestad legislativa (artículo 118). Es decir, la convocatoria se hace para fines limitados: el órgano legislativo, debidamente convocado, no puede sin embargo, ejercer su potestad legislativa en toda clase de casos, como sí ocurriría en el período de sesiones ordinarias, (RSCCSJ. 1634-1993).

La iniciativa legislativa es un acto típicamente político, que por su propia naturaleza, es revocable por razones enteramente discrecionales, motivo por el cual, a su antojo y voluntad, el Poder Ejecutivo. (...) Cabe señalar que por período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, se entiende la previsión que tiene la misma para reunirse fuera de los plazos establecidos con carácter normal. (...) Es importante señalar que la doctrina es unánime en cuanto durante este período excepcional, el Poder Ejecutivo, así como dispone libremente de la facultad de proponer (no elaborar) los proyectos de ley que se tramitarán, así tiene la facultad para retirar los que considere, sin que ello implique violación a disposición o procedimiento legislativo alguno,

siempre y cuando el mismo no halla sido definitivamente aprobado como Ley de la República. (...) Cabe aclarar que con el período de sesiones extraordinarias, la Asamblea Legislativa únicamente pierde la iniciativa legislativa, pero no las demás funciones a ella encomendadas, entre las que destacan precisamente dos: la de legislar y la de ejercer el control político. En virtud de lo dispuesto en el artículo 118 constitucional, se pretende que en Plenario se conozcan y voten exclusivamente los asuntos incluidos en el decreto de convocatoria del Poder Ejecutivo, por lo que la Asamblea Legislativa puede seguir funcionando normalmente en todas sus demás funciones, e inclusive puede rechazar un proyecto de ley del Ejecutivo, enviarlo a comisión, demorarlo, modificarlo, e incluirle asuntos no sugeridos por el Poder Ejecutivo, lo cual es propio de la dinámica del Parlamento. Sin embargo, no puede modificar o sustituir totalmente una propuesta, por la de algún diputado, pues su ejercicio está condicionado por el decreto de convocatoria. (RSCCSJ. 6939-1996).

Desde luego que la Asamblea Legislativa conserva íntegras sus potestades constitucionales de deliberación y decisión. (RSCCSJ. 6844-1997).

El Poder Ejecutivo, por su parte, podrá convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias, en las que no se cono-

cerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. Es claro que en el caso bajo estudio, el retiro de los proyectos de ley por parte del Ejecutivo no implica que deba producirse el cierre de sesiones extraordinarias, por cuanto, nada impide que se vuelva a producir otra convocatoria, por encontrarse dentro del período constitucionalmente dispuesto para ello. (RSCCSJ. 57-1998).

No obstante lo anterior, se ha relacionado lo dispuesto en el artículo 123, relativo a la iniciativa, con el artículo 118, en materia de convocatoria, y de esa relación se ha deducido que la facultad que el primero de estos artículos atribuye a los diputados les está sustraída (o suspendida) en los períodos de sesiones extraordinarias. Esta interpretación está fortalecida por el hecho de que el artículo 123 se refiere exclusivamente a las sesiones ordinarias; entendida en sentido contrario, el resultado es que los diputados carecen durante las sesiones extraordinarias de la iniciativa en la formación de las leyes. (RSCCSJ. 5582-1998).

Cabe recalcar, que lo que interesa es que, mediante el decreto de convocatoria, sea el Poder Ejecutivo quien defina qué asuntos son de su interés, para que se tramiten y voten en el Plenario. Asimismo, es importante señalar que la doctrina es unánime en cuanto durante este período excepcional, el Poder Ejecutivo, así como dispone libremente de la facultad de proponer (no elaborar) los proyectos de ley que se tramitarán, así tiene la facultad para retirar los que considere, sin que ello implique violación a disposición o procedimiento legislativo alguno, siempre y cuando el mismo no halla sido definitivamente aprobado como Ley de la República. (RSCCSJ. 5298-2006).

Para la validez del procedimiento de aprobación de los proyectos de ley que se tramitan en las sesiones extraordinarias, es preciso que el Poder Ejecutivo haya convocado de manera indubitable a la Asamblea Legislativa con ese objeto. En efecto, la convocatoria fija las materias sobre las cuales la Asamblea puede desplegar válidamente sus atribuciones, quedando en consecuencia excluidas aquellas que no se expresan en el decreto de convocatoria. Esto implica, naturalmente, una sujeción parcial y temporal de la Asamblea a la voluntad del Poder Ejecutivo

S

S

manifestada en el decreto de convocatoria. (...) La Constitución Política permite al Poder Ejecutivo convocar a la Asamblea o no hacerlo, y en el primero de los casos

es para la deliberación de los proyectos que aquél proponga. De modo que puede, de conformidad con sus prioridades gubernamentales, no convocar a la Asamblea, suspender las sesiones o modificar, en atención a sus intereses, los términos de la convocatoria. (RSCCSJ. 6732-2006).

Es dentro de este marco que se toman los acuerdos de nombramiento. (...) Con indiferencia de si se encuentra en período ordinario o extraordinario de sesiones, pues así se desprende del artículo 118 constitucional. (RSCCSJ. 6051-2008).

El artículo 118 de la Constitución Política que exige que las materias que se conocen en sesiones extraordinarias sean las expresadas por el Poder Ejecutivo que es el competente para convocar durante ese periodo "... excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. (RSCCSJ. 3498-2005).

El Poder Ejecutivo puede, discrecionalmente, ampliar el decreto de convocatoria a sesiones

extraordinarias, o bien, retirar los proyectos convocados (...) Resultaría absurdo y contrario al sistema ideado, que el Poder Ejecutivo, de alguna manera, quede sujeto a uno o varios decretos de convocatoria, pues en esta materia debe imperar una gran flexibilidad. (...) El ejercicio de esta facultad del Ejecutivo, no forma parte, propiamente, de los procedimientos legislativos, sino que se refiere a una práctica invertebrada de ese Poder, que afecta el trámite de otros procedimientos. (RSCCSJ. 9960-2016)

Sesión secreta

Al ser la Asamblea Legislativa un órgano representativo de la comunidad nacional, la publicidad de los procedimientos parlamentarios es esencial, pues la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes (artículo 105 constitucional), por ello su actividad debe, necesariamente, trascender a toda la comunidad, a tal punto que algunos especialistas en Derecho constitucional lo definen como un órgano de publicidad. La proyección de la actividad parlamentaria hacia el exterior es una garantía constitucional (artículo 117 de la Constitución Política); de allí que las disposiciones del Reglamento que instrumentan esa proyección y la forma de hacerla efectiva, deba calificarse como un Derecho constitucional aplicado y su desconocimien-

to, como una violación esencial. (RSCCSJ. 3220-2000).

Los asuntos propios de una democracia representativa y participativa deben ser tratados con absoluta publicidad y a plena luz, sin posibilidad ninguna de impedirle a la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva tener conocimiento y conciencia de lo que ahí se discute y delibera. La Asamblea Legislativa debe ser el poder del Estado más traslúcido de todos los que lo conforman, permitiendo que el pueblo, la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva puedan escrutar y fiscalizar, plena y efectivamente, sus deliberaciones y decisiones. Los principios de la publicidad y la transparencia parlamentaria, tal y como lo ha indicado esta Sala Constitucional en numerosas consultas legislativas evacuadas, rige no solo durante el procedimiento o iter de formación de la ley, sea cuando se ejerce una función materialmente legislativa, sino también, y con mayor razón, cuando se trata del ejercicio del control político por parte del parlamento. La regla general y el principio es establecido por la propia Constitución Política en su numeral 117, párrafo in fine, al preceptuar, respecto de la Asamblea Legislativa, que “Las sesiones serán públicas

salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes”. (...) La decisión de sesionar, deliberar y votar un asunto concreto en secreto tomada según los requisitos y los conceptos jurídicos indeterminados que contempla el artículo 117, párrafo in fine, de la Constitución Política, estará sujeta al control de constitucionalidad para la verificación de los límites de la potestad constitucional de carácter discrecional otorgada a una mayoría parlamentaria. (RSCCSJ. 4182-2014).

Sistema de gobierno presidencial

La Constitución Política establece que “El Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos...” (Artículo 138 párrafo primero). Naturalmente, por la naturaleza de esta elección para llenar una sola plaza, la Constitución, directamente, opta por un sistema de mayoría relativa de votos, de modo que la minoría, por grande que fuere, no importa. (RSCCSJ. 7383-1997).

S

S

Sistema de cociente y subcociente para la elección de diputados

Para los cargos de elección a la Asamblea Legislativa, el Código Electoral establece el sistema de cociente y subcociente. Según este sistema, los cargos a elegir se llenan en primer término con los partidos participantes en la elección que obtengan un porcentaje de votos denominado “cociente” y que resulta de dividir el número total de votos válidos emitidos en la elección, entre el número de cargos a llenar. Cada partido tiene derecho a tantas plazas como cocientes haya alcanzado. Si luego de utilizado el sistema de cociente resultaran plazas (cargos) sin llenar, éstas se llenarán tomando en cuenta los “residuos mayores” siempre que los respectivos partidos hayan obtenido “subcociente”, y que consiste en la mitad del número de votos requeridos para formar el cociente. Así se irá en orden decreciente, de modo que solo se permite a otros partidos derecho a participar en la distribución de plazas a llenar, cuando a través del cociente y subcociente no se hubiera completado la asignación de todas aquellas. Es entonces cuando entran en juego y se toman en cuenta los partidos que tuvieron una votación residual, sin alcanzar el mínimo del subcociente. (...) En cuanto a la

elección de Diputados, como dijimos, la norma fundamental deja su diseño a la ley ordinaria. (...) El sistema de cociente y subcociente, por lo demás, ha demostrado que las minorías y más específicamente, los partidos minoritarios sí pueden tener acceso a la distribución de plazas o puestos a distribuir, por lo que resulta falso que no lo permite. (...) En algunos países la asignación de escaños solamente toma en cuenta a los partidos que obtienen cociente electoral, tanto para los puestos que alcancen a través de ese número de votos, como también para las otras plazas disponibles, a través de un “resto” o “esiduo” mayor, excluyéndose, en esta segunda operación a los partidos que no alcanzaron aquel cociente. El nuestro, como se ve, atempera esa situación, dado que en la primera operación, en esa asignación por derecho propio -diríase- en que participan de los cargos a llenar solamente los partidos que obtienen el cociente, en la segunda operación se incluyen aquellos partidos que han obtenido el subcociente, (RSCCSJ. 7383-1997). Por su parte, nuestro sistema electoral basado en un sistema de democracia representativa procura, a través del sistema de cociente y subcociente lograr el mayor equilibrio posible entre mayorías y minorías, y aunque la regla general utilizada para tomar decisiones sigue siendo el sistema de mayorías -relacionado con

el criterio numérico-, se procura a través del respeto y espacio de las minorías, la garantía del diálogo y el debate público para asegurar la plena discusión de los asuntos. Ese pluralismo político que es intrínseco a la democracia, está expresamente reconocido en el inciso 6) del artículo 95 de nuestra Constitución que garantiza la regla de la mayoría con respeto a la representación de las minorías políticas, en términos definidos por esta Sala en su sentencia 900-99 como: “gobierno de la mayoría con participación de la minoría, dentro de un régimen de libertad e igualdad.” (RSCCSJ. 14253-2004).

Sistema político

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. (RSCCSJ. 7263-2006).

El sistema político requiere, para su estabilidad, de instituciones que aseguren su permanencia y garantías de confianza al colectivo social. La existencia de procesos diáfanos, incluyendo los resultados electorales, son condición necesaria para ello, a lo cual debe sumarse la existencia de mecanismos formales de control a posibles conductas lesivas a los valores democráticos. (...) El sufragio debe ser ejercido en un ambiente de libertad, orden y pureza. (RSCCSJ. 1784-2015). 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,

S

S

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. (RSCCSJ. 2771-2003).

Subcomisión de Presupuesto

Se pide a la Sala que declare la inconstitucionalidad del acto legislativo que consta en el punto C.1 de la sesión extraordinaria No. 32 del 5 de septiembre de 2011, de la Subcomisión de Asuntos Hacendarios, por la manera de integrar la Subcomisión que analizará y rendirá criterio sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2012. El aspecto controversial que nos ocupa precisamente radica en que el nombramiento de los diputados que integran la Subcomisión concedió una plaza más a uno de los partidos minoritarios de la Asamblea Legislativa, en perjuicio del Partido Liberación Nacional que proporcionalmen-

te debía alcanzar dos plazas en la subcomisión. La Sala no tiene duda alguna de que cualquier actuación que tienda a limitar la proporcionalidad legítimamente obtenida en las elecciones nacionales lesiona el principio de supremacía constitucional, el de proporcionalidad y razonabilidad de los actos públicos, igualdad, y respeto de las mayorías. (...) No obstante lo anterior, de la relación de los artículos 67 y 178 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, así como 95.6 de la Constitución Política, se deriva la regla de que en tratándose de la composición de comisiones y subcomisiones en la Asamblea Legislativa, éstas deben integrarse en la medida de lo razonable de conformidad con la representación que tiene cada fracción política de diputados, es decir, de manera equitativa o a escala, lo que parece ser una verdad de Perogrullo, pues ello se deriva del respeto a los principios democráticos, el de proporcionalidad y respeto de las mayorías e igualdad. (...) Es constitucionalmente ilegítimo excluir tanto a las mayorías, como las minorías mejor representadas, legítimamente electas, sin que cada una de ellas pueda obtener la cantidad de diputados que proporcionalmente le pudiera corresponder para formar la Subcomisión de Asuntos Hacendarios. Como se ha indicado, se debe obtener el porcentaje del número de diputados elegidos a las respectivas curules frente a los 57 puestos, de manera que

desconocer la existencia de esa ventaja electoral, es un acto dañoso para la democracia que se funda sobre un pilar importantísimo, como es el preservar la libertad de los electores al nombrar a sus representantes y la igualdad que debe ser reflejada en la composición de los órganos legislativos. Así, se debe tratar igual a quienes están en iguales condiciones, y dar un tratamiento desigual a quienes están en desiguales condiciones. (RSCCSJ. 5596-2012).

Superposición horaria

Bajo ese panorama, considera este Tribunal Constitucional que si bien el artículo 93 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que las comisiones especiales celebrarán sus sesiones en horas no concurrentes con las sesiones de Plenario o de otras comisiones, lo cierto es que no se observa ningún vicio esencial que implique la inconstitucionalidad del procedimiento. Cabe resaltar, precisamente, que en el inicio de las sesiones de la Comisión Especial se fijó un horario de trabajo que bien pudo haber sido impugnado en su momento por la legisladora supuestamente perjudicada y, como un acto de buena fe, informar a sus compañeros sobre la superposición horaria con otra Comisión Permanente. (RSCCSJ. 11210-2008).

T

Técnica legislativa

En sana técnica legislativa, la remisión a las disposiciones del Ministerio de Salud con referencia a sustancias que causen adicción o a drogas estupefacientes de empleo delicado, es correcta, pues no podría pretenderse que conforme aparecieran nuevas sustancias químicas que encuadraran bajo el marco general de narcodependencia, hubiera que modificarse la ley para incluir cada sustancia en una enumeración taxativa. (RSCCSJ. 1876-1990).

Problemas de técnica legislativa hacen que en algunas oportunidades el legislador se vea obligado además de utilizar términos no del todo preciso (tranquilidad pública en el artículo 271 del Código Penal), o con gran capacidad de absorción (artificios o engaños en el artículo 216 del Código Penal), a relacionar la norma con otras, tema este que ya fue tratado por la Sala en el voto 1876-90 antes citado. Ambas prácticas pueden conllevar oscuridad a la norma y dificultar su comprensión, causando en algunos casos roces con las exigencias que conlleva la ti-

T

T

picidad como garantía. Aunque no necesariamente con la Constitución. (RSCCSJ. 1877-1990).

Por otra parte, los aspectos que señalan los consultantes en torno a las remisiones que el proyecto hace de un artículo a otro y de un artículo a un inciso son aspectos de técnica legislativa que deberán ser depurados en el proceso de redacción final en el seno de la Asamblea Legislativa y con la asistencia de los órganos técnicos existentes, todo en aras de la claridad normativa a que tienen derecho los destinatarios de sus normas y sin alterar la unicidad de la normativa aprobada. (RSCCSJ. 4247-1998).

No estima este Tribunal, apartándose de la valoración de si se trata de una técnica legislativa adecuada o no, -pues ello no es competencia de esta Sala- que se haya producido por este motivo violación constitucional alguna que amerite declarar la inconstitucionalidad del trámite dado, por cuanto la reforma ha seguido hasta el momento el trámite reglamentario, con respeto de los principios constitucionales. (RSCCSJ. 17104-2007).

Si bien no queda claro si los consultantes se refieren a este aspecto como un vicio de procedimiento legislativo, esta Sala debe aclarar únicamente, que dicho aspecto no reviste importancia constitucional,

pues no es esta la vía idónea para corregir los defectos o errores de técnica legislativa. Además, como los propios consultantes alegan, este aspecto fue corregido dentro del curso del procedimiento parlamentario. (RSCCSJ. 2896-2008). Al respecto, cabe indicar que conforme al marco de competencias encomendado a este Tribunal Constitucional, no le corresponde revisar mediante la consulta legislativa de constitucionalidad el rigor y precisión de la técnica legislativa. (...) En relación al supuesto agravio apuntado por los legisladores consultantes, estima este Tribunal que no se trata de un supuesto vicio de constitucionalidad, sino de técnica legislativa. En efecto, es potestad del legislador valorar la necesidad de realizar una inclusión de definiciones concretas para la correcta aplicación de la norma, o bien, no supeditar la norma a una definición que, en su criterio, limita las posibilidades de aplicación o acción de los operadores jurídicos. (RSCCSJ. 4569-2008).

Texto sustitutivo

Reforma del artículo 40 de la Ley General de Salud, N° 5395 del 23 de octubre de 1982, reforma a varios artículos y adición de un artículo 25 a la Ley de incentivos a los profesionales en Ciencias Médicas, N° 6836 de 22 de diciembre de 1982”, expediente legislativo número 14.852, se observa un vicio esencial del procedimiento le-

gislativo empleado, ocurrido al ser aprobado un texto sustitutivo por parte de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Tercera, y omitir seguir los trámites previstos en el artículo 163 inciso ch) del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por lo que el procedimiento debe ser retrotraído hasta el momento posterior a la aprobación del texto sustitutivo mencionado. (...) En vista de lo anterior, al vulnerar la Comisión con Potestad Legislativa Plena Tercera las reglas de procedimiento previstas en el artículo 163 inciso ch) del Reglamento de la Asamblea Legislativa, impidió que los diputados (cualquiera de los cincuenta y siete, según dispone el artículo 4° del Reglamento de la Asamblea Legislativa), interpusiera en las tres sesiones siguientes, las mociones de fondo sobre el nuevo texto aprobado. Al actuar como lo hizo, la Comisión coartó la posibilidad de los diputados y diputadas de hacer valer su condición de representantes populares y formular, en las tres sesiones siguientes, las mociones tendientes a modificar aspectos de fondo del proyecto. Es por lo anterior que el vicio tantas veces mencionado tiene la consecuencia de invalidar el procedimiento seguido para la aprobación en primer debate del proyecto de ley en consulta (RSCCSJ. 14251-2003). Y es, justamente en ese carácter,

que no puede recurrir al ejercicio interpretativo de extrapolar una disposición, que es específica de las comisiones legislativas con potestad legislativa plena, al Plenario del Parlamento. Tal interpretación extensiva e integradora podría válidamente nacer del propio órgano legislativo, ya fuera en virtud del artículo 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa o por obra de la costumbre parlamentaria. Pero no puede innovar la Sala, a partir de disposiciones que tienen un destinatario claramente identificado, para dejar sin efecto un trámite legislativo. No corresponde a este Tribunal instaurar la prohibición que derivaría de la interpretación sugerida, de aprobar textos sustitutivos en el último día en que puede el Plenario conocer mociones de fondo, cuando ella no está asentada en el reglamento parlamentario. Por ello, se declara que lo actuado no acarrea la inconstitucionalidad del procedimiento. (RSCCSJ. 992-2011).

Trámite en Comisión

Nótese que la voluntad de la Asamblea Legislativa no se ha manifestado, pues al no haberse aprobado el proyecto en primer debate lo único que existe en cuanto a procedimiento, es lo relativo a las actuaciones prelimi-

Tnares de la Comisión, sin que el Plenario haya acogido dichas actuaciones. Por tal razón, cualquier eventual vicio existente en el seno de la Comisión podría ser enmendado durante la discusión en el Plenario si ésta se llegara a dar. (RSCCSJ. 9469-2017).

Trámite de moción de orden

El propio Reglamento de la Asamblea impone para el trámite de una moción de orden tres requisitos, a saber: a) debe ser aceptada por el Presidente; b) se conocerá inmediatamente y c) el o los proponentes tienen un plazo máximo para explicar su contenido de cinco minutos. No se establece en el régimen parlamentario interno la posibilidad para que los Diputados presenten enmiendas a la propuesta contenida en la moción de orden, dado que, por su naturaleza intrínseca están sometidas a un trámite célere. (RSCCSJ. 2901-2007).

Transitorio

La norma transitoria, que aparentemente no lo es, puesto que por su estructura tiene carácter de permanente -advértase que no se establece un término para que en él se complete la transferencia de competencias, lo que implica que la facultad para hacerlo es sine die. (RSCCSJ. 9257-2000).

La omisión normativa de la Asamblea Legislativa, en cuanto poder constituido, en el dictado de las dos leyes especiales ya referidas, resulta inconstitucional al transgredir palmariamente el plazo establecido para dictarlas, por el constituyente derivado, en una reforma parcial a la Constitución, dado que, no cabe la menor duda que las disposiciones transitorias son parte integral de aquélla. RSCCSJ. 5649-2005).

La última consulta se refiere al hecho de que se haya empleado la figura de un artículo transitorio para promulgar normativa de fondo que reconozca derechos jubilatorios.- En este punto, la Sala entiende oportuno señalar que, en primer lugar, no está claro que lo que se pretenda es crear derechos jubilatorios con la norma transitoria o si más bien lo que se busca es aclarar y regular una situación creada por la ley y a la que se agregaría el transitorio.- No obstante -como lo apuntan la Procuraduría y el Departamento de Servicios Técnicos- el empleo de la figura de un artículo transitorio para el establecimiento de derechos de fondo si bien no parece ser una buena técnica legislativa, no topa con norma constitucional alguna que la impida o prohíba y que sancione con nulidad o invalidez su transgresión. Por ello, se concluye que en este punto tampoco existe ninguna lesión constitucional que la Sala deba apuntar. (RSCCSJ. 15917-2015).

Tratado

La Sala considera improcedente calificar un “empréstito” o “convenio similar” como “tratado”, “convenio”, “convención”, “pacto”, carta “protocolo” o cualquier otro de los términos que los textos, la práctica, la doctrina o la jurisprudencia de Derecho Internacional Público utilizan para designar en general, los negocios jurídicos tendientes a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas públicas que obliguen, limiten o condicionen el ejercicio del poder público en sí mismo, concluidos entre dos o más personas plenas de Derecho Internacional (es decir, Estados, organismos internacionales u otros entes tradicionalmente reconocidos por tales, como los insurgentes, o al menos en los Estados cristianos, la Iglesia Católica o la Orden de Malta). Así por ejemplo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969- hoy aceptada mundialmente como codificación del Derecho Internacional general en la materia-, define el tratado; genéricamente; como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (art. 2.1 inc. a) por cierto que, como dijo la Comi-

sión de Derecho Internacional, sin que ello implique “la intención de negar, de ninguna manera, que otros sujetos de derecho internacional, tales como los organismos internacionales y las comunidades insurgentes, puedan concluir tratados” (RSCCSJ. 1027-1990). Es así como, para referirse a acuerdos bi o multilaterales entre Estados, se han utilizado como sinónimos los términos tratados, acuerdos, convenios, convenciones, protocolos, declaraciones, canje de notas, actas, estatutos, pactos, concordatos, etc. Por ello, la doctrina es unánime en afirmar que para entender el concepto de tratado es irrelevante la denominación que se use en el instrumento jurídico, siempre que se trate de un acuerdo entre sujetos de derecho internacional que produce efectos jurídicos. El término tratado es, pues, amplio. Los calificativos de públicos o internacionales, que usa la Constitución, no quitan ni agregan nada al concepto, puesto que la palabra tratado- en esta materia- implica la naturaleza pública o internacional del acuerdo o negocio jurídico de que se trate, por contraposición al ámbito interno o nacional. El término protocolo ha sido usado en la práctica internacional como sinónimo de tratado, aunque modernamente su uso se

T

T

ha restringido en sentido técnico para referirlo a documento anexo o aclaratorio de otro principal. En este sentido se utiliza en el párrafo segundo del artículo 121, inciso 4), de la Constitución Política al referirse a los “protocolos de menor rango” derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, que no requerirán aprobación legislativa cuando así lo autoricen de modo expreso esos instrumentos. Pero fuera de ese caso específico, en lo relativo a las competencias que la Constitución Política otorga al Poder Ejecutivo y al Legislativo, en el trámite de formalización y aprobación de tratados internacionales, no hace la Carta Fundamental ninguna diferencia que permita excluir del conocimiento de la Asamblea Legislativa ciertos actos o negocios jurídicos de carácter internacional, en razón simplemente de su denominación. Consecuentemente, tampoco es posible excluir de la competencia de esta Sala, derivada del artículo 96, inciso a), de la Ley de Jurisdicción Constitucional, proyectos legislativos tendientes a la aprobación de determinados convenios o acuerdos internacionales, por el hecho de no usar los términos “tratado o convenio” en su denominación. (RSCCSJ. 1102-1990).

La Sala, de esa ejemplificación, así como también de otra que podría señalarse, concluye que se está en presencia de un tratado (entre dos estados soberanos), con las implicaciones jurídicas que esto tenga, pues excede de las previsiones y normativa de un empréstito. Es decir, excede de lo que está previsto por el inciso 15) del artículo 121 de la Constitución Política, para participar también, de la naturaleza de los actos previstos en el inciso 4) del mismo numeral. (...) Estamos ante un tratado firmado por el Gobierno de la República, no obstante que tenga un antecedente primariamente financiero, porque, en lo que se aleja de lo estrictamente de esa naturaleza, cae dentro de otras previsiones y propósitos. Este tipo de convenios se ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos, y obedece a políticas propias de los países con recursos, que no están dispuestos, se dice, a simplemente otorgar dineros, o dar facilidades en tal sentido, sino que requieren del país receptor una serie de actitudes y actos concretos que evidencien un cambio interno (a veces calificado de estructural) (...) El Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Costa Rica para la Venta de Productos Agrícolas, el Memorándum de Entendimiento entre ambos gobiernos y sus anexos 1,2 y 3, firmados en San José, el 19 de abril y 11 de julio de 1990,

como una sola unidad jurídica que constituye, contienen elementos típicos de un empréstito, así como otros propiamente de la naturaleza de un tratado, debe dársele ese carácter, motivo por el cual la consulta que por esta sentencia se evacua, tiene carácter preceptivo. (RSCCSJ. 1026-1990).

De acuerdo con la doctrina, en el Derecho Internacional Público solo existen dos tipos de sujetos unánimemente reconocidos: los primeros, sujetos por excelencia, son los estados; los segundos, las instituciones u organizaciones internacionales que son asociaciones de Estados u otras entidades que posean personalidad Jurídica internacional, establecidas por tratados, las que tienen una constitución y órganos comunes y personalidad Jurídica diferente de la de los Estados miembros. Asimismo un tratado es cualquier convenio internacional celebrado entre dos o mas estados, u otras personas o sujetos internacionales, que está regido por el derecho Internacional. (RSCCSJ. 256-1992).

En este sentido, obsérvese que no aparecen en el Acuerdo autoridades u órganos estatales competentes como serían los Presidentes de las Repúblicas, cancilleres, ministros plenipotenciarios o embajadores, suscribiéndolo, ni se siguió el trámite legislativo usual para aprobarlo.

Esta misma circunstancia determina que el Acuerdo tampoco encuadre dentro de la categoría de Convenio. Por esto mismo, también carece ese Consejo, de un factor vital, inherente a toda organización de ese tipo, como es, la personalidad de derecho internacional. (RSCCSJ. 178-1999).

Este Tribunal Constitucional, por las atribuciones constitucional y legalmente que tiene conferidas, las que se resumen en el fin o propósito de garantizar la supremacía de la Constitución (artículo 10 de la Constitución y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), no tiene competencia para ponderar la oportunidad, conveniencia o mérito de un Tratado de Libre Comercio. Son los órganos constitucionales que tienen a su cargo la dirección política o de gobierno y la responsabilidad de trazar e implementar las principales políticas públicas de carácter social y económico los principales llamados a efectuar esa valoración. Es así, como el Poder Ejecutivo en sentido estricto -Presidente y Ministro del sector-, de previo a ejercer la atribución contenida en el artículo 140, inciso 10), de la Constitución de celebrar convenios y tratados públicos, es el que debe efectuar ese análisis. Del mismo modo, la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potes-

T

Tad legislativa -la cual reside en el pueblo y es delegada en ésta por medio del sufragio, artículo 105, párrafo 1º, de la Constitución- es un órgano llamado, antes de ejercer su competencia del artículo 121, inciso 4º, de aprobar o improbar los convenios o tratados públicos, de valorar la oportunidad y conveniencia social, económica y política de un instrumento de esa naturaleza (RSCCSJ. 9469-2007).

Tratado. Empréstitos

Por ejemplo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969- hoy aceptada mundialmente como codificación del Derecho Internacional general en la materia-, define el tratado; genéricamente; como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (art. 2.1 inc. a) por cierto que, como dijo la Comisión de Derecho Internacional, sin que ello implique “la intención de negar, de ninguna manera, que otros sujetos de derecho internacional, tales como los organismos internacionales y las comunidades insurgentes, puedan concluir tratados” (v. arts.1, 2.1 (a) y 3 de la Convención). III.-En cambio, la denominación de em-

préstitos designa simplemente los contratos de crédito en los cuales el deudor es un ente público de manera que, tanto lo son aquellos contraídos por el Estado mismo, como deudor, cuanto por sus instituciones descentralizadas, municipalidades, corporaciones o, en general, cualquier persona de derecho público y lo mismo si lo es a favor de un acreedor nacional o extranjero, público o privado, o inclusive, como en el caso de marras, de una entidad, de carácter y con personalidad jurídico-internacionales sin que en uno y otro caso cambien, ni tengan por qué cambiar su naturaleza, alcances o efectos, siempre contractuales en sí mismos -obligación de pagarlos puntualmente y garantizar su cumplimiento-, aunque resulten afectados también, en algún grado, por las reservas de derecho público que acompañan inevitablemente a su especial deudor -procedimiento de promulgación, requisitos de validez y eficacia, inembargabilidad de bienes, etc.-. No tienen, pues, estos contratos por objeto obligar, limitar o condicionar el ejercicio mismo del poder público, del que incluso podría carecer y casi siempre carece el deudor, ni mucho menos se celebran necesariamente entre dos o más sujetos o personas jurídico-internacionales, todo lo cual es esencial al concepto de “tratado”, o cualquiera de sus similares en derecho internacional. IV.-La Constitución Política hizo con

toda claridad la misma distinción. Así, en materia de tratados, lato sensu, adoptó la terminología generalmente aceptada por el Derecho Internacional Público, sin que se suscitara discusiones sobre ella, ni en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (Actas Tomo II, No. 66, 88, 89, 93 y 100), ni en la Legislativa que aprobó las reformas de 1968 a los artículos 7, 121 inc.4) y 140 inciso 10 en lo que interesa (Ley No. 4123 de 30 de mayo de 1968). Por otra parte, a tono con la doctrina y la jurisprudencia nacionales y extranjeras, con el Derecho Comparado y con la tradición del costarricense desde la Constitución Federal de Centro América de 1824, mantuvo la especificidad de la materia relativa a los empréstitos públicos (art.121 inc.15) y su reforma por la misma Ley No. 4123), sin confundirlos ni permitir que se confundan con los tratados internacionales, aunque separándolos también de la generalidad de los actos o contratos públicos -en general, actos o contratos administrativos (arts.121 inc.14 y 140 inc.19), así como la reforma de éste y las adiciones a los arts.10 y 124, por Ley No. 5702 de 5 de junio de 1975, la del 10 trasladada después al 105 por la No. 7128 de 18 de agosto de 1989)-. Pero esta última distinción, no por la diversa naturaleza de unos y otros -los empréstitos

y los contratos administrativos-, sino más bien por sus implicaciones políticas respecto de cuestiones muy sensibles, como las tributarias y presupuestarias, que los primeros comprometen inevitablemente. (...) Como dice el texto actual del artículo 124 párrafo 2. "La aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa no dará a esos actos carácter de leyes, aunque se haga a través de los trámites de éstas". VII.- De la misma manera, mutatis mutandi, la aprobación que la Asamblea Legislativa dé a los empréstitos y otros convenios que se relacionen con el crédito público, de conformidad con el artículo 121 inciso 15 de la Constitución, no les altera su naturaleza administrativo-contractual, ni les exime de su régimen jurídico-administrativo, ni por ende, les confiere el carácter de las leyes, aunque sí lo tenga la que los aprueba en sí. Es evidente que tal aprobación legislativa corresponde más bien a una función tutelar, en ejercicio de un control político sobre el endeudamiento del Estado, que fue una de las preocupaciones del constituyente de 1949, de allí también la exigencia de una votación calificada para el endeudamiento externo. Asimismo esa tutela legislativa, hace

T

T posible que en la ley aprobatoria del contrato se adopten normas que faciliten su ejecución, garanticen su cumplimiento o regulen extremos de su vigencia interna, tales como exenciones tributarias para los fondos del préstamo o para los bienes u obras que financia, garantías de solvencia institucional, administrativa y financiera, necesarias sobre todo por la imposibilidad de otorgarlas reales o de obviar la inembargabilidad de los bienes públicos, seguridades respecto de la liquidez y transferencia de los pagos- por ejemplo, contra medidas de inconvertibilidad o respecto de los llamados “riesgos políticos”, que no tiene el acreedor por qué asumir y que, antes que asumirlas le llevarían a negar el crédito-. VIII.-Consecuencia de todo lo anterior es, ante todo, la de que los contratos de préstamo no pueden significar compromisos de ejercer o de no ejercer el poder público en si mismo, ni modificar o imponer la modificación de la legislación interna del país deudor en forma permanente, ni mucho menos, establecer condiciones que atenten contra el orden público de ese país. Sin embargo, es universalmente aceptado que en esos meros contratos públicos se pueda excepcionar la aplicación de determinadas leyes u otras normas a la materia del contrato, razón por la cual precisamente

deben ser “aprobados” por el poder legislativo, sin que nada de ello los convierta en tratados o en leyes en sí, pero tampoco que los haga inválidos o ineficaces, siempre que tales excepciones sean temporales y razonablemente adecuadas al objeto del contrato, de manera que la des- aplicación o excepción de la legislación común tiene como límites, no solamente la Constitución, lo cual es de principio, sino también aquellas normas o principios que correspondan al orden público en su sentido específico. (RSCCSJ. 1027-1990).

La discusión entre si la ratificación sólo se refiere a un tratado previamente suscrito (entiéndase firmado) o si es posible incluso respecto de uno no firmado pero adoptado en el seno de una conferencia internacional, lo haya votado o no el Estado en cuestión, o si, por el contrario, en tales casos hay que acudir al mecanismo de la adhesión, se radica en el derecho internacional exclusivamente, pues en el orden interno el procedimiento y requisitos para la ratificación o adhesión son idénticos: aprobación legislativa, ratificación o adhesión por parte del Poder Ejecutivo, y depósito del documento de ratificación o adhesión; y en todo caso, para la Asamblea Legislativa es aún menos cuestionable, ya que en ambos casos el acto legislativo solamente tiene por objeto “aprobar” el texto del tratado, levantando así un obstá-

culo para el acto del Poder Ejecutivo de ratificación o adhesión, que es el que pone en vigencia el tratado. Por supuesto, es claro que el acto legislativo debe indicar, si aprueba el texto, la forma en que fue adoptado desde el punto de vista de Costa Rica (por ejemplo, adhesión, firma, etc.). (...) En resumen, conforme lo establecido en la Declaración de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es válido que el Estado manifieste su voluntad de obligarse por otros medios distintos de la firma, sobre todo en aquellos instrumentos que no se firman, como pueden ser los que se adoptan por votación en el seno de una conferencia. (RSCCSJ. 3388-1998).

La Sala, de esa ejemplificación, así como también de otra que podría señalarse, concluye que se está en presencia de un tratado (entre dos estados soberanos), con las implicaciones jurídicas que esto tenga, pues excede de las previsiones y normativa de un empréstito. Es decir, excede de lo que está previsto por el inciso 15) del artículo 121 de la Constitución Política, para participar también, de la naturaleza de los actos previstos en el inciso 4) del mismo numeral. (RSCCSJ. 1026-1990).

Y en cuanto a la jerarquía de los tratados de libre comercio no está demás señalar, que éstos conforme a nuestro orden constitucio-

nal interno, una vez aprobados forman parte de nuestro ordenamiento jurídico pero ello sí, sujetos a las normas constitucionales, por no estar en presencia de un Tratado de Derechos Humanos, sino de un tratado de menor jerarquía normativa. (...) Principios de Trato Nacional y Nación más favorecida. Este principio doctrinario establece que si bien estos convenios son bilaterales, desde el punto de vista del ámbito espacial de aplicación, son susceptibles de multilateralizarse pues todos ellos contienen la cláusula de la Nación más favorecida.

Ejemplo claro en todo caso es el Tratado sometido a estudio, que aunque es bilateral tiene desde ya efectos multilaterales. Por otro lado, el trato nacional es considerado en la doctrina, un estándar de tratamiento que no está ideado únicamente para otorgar estricta igualdad de trato con los inversores nacionales o los extranjeros; sino asimismo para asegurar un tratamiento privilegiado para los inversores del país de origen que suscribió el acuerdo bilateral, pues, tanto en la formulación de la cláusula de Nación más favorecida como en la de trato nacional, se refiere a un tratamiento “no menos favorable” que el otorgado a los inversores nacionales o extranjeros de un tercer Estado con-

T

T

tratante. (RSCCSJ. 7428-2005).

Este Tribunal Constitucional, por las atribuciones constitucionales y legalmente que tiene conferidas, las que se resumen en el fin o propósito de garantizar la supremacía de la Constitución (artículo 10 de la Constitución y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), no tiene competencia para ponderar la oportunidad, conveniencia o mérito de un Tratado de Libre Comercio. Son los órganos constitucionales que tienen a su cargo la dirección política o de gobierno y la responsabilidad de trazar e implementar las principales políticas públicas de carácter social y económico los principales llamados a efectuar esa valoración. (...) Este Tribunal está constitucionalmente inhabilitado e impedido, por la propia distribución de competencias y organización que dispone la Constitución Política, para determinar si un instrumento internacional resulta social, económica y políticamente conveniente y oportuno para el país. (RSCCSJ. 9469-2007).

discusiones legislativas no es irrestricto o ilimitado. No es un derecho de libertad ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino un derecho que puede darse por los cauces que la misma Constitución y el Reglamento de la Asamblea Legislativa establecen. Bajo estos supuestos, el Artículo 27 y 135 del Reglamento de la Asamblea Legislativa establece la necesidad que el Presidente, en el ejercicio independiente de la potestad que le confiere la citada normativa, decida si se ha cumplido o no los requerimientos de las pretensiones que ante el Plenario se ejercitan con el fin de darle celeridad al trámite legislativo. Por ello, sin dejar de reconocer la participación de los legisladores en el tema que interesa, el Presidente puede controlar el uso de la palabra e incluso negarla para preservar el desarrollo y la agilidad en el proceso. Además, de acuerdo al derecho parlamentario, cuando se trata de mociones de orden, sólo los diputados proponentes tienen el uso de la palabra. RSCCSJ. 12025-2010).

U

Uso de la palabra por diputados

Al respecto cabe indicar que el derecho de participación en las

V

Veto

En el caso del veto por razones de inconstitucionalidad, histó-

ricamente conocido como veto judicial, existe un procedimiento especial y distinto del veto por conveniencia regulado en el artículo 128 de la Constitución. En este sentido, el artículo 128 constitucional establece que si la Asamblea Legislativa no acepta las razones de inconstitucionalidad del Ejecutivo, aquella debe enviar el decreto legislativo y su veto a la Sala Constitucional para que resuelva, dentro del plazo de 30 días, sobre si esas razones de inconstitucionalidad son fundadas o no. Es decir para que la Sala Constitucional decida si procede o no declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones vetadas por el Ejecutivo. Así el veto por razones de inconstitucionalidad se ha configurado como especie de mecanismo de control previo de constitucionalidad. (RSCCSJ. 12250-2015).

La institución del veto fue creada, precisamente, como un contrapeso del Ejecutivo al Parlamento, para evitar, principalmente, leyes despóticas o contrarias a los intereses generales así como para evitar la invasión de competencias de un Poder a otro. Puede señalarse, que la existencia de este instituto en nuestra Constitución Política, viene dada principalmente por influencia norteamericana. Sobre los orígenes de esta figura, de los escritos de Madison

y Hamilton, se extrae con claridad que los fundadores pretendieron que el veto tuviera esos dos propósitos fundamentales: evitar la intromisión de un poder en las competencias del otro y evitar que el legislativo emitiera leyes contrarias a los intereses generales (Madison, nota 41 at 629 (respuesta a Madison) El Federalista No. 73, at 492, 495 (Alexander Hamilton)...). En nuestra Carta Magna que establece dos tipos de veto: por razones de oportunidad y conveniencia, y por razones de inconstitucionalidad, los cuales, desde nuestra perspectiva, buscan objetivos diferentes, con regulaciones diferentes. (...) Luego del repaso de los argumentos ofrecidos a favor de la existencia de una posibilidad de retiro del veto por parte del Poder Ejecutivo, así como su valoración bajo el prisma que acaba de explicarse, coincidimos plenamente con la tesis expuesta por el magistrado Castillo Víquez, sobre la existencia de una potestad implícita a favor del Poder Ejecutivo para el retiro del veto, pero sometida a las reglas de temporalidad que ha venido a integrar la costumbre legislativa como fuente de derecho a nuestro ordenamiento jurídico. En este caso, se trata del plazo de caducidad de cuatro años, regulado en el artículo 119,



V del Reglamento de la Asamblea Legislativa, (...) El retiro del veto por razones de inconstitucionalidad no sólo afecta las competencias del Legislativo, sino eventualmente

del Judicial, obviándose el procedimiento expreso establecido en la Constitución Política. (...) El veto se ejerce sólo una vez por proyecto de ley. Puede ser total o parcial (realizando observaciones y propuestas de reformas a partes del proyecto de Ley. (...), La posibilidad del retiro del veto es intrínseca a la facultad de imponerlo. (RSCCSJ., RS. 12250-2015).

Vicios en el procedimiento parlamentario

Es también importante para efectos de esta consulta señalar que si bien el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no determina con precisión los vicios en el procedimiento de formación de las leyes, que en caso de ser detectados producen invalidez desde el punto de vista constitucional, se solventa este silencio relacionando aquella disposición con la norma contenida en el inciso c) del numeral 73 de la Ley que rige esta Jurisdicción, que sí lo prevé en acciones de inconstitucionalidad y respecto del trámite de la ley ordinaria. Los defectos controlables por parte de la Sala, son aquellos que se refieren a la violación de algún requisito o trá-

mite “sustancial” previsto en la Constitución o, en su caso, en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Repetimos que se definen como “sustanciales” aquellos principios que rigen la actividad parlamentaria, reconociendo al procedimiento legislativo como una unidad, que tiene el objetivo de desarrollar efectivamente la voluntad del pueblo, mediante el establecimiento de una serie de mecanismos tendentes a propiciar un amplio y transparente debate entre los diversos actores políticos, que constituyen la asociación parlamentaria. (RSCCSJ. 3671-2006).

En el Reglamento de la Asamblea Legislativa no existe ninguna disposición general aplicable para el saneamiento de vicios durante la tramitación de un proyecto de ley. Se refieren al tema únicamente dos disposiciones en el trámite en Comisiones Legislativas Plenas (capítulo IV, de la Tercera Parte) (...) También en el artículo 145 inciso 7), del Reglamento, sobre opiniones consultivas, se indica: “Cuando la Sala considere inconstitucional algún artículo o norma de un proyecto de los que tengan plazo constitucional o reglamentario para ser votado, y no fuere posible jurídicamente retrotraerlo a primer debate, el Plenario podrá decidir en cualquier momento de su discusión que dicho artículo o norma sea suprimido o reformado. Para ese efecto, el Plenario aplicará las reglas

de una moción de orden”. Reconociendo las particularidades del procedimiento legislativo, y la casi ausencia total de normas sobre el tema en la Constitución Política, obliga a valorar con especial cuidado la forma de integración normativa escogida por el Plenario. La Sala admite como premisa que la Asamblea Legislativa está facultada para subsanar los vicios de procedimiento, y a retrotraer etapas del mismo cuando fuere posible jurídicamente para lograr el saneamiento del trámite. (...) La construcción de las reglas para el tratamiento de los vicios y su debida subsanación en el procedimiento legislativo, aunque respeta sus especiales características, dinamismo y ritualidades, también requiere de la identificación de los principios generales que se rescatan en leyes singulares. No es extraño en consecuencia que adoptemos para dicha elaboración disposiciones de la Ley General de la Administración Pública y del Código Procesal Civil, siguiendo la orientación dispuesta en el artículo 14 de la Ley que rige esta jurisdicción. La primera, desarrolla ampliamente el principio de conservación de los actos, y las reglas según las cuales “sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento” (artículo 223 de la Ley General

de la Administración Pública), y “el órgano que declare la nulidad de actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido el mismo de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad” (artículo 186 *ibídem*). Por su parte, el artículo 197 del Código Procesal Civil, al normar lo propio sobre las nulidades absolutas por la existencia de un vicio esencial para la ritualidad o marcha del procedimiento, niega sus consecuencias si es posible reponer el trámite o corregir la actuación. Desde esta perspectiva, los vicios en el procedimiento legislativo pueden ser subsanados, sin necesidad de declarar su nulidad, sea mediante la reposición de trámites o la corrección de actuaciones, de manera que se encamine en su curso normal el procedimiento y permita alcanzar su finalidad. El procedimiento legislativo, como cualquier trámite está diseñado para facilitar, con carácter instrumental, la formación y manifestación de la voluntad, de manera que encauce la discusión y conocimiento de los asuntos del resorte del Poder Legislativo, armonizando los derechos de participación y enmienda de los Diputados, permita el desarrollo de garantías para los grupos minoritarios, respete la



V agilidad y dinamismo en el quehacer parlamentario, así como el reconocimiento del carácter representativo de la gestión política, y la existencia de frenos y límites para lograr un

adecuado control en el ejercicio equilibrado de tales prerrogativas. (...) El principio de conservación de actuaciones opera como catalizador de la rigurosidad de las formalidades y exigencias rituales del procedimiento legislativo, la intensidad y fuerza de las discusiones y la interacción de distintos ritmos y grados de impulso que le impregnan la pluralidad de participantes en razón de su diversidad ideológica y política. De esta manera, dicho principio permite potenciar los criterios de economía, celeridad y eficiencia que guían el curso de todo procedimiento. En sintonía con lo anterior, la Asamblea Legislativa frente a la existencia de un vicio de trámite, debe explorar primero y aplicar los mecanismos de subsanación de vicios, de manera que se logre mantener todas aquellas actuaciones que permitan alcanzar la finalidad propuesta, dejando como última alternativa la declaración de la nulidad. (...) “Así las cosas, resultan de aplicación los principios que reiteradamente se han venido aludiendo a lo largo de esta resolución y en particular los relacionados con la necesaria relevancia sustancial del vicio,

de lo cual resulta exigido que la falta constatada haya incidido de forma trascendental en el proceso legislativo, situación que no se da en este caso. A lo anterior se agrega que si en realidad no hubo lesión sustancial, declarar el defecto ahora sería aplicar el criterio de la nulidad por la nulidad misma, el cual tiene ya un merecido descrédito en nuestro ámbito jurídico y especialmente en el Constitucional, dada su inutilidad para el cumplimiento de la finalidad de la función jurisdiccional, cual es la resolución del conflicto y la declaración del derecho” (...) En la línea de lo expuesto, debe juzgarse el saneamiento del procedimiento por parte de la Asamblea Legislativa, una vez detectado el vicio y evaluados los mecanismos de corrección, con el objeto de lograr una tramitación provechosa y útil. La corrección del trámite del expediente 16.144 se logra con la aplicación del artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (...). Técnica de saneamiento y etapas del procedimiento legislativo que deben reponerse: Para sanear el procedimiento, la Comisión optó por aprobar un texto sustitutivo que incluirá los subcapítulos del apartado a) del inciso 1) del artículo 3 del Tratado sobre el Derecho de Marcas que se omitió incluir en la primera certificación. (...) En criterio de la Sala, luego de todo lo analizado hasta ahora, estimamos que la técnica de saneamiento acordada

no tiene vicios de constitucionalidad y no es necesario retrotraer el procedimiento a su etapa inicial. (RSCCSJ. 4836-2008) (Ver descriptor: Procedimiento legislativo).

Voto

La regla de la mayoría, entendida como una regla de procedimiento propio de los sistemas democráticos para adoptar decisiones. Hay dos tipos de mayorías, la absoluta, que potencia la regla de la mayoría, y se conforma con la mitad más uno; y la mayoría calificada, que potencia el consenso y la participación de la minoría, al conformarse con los dos tercios de la totalidad de los votos. (RSCCSJ. 3475-2003).

Si bien el constituyente empleó la expresión “mayoría absoluta”, acto seguido dejó claro que la mayoría constitucionalmente requerida como regla básica no es absoluta, pues depende de la cantidad de diputadas y diputados presentes en la sesión en que se adopte la decisión. Tampoco se trata de “mayoría simple”, pues no es cualquier mayoría la que determinará la aprobación de una resolución, sino únicamente la mayoría relativa (número entero inmediatamente superior a la mitad) de los y las presentes. Es, en consecuencia, relativa al número de representantes presentes. Esta es la regla general,

exceptuada tan sólo por las mayorías “especiales” previstas por la propia Constitución, tales como la mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros del Plenario (vgr. para la imposición de límites de interés social a la propiedad, la aprobación de las reformas parciales a la Constitución, la creación de nuevos cantones, etc.), la mayoría calificada de dos tercios de los presentes (censura de Ministros de Gobierno), mayoría absoluta propiamente dicha (convocatoria a referéndum en conjunto con el Poder Ejecutivo, nombramiento de la comisión dictaminadora de una iniciativa de reforma constitucional). Fuera de tales casos tasados, todos los demás acuerdos legislativos deben ser adoptados por la mayoría relativa estipulada en el artículo 119 constitucional. (RSCCSJ. 16962-2005).

Por otro lado, explicó que la regla de la mayoría es una técnica necesaria, aunque no suficiente para el buen funcionamiento de la Asamblea Legislativa. En palabras de HAURIUO, es una expresión del gusto por la organización racional en el seno del Derecho Constitucional clásico, ante la evidencia de la imposibilidad de lograr la unanimidad en el seno de las Asambleas Representativas y, agregó, en el ámbito del Cuerpo



V Electoral (artículo 138 constitucional). El Parlamento costarricense, desde hace muchos años, sufre una crisis de eficiencia, que tiene en parte como causa, la distorsión que se

ha hecho de la regla de la mayoría con las normas reglamentarias que se impugnan en esta acción. También, debido a la falta de mecanismos o técnicas que le permitan al Parlamento adoptar sus decisiones en plazos de tiempo razonables, tales como: el cierre del debate (Clousare), introducida en el sistema británico en 1881; “la guillotina”, originada en el sistema francés, mediante el cual se fijan plazos de votación en todas las etapas de procedimiento parlamentario; “el canguro”, herramienta empleada en la Cámara de los Comunes desde 1909 y, desde 1934, en sus comisiones, a través de la cual el Speaker, junto con los líderes de los partidos, seleccionan las mociones más relevantes entre muchas para ser discutidas y votadas, teniéndose por desechadas el resto; la “descarga o remoción” (Discharge Rule), regla general de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de América, a través de la cual se establece un procedimiento complicado, pero eficaz, para conocer un determinado asunto; “la vía rápida (Fast track) que, en nuestro medio, está regulado en el numeral 41 bis, la

cual fue concebida de forma tal para que no funcionara; prueba de ello es que nunca se ha utilizado este procedimiento. (RSCCSJ. PGR.14640-2006).

Votación en Plenario

En el Derecho Parlamentario costarricense, las regulaciones referentes a la forma de emisión del voto de los diputados, prevalecen dos principios básicos: el principio de la emisión del voto público y la proscripción del derecho a la abstención. En este sentido, el voto es obligatorio para el diputado, ya que no se permiten las abstenciones; en tanto las diversas técnicas de votación que se establecen (la ordinaria, donde la intención del voto se manifiesta poniéndose de pie el diputado, o permaneciendo sentado; la nominal, el voto se emite mediante la expresión de un “sí” o un “no”; la secreta, se utilizan bolas negras y blancas que se depositan en una urna), por su naturaleza, impiden la abstención, al compeler a los diputados a tomar partido en uno u otro sentido. Inclusive en el sistema de la votación por papeletas, los votos nulos y blancos se suman a la mayoría. (...) La escogencia del modelo a seguir en las votaciones de los diputados corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa (RSCCSJ. 1311-1999).

Estima esta Sala que el plazo de dos minutos que dio el Directorio para que los Diputados emitieran

su voto, es un plazo suficiente y razonable para que se consigne el voto. Este es el mismo plazo que otorga el Código Electoral en su artículo 113, a los ciudadanos para emitir el sufragio el día de las elecciones. Y si este es suficiente para consignar el voto en tres papeletas, con sobrada razón lo es para consignar un nombre en una boleta. El acto de votación es aquel que se produce en forma inmediata y siguiente al acto parlamentario del cierre del debate, el cual se inicia cuando el Presidente de la Asamblea ordena a los señores asesores del Directorio o los ujieres repartir las boletas, cuando se trata de una elección. En los casos de la votación ordinaria, cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa pronuncia la frase sacramental siguiente: “los señores Diputados que estén de acuerdo con el proyecto o acuerdo parlamentario se servirán manifestarlo poniéndose de pie”. En los supuestos de votaciones nominales, cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa llama al primer diputado de la lista. Y por último, en las votaciones secretas, cuando el Presidente llama al primer diputado para que concurra al recinto previamente preparado a seleccionar una bola blanca o negra. Antes de tales actos, no se puede afirmar que se ha iniciado la votación, por lo que

no se puede interrumpir lo que no ha comenzado. Como bien señala la Procuraduría, el receso se concede en el interregno que va desde el momento en que el Presidente de la Asamblea Legislativa da por “discutido” el asunto y el inicio de la votación. (RSCCSJ. 6852-2005).

El artículo 119 de la Constitución Política dispone con absoluta claridad que, para ser aprobada, cualquier resolución de la Asamblea Legislativa deberá contar con el voto favorable de la “mayoría absoluta” de los presentes, salvo que la propia Ley Fundamental disponga otra cosa para determinados procedimientos. Al emplear el numeral citado el término “resolución” lo hace en sentido amplio, entendiendo como tal toda decisión referente a la aprobación de un proyecto de Ley o de cualquier otro tipo de acuerdo legislativo. Asimismo, si bien el constituyente empleó la expresión “mayoría absoluta”, acto seguido dejó claro que la mayoría constitucionalmente requerida como regla básica no es absoluta, pues depende de la cantidad de diputadas y diputados presentes en la sesión en que se adopte la decisión. Tampoco se trata de “mayoría simple”, pues no es cualquier mayoría la que determinará la aprobación de una reso-



Vlución, sino únicamente la mayoría relativa (número entero inmediatamente superior a la mitad) de los y las presentes. Es, en consecuencia, relativa al número de representantes presentes. Esta es la regla general, exceptuada tan sólo por las mayorías “especiales” previstas por la propia Constitución, tales como la mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros del Plenario (vgr. para la imposición de límites de interés social a la propiedad, la aprobación de las reformas parciales a la Constitución, la creación de nuevos cantones, etc.), la mayoría calificada de dos tercios de los presentes (censura de Ministros de Gobierno), mayoría absoluta propiamente dicha (convocatoria a referéndum en conjunto con el Poder Ejecutivo, nombramiento de la comisión dictaminadora de una iniciativa de reforma constitucional). Fuera de tales casos tasados, todos los demás acuerdos legislativos deben ser adoptados por la mayoría relativa estipulada en el artículo 119 constitucional. (RSCCSJ. 16962-2005).

Igualmente, el artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Legislativa indica que ningún diputado que haya estado en la discusión de un asunto, puede retirarse cuando vaya a procederse a su votación, sino que está obligado a dar su voto, afirmativo

o negativo. La inobservancia de esta disposición acarrea la pérdida de la dieta correspondiente a la sesión en que se produzca. V.- A juicio de este Tribunal, el legislador ha cumplido el mandato contenido en el numeral 117 de la Constitución Política, regulando en el Reglamento de la Asamblea Legislativa la sanción aplicable a los diputados que se ausenten injustificadamente al Plenario o a la Comisión, que es de orden pecuniario. (RSCCSJ. 2624-2009)

Artículo 40 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que indica que: La votación de los asuntos sometidos al Plenario será un acto ininterrumpido. (RSCCSJ.1240-2015).

Votación en primero y segundo debate

La ocasión resulta propicia para que la Sala reexamine su postura previa. En efecto, a partir de la sentencia n 678-91 (que evidentemente antecede a la reforma de 1993 del artículo 124 de la Constitución Política, así como de la promulgación del nuevo Reglamento de la Asamblea Legislativa, de 1994), se venía sosteniendo que: “De la relación de los artículos 119, 124 y 195 inciso 4) de la Constitución y del artículo 72 inciso d) del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, se desprende que todo proyecto de reforma constitucional debe ser aprobado, en cada uno de los tres

debates, por dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea. Según ese ordenamiento, cada debate es autónomo e independiente de los otros, por lo que la voluntad legislativa de aprobación de un proyecto debe manifestarse expresamente en cada uno de ellos, lo que implica, de manera necesaria, que la mayoría específica requerida para cada proyecto debe ser alcanzada en cada uno de los tres debates, y no sólo en el tercero. Por lo tanto, la interpretación dada por el Directorio de la Asamblea Legislativa actual, siguiendo el precedente fijado en la sesión del 29 de octubre de 1962, de que la mayoría calificada de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa sólo se requiere en tercer debate cuando se trata de la aprobación de reformas constitucionales, contraviene abiertamente las disposiciones constitucionales y reglamentarias precisadas.” Para una mejor ilustración del punto de interés, es necesario recordar que, en su literalidad, el artículo 195, inciso 4, de la Ley Fundamental, exige que, “Presentado el dictamen, se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea”.

Al remitir dicho precepto al numeral 124 ibídem, se tiene que la discusión de la reforma exige que se realice en dos debates, cada uno en distinto día no consecutivo, y obtener la aprobación de la Asamblea. Estrictamente, no exige la Constitución que el primer debate esté seguido de una votación, requisito que deviene más bien del artículo 143, inciso 2, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que concuerda -a su vez- con el 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. No obstante, es preciso admitir que la votación por mayoría calificada a que se refiere el precitado numeral 195, inciso 4, de la Carta Política, debe ser aquella que sigue al segundo debate del proyecto, no necesariamente al primero. Para este último, a falta de norma que ordene otra cosa, basta aplicar la regla general del artículo 119 constitucional, que pide la subsecuente votación mediante mayoría absoluta. (RSCCSJ. 5976-1996). Estos trámites son -en lo fundamental- las deliberaciones o debates, en las condiciones que exige el artículo 124. El primero de estos debates -por disposición reglamentaria- se cierra con una votación, no obstante que el reglamento legislativo -sin infringir la Constitución- podría regular la terminación del primer debate sin



V exigir siquiera una votación. Es decir, la llamada “aprobación en primer debate” es un acto de mera creación reglamentaria. Es, por otra parte, un acto claramente distinto de la

aprobación a que se refieren tanto el inciso 4 del artículo 195 como el artículo 124. En este contexto, a fin de decidir acerca de la mayoría requerida para terminar el primer debate hay que estarse a lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución, que dice: “Las resoluciones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto en los casos en que esta Constitución exija una votación mayor”. De aquí se deduce que a la votación que tiene lugar al cabo del primer debate, es de aplicación la regla general de la mayoría absoluta. (RSCCSJ. 4246-1998).

Sobre el particular, esta Sala encuentra que en el trámite recibido por el proyecto de reforma constitucional en consulta la aprobación en primer debate se dio con tan sólo treinta y seis votos a favor. Respecto de si la mayoría calificada mencionada en el citado inciso 4) del artículo 195 de la Constitución Política es requerida para la aprobación de los proyectos de reforma constitucional, en todos los dos debates que deberán ser efectuados en primera legislatura (en relación con el artículo 124 constitucional) (...) este Tribunal

Constitucional mantiene el criterio vertido en el sentido de que la votación calificada a que se refiere el inciso 4) del artículo 195 constitucional ha de ser aquella que sigue al segundo debate del proyecto, no al primero, en virtud de lo cual no se observa vicio alguno que invalide constitucionalmente la tramitación del proyecto de reforma constitucional sub examine. (RSCCSJ. 7016-2002).

Tomen en cuenta además los consultantes, que los cuestionamientos sobre la mayoría requerida para aprobar un proyecto de ley no se constatan como vicio de procedimiento en la vía previa de consulta, quedando reservado su estudio a la acción de inconstitucionalidad, puesto que el requerimiento de mayoría calificada es una votación que se exige únicamente en el segundo debate, no en el primero. (RSCCSJ. 10450-2008).

En principio, se puede afirmar que la votación definitiva es aquella que se produce una vez concluido el segundo debate. Es ésta la que exige el numeral 124 constitucional cuando habla de obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa. Dentro del iter legislativo, la votación definitiva, en principio, es el acto inmediato y continuo que se produce una vez que se da por discutido el proyecto de ley en segundo debate. Ahora bien, también estaríamos ante una votación definitiva en aquellos casos en los cuales la decisión de un

órgano preparatorio o decisorio, Plenario o una Comisión con Potestad Legislativa Plena, conlleva que la iniciativa parlamentaria se deseche y, por consiguiente, se envíe a archivo, tal y como ocurre cuando el dictamen de la comisión dictaminadora es negativo, ya sea unánime o de mayoría, siempre y cuando no se haya presentado dictamen afirmativo de minoría (artículo 81 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa), cuando obtiene una votación negativa en el primer debate en el Plenario o en una Comisión con Potestad Legislativa Plena (artículos 134 y 164, inciso 2, del citado Reglamento). En todos estos casos, no cabe duda que la naturaleza de la decisión es definitiva, pues saca definitivamente el proyecto de ley de la corriente legislativa, a diferencias de otros actos parlamentarios que se producen en el iter legislativo, cuya finalidad es precluir una etapa del procedimiento parlamentario para que la iniciativa pase a la subsiguiente. (RSCCSJ. 14966-2011).

Es importante establecer que la votación en el primer debate es una exigencia reglamentaria, mas no constitucional. El artículo 124 constitucional lo único que exige es que el proyecto de ley sea objeto de dos debates y de una aprobación definitiva, acto que debe realizarse inme-

diatamente después de finalizado el segundo debate. (RSCCSJ. 1240-2015).


Votación calificada

La mayoría calificada es un requisito de excepción para la formación del acto legislativo, que deberá cumplirse sólo en los casos en que expresamente la Constitución Política así lo requiera. (RSCCSJ. 2430-1994).

La Constitución Política exige a la Asamblea Legislativa, mayoría calificada para separarse del criterio vertido por la Corte Suprema de Justicia (artículo 167) y el Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 97), respecto de proyectos relacionados con la organización o funcionamiento del Poder Judicial o materias electorales, respectivamente. (RSCCSJ. 16962-2005).

Ahora bien, en lo que se refiere específicamente a la eficacia de este convenio debe verse que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 24 de la Constitución Política, requiere para su aprobación, los votos de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, dado que confiere facultades a las autoridades tributarias para examinar documentos privados, y más aún, las autoriza para proporcionar a una autoridad extranjera, copias o información derivada de esos do-





cumentos, según los términos del acuerdo internacional en examen. (...) Lo que se aplica a este asunto en virtud de lo preceptuado por el artículo 24 de referencia, como ya

se indicó-, esa votación calificada solo es exigible en el último debate. (RSCCSJ. 11694-2011).

Al analizar cláusulas similares en acuerdos de esta misma índole, este Tribunal ha indicado que se requiere de la votación especial o de la aprobación con mayoría calificada, para que el trámite respectivo sea acorde con lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política en aras de garantizar el derecho a la intimidad, a la libertad y el secreto de las comunicaciones, siendo la salvaguardia a estos derechos una ley especial aprobada por las dos terceras partes del total de los legisladores. (RSCCSJ. 14702-2013).

Bibliografía:

Seguidamente se presenta un cuadro con el nombre de los magistrados que redactaron las sentencias de las cuales se extraen los conceptos que dan sustento a este documento, justo reconocimiento a su esfuerzo y sabiduría para nutrir con dicha sabia el frondoso árbol del derecho jurisprudencial de la patria, con esa creación de pensamiento realizada sobre todo en los albores de la Sala.

Magistrados que redactaron los Votos utilizados en este compendio:

Albertazzi Herrera, Fernando	2707-1997
Abdelnour Granados	14519-2005, 15179-2005, 2896-2008, 6867-2013
Araya García, Jorge	6615-2007, 3698-2008, 6243-2009
Arguedas Ramírez, Carlos Manuel.	3789-1992, 1084-1993, 1633-1993, 5383-1993, 727-1994, 3513-1994, 6692-1994, 6897-1994, 1438-1995, 2312-1995, 759-1993, 5151-1995, 376-1996, 2052-1997, 1317-1998, 191-1999, 1520-1999, 2075-2001, 11560-2001, 13283-2001, 7832-2002, 10309-2002, 4189-2003, 8755-2003, 3441-2004, 12670-2004, 2881-2007
Arias Gómez, Hernando	6674-1993, 7004-1994
Arias, Juan Luis	479-1990
Armijo Sancho, Gilbert	5573-1998, 2219-1999, 4453-1999, 8015-1999, 3018-2002, 3074-2002, 3485-2003, 4654-2003, 6322-2003, 5298-2006,

	14424-2006, 18597-2007, 1573-2008, 10450-2008, 11576-2008, 11743-2008, 13426-2008, 849-2009, 3487-2010, 9927-2010, 992-2011, 7212-2011, 5939-2012, 8324-2012, 8944-2013, 4575-2014, 18230-2014, 1903-2015, 12250-2015
Baudrit B, Jorge	1386-1990, 1692-1990, 2757-1992, 1435-1999
Castro Bolaños, Jorge E.	015-1990, 1784-1991, 2050-1991, 3834-1992, 4790-1993, 5386-1993, 4606-1994, 5130-1994, 184-1995, 1319-1995, 1205-1996, 4697-1999
Castro Alpízar, Susana	6618-1999, 3493-2002, 6858-2002, 2623-2002, 14251-2003
Calzada Miranda, Ana Virginia	3705-1993, 4423-1993, 5749-1993, 1770-1994, 3308-1994, 5893-1995, 399-1996, 729-1996, 6859-1996, 1271-1997, 1826-1997, 1898-1997, 1954-1997, 2318-1998, 4246-1998, 8109-1998, 4256-1999, 9317-1999, 2571-2000, 4258-2000, 7016-2000, 7718-2000, 5415-2001, 4884-2002, 558-2003, 2771-2003, 2865-2003, 3483-2003, 1009-2004, 1623-2005, 2235-2005, 3639-2005, 7428-2005, 3671-2006, 15486-2006, 4558-2007, 13584-2007, 15271-2007, 17104-2007, 2521-2008, 3154-2008, 4570-2008, 7548-2008, 12248-2008, 309-2009, 10098-2009, 12026-2010, 14187-2010, 16335-2010, 15163-2011, 129-2012, 4795-2012, 8232-2012,

Campos Calvo, Yerma	3268-2015
Castillo Víquez, Fernando	1668-2010, 11352-2010, 11637-2010, 15072-2010, 15738-2010, 811-2016, 992-2011, 1654-2011, 3096-2011, 6400-2011, 13436-2011, 15968-2011, 807-2012, 2828-2012, 4621-2012, 5596-2012, 11870-2012, 4491-2013, 1594-2013, 11543-2013, 15694-2013, 5077-2014, 1784-2015, 1240-2015, 17376-2016, 1240-2015, 12250-2015, 12497-2015, 811-2016, 3445-2016, 18351-2016, 2396-2018, 5758-2018, 7460-2018, 18694-2018
Coto Albán, Carlos M.	2544-1994
Cruz Castro, Fernando	13273-2001, 7981-2003, 5649-2005, 14286-2005, 9170-2006, 9567-2006, 7548-2008, 14192-2008, 1334-2010, 12025-2010, 12826-2010, 18351-2016, 4657-2010, 3762-2011, 11479-2011, 3969-2014, 1784-2015, 12250-2015, 7999-2016, 12413-2016, 1668-2010, 4621-2012, 17348-2012, 14736-2013, 4634-2016, 12413-2016, 18351-2016, 2791-2017, 20388-2017
Del Castillo Riggioni, Fernando	990-1992, 3435-1992, 4596-1993, 5000-1993
Esquivel Rodríguez	10864-2018
González Quiroga, Horacio	3673-2007
Hernández López, Nancy	5077-2014, 1240-2015, 1782-2015, 6059-2015, 12250-2015, 16070-2015, 3185-2016, 4634-2016, 13533-2016, 15520-2016,

	1567-2017, 5171-2017, 13522-2018
Hernández Gutiérrez, José Paulino	14821-2010, 18147-2012, 3302-2014, 641-2017, 15214-2017
Jinesta Lobo, Ernesto	145-2003, 1527-2003, 2120-2003, 2459-2003, 2771-2003, 3489-2003, 5090-2003, 11222-2003, 94-2004, 1923-2004, 2199-2004, 1570-2004, 4637-2004, 9164-2004, 14421-2004, 5649-2005, 6866-2005, 8424-2005, 15027-2005, 5754-2006, 17600-2006, 1378-2007, 2901-2007, 7136-2007, 11155-2007, 11158-2007, 13319-2007, 14879-2007, 16419-2007, 18483-2007, 1571-2008, 4569-2008, 7548-2008, 9762-2008, 11210-2008, 15760-2008, 17302-2008, 18168-2008, 18564-2008, 4555-2009, 11043-2010, 6585-2010, 12790-2010, 12644-2011, 1963-2012, 4621-2012, 5283-2012, 13939-2013, 14702-2013, 1168-2014, 4182-2014, 8108-2014; 18295-2014, 1241-2015, 7851-2016, 12413-2016, 1038-2018
Madrigal Jiménez, Ricardo	5077-2014
Marín Zamora, Raúl	1033- 1994, 1131-1994
Muñoz Quesada Hugo Alfonso	178-1999
Mora Mora, Luis Paulino	785-1990, 1261-1990, 1333-1990, 1876-1990, 1877-1990, 226-1991, 678-1991, 1618-1991, 1915-1992, 2864-1992, 3235-1992, 227-1993, 3173-1993, 3625-1993, 6489-1993, 143-1994,

	486-1994, 1151-1994, 1717-1994, 1942-1994, 4090-1994, 4125-1994, 5594-1994, 6780-1994, 7598-1994, 1427-1995, 1640-1995, 1269-1995, 4190-1995, 1428-1996, 1510-1996, 2175-1996, 3379-1996, 6939-1996, 6942-1996, 7528-1997, 110-1998, 5797-1998, 8215-1998, 8611-1998, 8891-1998, 1244-1999, 1311-1999, 2357-1999, 3861-1999, 4397-1999, 4643-1999, 6470-1999, 8191-2000, 6675-2001, 11657-2001, 9992-2004, 14253-2004, 1800-2005, 5649-2005, 6852-2005, 7961-2005, 5977-2006, 17113-2006, 1739-2008, 5179-2008, 13832-2008, 14391-2009, 5102-2010, 9059-2010
Molina Quesada, José Luis	6982-1994, 5469-1995, 5547-1995, 1598-1996, 6375-1998, 6723-2002
Pacheco Salazar, Aracelly	12801-2013, 14667-2017
Palacios García, Alner	44-2014
Piza Escalante, Rodolfo E	121-1989, 282-1990, 311-1990, 1027-1990, 1119-1990, 1147-1990, 1635-1990, 286-1991, 550-1991, 980-1991, 1195-1991, 1631-1991, 1-1992, 746-1992, 1739-1992, 2435-1992, 3495-1992, 3550-1992, 989-1993, 1084-1993, 1786-1993, 2084-1993, 2754-1993, 5171-1993, 5681-1993, 786-1994, 2186-1994, 3309-1994, 4091-1994, 319-1995, 2313-1995, 2253-

	1996, 2982-1996, 3895-1996, 5026-1997, 6345-1997, 3933-1998, 4427-1998, 8662-1998, 7886-1999, 8408-1999, 1149-2000, 2306-2000, 2855-2000, 732-2001, 1465-2001, 1749-2001, 7521-2001, 9134-2001
Picado Brenes, Ana María	8127-2016
Rodríguez Vega, Alejandro	1102-1990, 1119-1990, 2197-1992
Rodríguez Arroyo Teresita	2695-2012
Rueda Leal, Paul	11694-2011, 2828-2012, 4620-2012, 16882-2012, 5004-2013, 11928-2013, 11499-2013, 4037-2014, 1782-2015, 3564-2015, 15774-2015, 7999-2016, 17376-2016, 9694-2018, 11658-2018, 12417-2018, 19511-2018
Sancho González, Eduardo	1684-1991, 2101-1991, 2306-1991, 256-1992, 660-1992, 1441-1992, 2197-1992, 2859-1992, 3410-1992, 4453-1992, 316-1993, 316-1993, 493-1993, 2153-1993, 2233-1993, 2633-1993, 2757-1993, 4785-1993, 4788-1993, 5097-1993, 6706-1993, 791-1994, 2430-1994, 6000-1994, 6256-1994, 6579-1994, 1221-1995, 2395-1995, 3150-1995, 4072-1995, 4848-1995, 5483-1995, 33-1996, 2247-1996, 2345-1996, 3451-1996, 4205-1996, 4638-1996, 4681-1997, 5393-1997, 998-1998, 1822-1998, 4247-1998, 5445-1998, 7393-1998, 4156-1999, 5236-1999, 5445-1999, 001-2000, 444-

	2000, 4453-2000, 6328-2000, 9257-2000, 10466-2000, 9676-2001, 9685-2001, 3220-2000, 9676-2001
Salas Torres, Alicia	9866-2015, 19716-2017
Salazar Alvarado, Luis Fdo.	12250-2015, 1692-2016, 9899-2016, 9960-2016, 17545-2016, 3262-2017
Salazar Cambronero, Roxana	13658-2008
Solano Carrera, Luis Fernando	682-1990, 1026-1990, 441-1991, 1563-1991, 1807-1991, 649-1993, 5759-1993, 6506-1993, 7261-1994, 3932-1995, 4690-1995, 5549-1995, 230-1996, 1919-1996, 2883-1996, 7383-1997, 5969-1998, 5696-1999, 5643-2000, 7818-2000, 5737-2001, 9685-2000, 4881-2002, 5424-2002, 6043-2002, 8587-2002, 3475-2003, 3653-2003, 3580-2004, 6850-2005, 2874-2006, 7263-2006, 11543-2006, 14424-2006, 14901-2006, 17126-2006, 7137-2007, 17731-2007, 1573-2008, 10134-1999
Sosto López, Federico	8713-2008, 9657-2008
Ulate Chacón, Enrique	3114-2011, 6221-2011, 8889-2012
Vargas Benavides, Adrián	151-1997, 5976-1996, 2765-1997, 835-1998, 897-1998, 5958-1998, 6107-1998, 7292-1998, 8858-1998, 9192-1998, 919-1999, 6078-1999, 7181-1999, 2576-2000, 7818-2000, 8975-2000, 8239-2001, 928-2002, 3458-2002, 3468-2002, 5245-

	2002, 8190-2002, 1434-2003, 2771-2003, 2456-2004, 10492-2004, 8675-2005, 16962-2005, 12404-2006, 1910-2007, 9469-2007, 7687-2008, 9469-2008, 3907-2009, 14024-2009, 15666-2009
Vinocour Fournier, Marta María	12590-2008
Volio Echeverría, Fabián	1116-2001, 14201-2004, 055-2007



