

A N E X O

Diez años de la Sala Constitucional (1989-1999)

Introducción

En 1989, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional y una ley mediante la cual se creó la Sala Constitucional, o Sala Cuarta, como órgano único y supremo de la jurisdicción constitucional en Costa Rica. Diez años después, es posible afirmar que esta ha sido la modificación más profunda que se ha hecho al Estado de derecho, y en general a la democracia costarricense, en el último tercio del siglo XX. En efecto, entre otras cosas la Sala Constitucional ha variado el equilibrio de poderes en el Estado; ha desarrollado el sistema de protección de las libertades y derechos civiles, políticos y ambientales; ha redefinido los términos del debido proceso legal y ha tenido un profundo impacto, quizá no previsto, sobre las políticas públicas. En su primera década, la Sala ha conocido más de 63.000 casos y es hoy una de las instituciones públicas que goza de mayor prestigio entre la ciudadanía.

Con motivo de celebrarse los primeros diez años de la emisión del decreto legislativo 7128, de agosto de 1989, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política, y de la promulgación de la ley 7531, de Jurisdicción Constitucional, de octubre de 1989, el *Sexto Informe Estado de la Nación* presenta un informe especial sobre su impacto en el sistema jurídico y político del país. El propósito de esta iniciativa es fomentar la reflexión y el diálogo sobre la importancia de la reforma: sobre los

cambios positivos y negativos, previstos e imprevistos, que provocó.

Este trabajo no analiza exhaustivamente todos los efectos que la Sala Constitucional ha generado, una tarea que escapa a las posibilidades de esta publicación, sino que se concentra en aquellos que han provocado cambios relevantes en el ejercicio de ciertas libertades fundamentales, o en el equilibrio entre los poderes del Estado. De ahí que no se reseñe casos individuales. El análisis se centra en las sentencias que han causado controversia y han implicado soluciones más permanentes.

El informe se organiza en cuatro secciones. La primera se refiere a la competencia de la Sala Constitucional y los remedios jurisdiccionales a los cuales pueden acudir las personas cuando lo consideren necesario. La segunda sección estudia el acceso a la Sala, con base en las estadísticas judiciales, y documenta el creciente volumen de trabajo de esta entidad. La tercera sección consiste en un análisis crítico de las jurisprudencia constitucional en cuatro áreas, a saber:

- las limitaciones a la propiedad privada,
- el ejercicio de la libertad de expresión,
- el derecho a un debido proceso legal, y
- los conflictos constitucionales.

Los temas escogidos tienen gran relevancia para la vida económica, social y política en Costa Rica, pero para su selección existen, además, razones especiales. En el caso de la propiedad

privada, el uso del suelo y las obras públicas vitales para el desarrollo se ven profundamente afectadas por las tesis adoptadas por la Sala. La libertad de expresión es uno de los aspectos cruciales de la vida democrática del país. Y el derecho al debido proceso es una garantía fundamental en un Estado democrático de derecho.

La reforma de 1989 a la jurisdicción constitucional

El control de la constitucionalidad antes de la reforma

Hasta 1887 en Costa Rica rigió, con pocos cambios, un sistema político de fiscalización constitucional, heredado de la Constitución de Cádiz, por medio del cual los diputados revisaban las leyes y actos acusados de inconstitucionales (Sáenz, 1991). Entre 1887 y 1938 el control de la constitucionalidad fue difuso. La no aplicación de una ley por inconstitucional podía ser dictada por cualquier juez dentro de un caso común y, por vía de las apelaciones ordinarias, el caso podía llegar a la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia (Sáenz, 1991).

Con la promulgación de las reformas al Código de Procedimientos Civiles, que entraron en vigor en enero de 1938, se diseñó un recurso especializado de inconstitucionalidad de las leyes radicado en la Corte Plena y no en la Sala de Casación. El cambio consistió en admitir una defensa procesal de naturaleza incidental, por la que todos los ciudadanos podían cuestionar la validez de las leyes ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno, y no como parte de las apelaciones normales de un caso, retirándole esta función a los jueces comunes. La Corte Plena, y no la Sala de Casación, sería el nuevo tribunal constitucional. Así se consolidó la revisión jurisdiccional de las leyes y se abandonó definitivamente el sistema político radicado en el Congreso.

El aspecto más importante del nuevo sistema, esta vez heredado de los Estados Unidos de América, era el requisito de la existencia de "casos y controversias". Necesariamente debía existir un caso judicial en trámite en el que debía aplicarse una ley inconstitucional para dictar la sentencia. Ante la posibilidad de que la ley inconstitucional fuese aplicada a un caso concreto, una de las partes podía plantear un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Este recurso funcionaba como un proceso incidental respecto del caso principal, porque no resolvía la controversia surgida entre

las partes, sino que se limitaba a revisar la constitucionalidad de la ley. Por ello la tramitación del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte en Pleno era autónoma respecto del juicio pendiente. Una vez resuelto el punto de constitucionalidad, el caso principal continuaba su curso. Este sistema se ha denominado "concentrado", porque le atribuía a un único órgano el conocimiento de los recursos especializados de constitucionalidad.

Durante el período 1938-1989 sólo se plantearon unos 155 casos de inconstitucionalidad. Ello se debió al principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, también heredado de los Estados Unidos, por el cual los recursos de inconstitucionalidad eran desestimados de no existir una razón muy poderosa en contra de la ley cuestionada. El principio de presunción de constitucionalidad de las leyes permitió la desestimación de la mayoría de los casos abiertos durante esos 51 años.

La creación de la Sala Constitucional

Al entrar en vigor la reforma constitucional aprobada para los artículos 10, 48, 105 y 128, por el decreto legislativo 7128, del 18 de agosto de 1989, se sustituyó la Corte Plena como tribunal constitucional y, en su lugar, se asignó a una nueva Sala, la cuarta de la Corte Suprema de Justicia, la totalidad de sus funciones y otras nuevas. La Sala está integrada por siete magistrados, que gozan de las mismas prerrogativas y potestades que los demás magistrados de la Corte. Este órgano conoce exclusivamente asuntos de constitucionalidad y tiene un régimen legal especial que le permite operar con mayor autonomía que las otras tres salas de casación.

La jurisdicción constitucional fue organizada por la Ley de la Jurisdicción Constitucional, número 7531, del 11 de octubre de 1989, que desarrolla los aspectos procesales de cada uno de los procesos en que se divide esta jurisdicción. Por su autonomía administrativa y jurídica, es sin duda alguna la más poderosa de las cuatro Salas y, de hecho, ha generado una verdadera revolución administrativa, para poder enfrentar la enorme cantidad de casos presentados a la fecha. Así por ejemplo, la automatización de los procesos ha sido difundida a las demás oficinas de la Corte porque la Sala Constitucional demostró que la informática es indispensable para los procedimientos judiciales.

La Sala Constitucional es el órgano único y supremo de la jurisdicción constitucional. La

Constitución Política le atribuye competencia para “declarar por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público”, salvo “los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley (artículo 10 de la Constitución Política). Esta competencia, de declarar la inconstitucionalidad de normas y de actos sin distinción de su naturaleza, es el emblema del sistema, que por una parte ha fortalecido a la Sala, pero por otra ha debilitado a los demás tribunales y a los demás órganos del Poder Ejecutivo. Al permitirse a la Sala conocer del cuestionamiento de cualquier norma, así como de todos los actos sujetos al Derecho Público, se ha permitido la expansión (absorción) de sus competencias frente a normas secundarias de naturaleza estatutaria (interna) de compañías, de cooperativas o sindicatos, que evidentemente no son normas aplicables a todo el país.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional (en adelante, la Ley) define así el propósito de la Sala:

...garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.

Además, este órgano debe resolver los conflictos de competencia constitucional (no legal) entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, los de competencia constitucional con las demás entidades u órganos que la ley señale, o de éstos entre sí (artículo 10, inciso a) de la Constitución Política y artículo 2 inciso c) de la Ley). Esta es la nueva función arbitral que no existía en el período 1938-1989.

La función consultiva también es nueva en la jurisdicción constitucional costarricense. El artículo 10 de la Constitución, reformado, atribuyó a la Sala la competencia de conocer las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales (consultas preceptivas) y de otros proyectos de ley (consultas facultativas). La distinción entre preceptivo y facultativo se realiza más adelante. La función consultiva preventiva ha causado polémica, porque la intervención de la Sala

antes de promulgarse la ley significa una intromisión constante en las decisiones parlamentarias.

La reforma constitucional de 1989 atribuyó a la Sala los recursos de hábeas corpus y amparo. Estos son juicios sumarios que resuelven un caso particular. Se le otorgó también la competencia de resolver el veto del Poder Ejecutivo a las leyes por motivos de inconstitucionalidad (artículos 10, 48 y 128 de la Constitución), procedimiento que no ha sido empleado porque el Parlamento generalmente admite las razones argumentadas por el Poder Ejecutivo. Por último, este tribunal resuelve acerca de su propia competencia y conoce de las cuestiones incidentales que surjan ante ella y las prejudiciales conexas (artículo 7 de la Ley). Estas características hacen del tribunal un órgano muy poderoso, toda vez que no depende de ningún otro para funcionar.

Los remedios jurisdiccionales al alcance de las personas

La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad permite a los habitantes de la República solicitar ante la Sala Constitucional su decisión final y vinculante acerca de la armonía o no de una norma, y excepcionalmente acerca de un acto jurídico sujeto al Derecho Público, con el texto constitucional, siempre que esa norma deba ser aplicada al ciudadano que se queja y que el resultado de la sentencia le sea de utilidad directa (artículos 73 a 95 de la Ley). Es el principal remedio del sistema, por cuanto implica la anulación de las leyes, tratados y hasta reformas constitucionales y, por lo tanto, una intervención en la función del Parlamento.

Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por cualquier persona física o jurídica, pero requieren ciertas formalidades y la firma de un abogado (artículo 78 de la Ley). El principal requisito es la existencia de “un juicio pendiente de resolver en los tribunales, o en el procedimiento para concluir el trámite en sede administrativa, incluso puede ser un hábeas corpus o un amparo, en el que se discuta esa inconstitucionalidad como medio de proteger el derecho o interés que se considera lesionado.” Con ello se procura evitar los casos académicos, o los reclamos sobre daños eventuales e inciertos. No es necesario el caso pendiente cuando no existe daño individual y directo o se trata de la defensa de intereses difusos (por ejemplo,

protección del ambiente, sistema electoral o la hacienda pública), o que incumben a un grupo o corporación organizados (médicos, maestros, entre otros). Tampoco lo necesitan el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes. Esta excepción permite a los ciudadanos presentar el caso directamente ante la Sala, aun cuando no exista un caso judicial pendiente. Estos son casos excepcionales.

La acción de inconstitucionalidad opera como un incidente o proceso paralelo al juicio principal que se discute en otros tribunales, pero éste debe ser suspendido en tanto no sea resuelto el tema de la constitucionalidad. Una vez resuelto por la Sala este punto, el juicio principal continúa su curso. En los últimos años se han suspendido categorías completas de casos, en espera de la sentencia de la Sala Constitucional.

Las sentencias dictadas por la Sala en este tipo de proceso anulan la ley, tal y como si lo hubiese hecho la propia Asamblea Legislativa. Es decir, la ley desaparece del sistema legal por causa de la sentencia. Pero la Ley permite a la Sala adaptar los efectos de su sentencia, para proteger derechos adquiridos o bien situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de la ley. Dicho de otro modo, la sentencia puede tener efectos retroactivos o prospectivos. Las sentencias que anulan normas penales sí tienen efectos retroactivos, con el fin de permitir la liberación de personas condenadas por normas inconstitucionales. En cuanto al aspecto patrimonial que deriva de la declaratoria de inconstitucionalidad, la Constitución y la Ley permiten resarcir a la persona a la que se le aplicó una ley inconstitucional. Al existir lesión directa en perjuicio del sujeto, el artículo 41 de la Constitución Política prevé la base que determina la responsabilidad patrimonial del Estado por la promulgación y aplicación de normas inconstitucionales.

En el ámbito penal, al declararse la inconstitucionalidad de una norma de esa naturaleza que hubiere sido aplicada en un proceso en el que los acusados resultaren condenados, ellos pueden interponer un recurso de revisión ante la Sala Tercera de Casación Penal y solicitar la revocatoria del fallo, así como la indemnización por daños y perjuicios causados por la condena, que serán pagados por el Estado en ejecución de sentencia. La sentencia 1261-90, del 10 de septiembre de 1990, resolvió la inconstitucionalidad del artículo 221 del Código de Procedimientos

Penales (ley 5377 del 19 de octubre de 1973) por resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, que garantiza la inviolabilidad de las comunicaciones. La sentencia declaró el efecto retroactivo del fallo y permitió a las personas que hubieren sido condenadas por la aplicación de la norma en cuestión, interponer un recurso de revisión.

En términos generales, la acción de inconstitucionalidad ha causado conflictos políticos porque, evidentemente, la decisión de anular una ley dictada por los representantes populares siempre implica una sustitución de los criterios de oportunidad y conveniencia política de la solución planteada. Sobresale en este tema la excesiva utilización de los criterios de racionalidad y proporcionalidad en la valoración de las leyes, criterios con los que la Sala sí sustituye al Parlamento, porque no son criterios formales sino subjetivos. Ello ha causado la anulación de un mayor número de normas, las cuales habrían sobrevivido de haberse empleado criterios objetivos formales.

Este cambio se debe a la desestimación del criterio de presunción de constitucionalidad de las leyes que empleaba a Corte Plena en el período 1938-1989. Conforme a este criterio, las leyes no eran anuladas si no se demostraba su inconstitucionalidad de manera indiscutible, porque se presumía que la Asamblea Legislativa respetaba la Constitución cuando dictaba las leyes.

Las consultas de constitucionalidad

Con el fin de prevenir o evitar la promulgación de leyes inconstitucionales, la Sala Constitucional tiene la potestad de ejercer la opinión consultiva previa sobre los proyectos ya votados en primer debate y que sean sometidos a su conocimiento por diez diputados o más. También ejerce la opinión consultiva sobre la constitucionalidad de una norma de un acto que debe aplicar un juez, o de un acto, conducta u omisión que éste deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento.

Las consultas legislativas constituyen un mecanismo de control preventivo de constitucionalidad de las leyes que faculta a la Sala Constitucional para revisar proyectos ordinarios de ley, de reforma constitucional y de reforma a la Ley, así como la aprobación de convenios o tratados internacionales. Este procedimiento está regulado en los artículos 96 a 101 de la Ley.

En el caso de los proyectos de reforma a la Constitución Política, a la Ley y a la aprobación

de los convenios o tratados internacionales, la consulta que hace la Asamblea Legislativa es obligatoria, pero el dictamen de la Sala no tiene carácter vinculante, sino cuando se determine la inconstitucionalidad de los procedimientos parlamentarios. En la práctica, los criterios dictados por la Sala Constitucional no han sido controvertidos por la Asamblea Legislativa, que prefiere retroceder y eliminar las normas cuestionadas, sobre todo porque la Ley permite impugnar otra vez las normas cuestionadas, una vez promulgadas. Es decir, la Sala puede revisar la misma ley antes y después de su promulgación, de manera que, si ya emitió la opinión consultiva, es probable que ésta sea el criterio para anular la ley ya en vigor. No tiene competencia la Sala para revisar las reformas constitucionales anteriores a 1989. En el caso de los proyectos de ley ordinarios, la consulta es facultativa y puede ser solicitada por no menos de diez diputados, y también por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República. El Defensor de los Habitantes podrá consultar sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley, cuando considere que el mismo contiene normas que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución, o por los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República, al tenor de lo que dispone el artículo 96 de la Ley. En relación con la consulta previa legislativa es necesario indicar que, aun en el caso que se presente la consulta previa de inconstitucionalidad, no se descarta la posibilidad de cuestionar nuevamente la norma y ejercer un control de constitucionalidad posterior.

En cambio, la consulta judicial es una especie de la acción de inconstitucionalidad, porque causa el mismo efecto anulatorio de la ley; su única diferencia es el mecanismo de origen. En la primera es uno de los litigantes quien presenta la acción ante la Sala; en la segunda, es el juez. Una vez planteado el caso ante la Sala, el procedimiento y el resultado son similares.

La consulta judicial facultativa de constitucionalidad es un procedimiento creado para permitir al juez que tiene dudas sobre la aplicación de normas que estime contrarias a la Constitución, el acceso al criterio de la Sala Constitucional. Está regulada en los artículos 80, 88, 91 y 102 a 108 de la Ley. Existen dos tipos de consultas judiciales: una que hace el juez si lo considera necesario, llamada "facultativa", cuando duda de la constitucionalidad de una norma, acto, conducta u omisión que aplicará al resolver un

juicio, y otra que es la consulta obligada por ley, denominada "preceptiva", que está relacionada con el debido proceso legal en materia penal; es el tipo de consulta que presenta la Sala Tercera ante la Sala Constitucional antes de resolver un recurso extraordinario de revisión de las sentencias penales. En este caso, la Sala Constitucional se limita a declarar el contenido del derecho a un debido proceso penal. Gracias a esta consulta obligatoria se ha desarrollado el concepto de debido proceso legal penal, sobre todo a partir de la sentencia 1739-92, que es el emblema sobre la materia.

Recurso de hábeas corpus

El hábeas corpus es un recurso informal y sencillo, creado para proteger la libertad e integridad de las personas y también contra los impedimentos ilegales del derecho a trasladarse de un lugar a otro de la República, y de libre permanencia, salida e ingreso en su territorio (artículo 15 de la Ley).

Por la naturaleza del recurso, no se requiere ningún presupuesto procesal. El hábeas corpus no procede contra sujetos de derecho privado, o personas que no ostentan una investidura pública. No se exigen formalidades y puede ser presentado por cualquier persona que actúe a favor del detenido o encarcelado. Es resuelto con prioridad, por lo que se constituye en un mecanismo muy eficaz de control contra los abusos, perturbaciones o restricciones cometidos por funcionarios públicos contra la libertad personal. Puede interponer tanto el recurso de hábeas corpus como el de amparo cualquier persona, mayor o menor de edad (artículos 18 y 33 de la Ley), nacional o extranjero, en su favor o a favor de otro, y en cualquier idioma. Puede presentarse en cualquier tipo de papel, escrito a mano, en máquina de escribir o computadora; incluso puede hacerse por telegrama (sin costo alguno) o por fax (este último sólo en horas laborales), sin necesidad de autenticación por un abogado. Cuando el recurso de hábeas corpus es declarado con lugar, se le restituye a la persona ofendida el pleno goce de sus derechos y se condena a las autoridades a pagar una indemnización (artículo 26 de la Ley).

Una de las características de este recurso es que puede ser presentado también contra las autoridades judiciales. Por ello en Costa Rica el hábeas corpus ha sido empleado principalmente contra las resoluciones judiciales que ordenan la prisión preventiva en los juicios penales, y no

contra las detenciones administrativas practicadas por la policía. De esta manera, se ha constituido en una garantía del derecho de defensa en el proceso penal.

El problema en este ámbito es que no existe un criterio de diferenciación entre los recursos de revocatoria y de apelación, que son propios del juicio penal, y el recurso de hábeas corpus. Por ello, este último ha significado una severa invasión de la Sala Constitucional en las funciones comunes de los jueces penales, pese a que puede alabarse sus resultados ante los cambios profundos operados en el sistema procesal penal como consecuencia de la rica jurisprudencia desarrollada. Este es el rasgo característico del recurso hasta la fecha, ya que no son los policías administrativos los que han causado el mayor número de reclamos¹.

En la actualidad, el recurso ha visto limitado su efecto contra los jueces porque la reforma procesal penal ha promulgado como ley muchos de los criterios desarrollados como jurisprudencia, y porque la propia Sala ha limitado el efecto del recurso a los casos en que se cometieron graves errores en la valoración de la prueba, o en los que existe ausencia de motivación de los autos de prisión preventiva. Salvo estos supuestos, el recurso de hábeas corpus contra jueces es normalmente desestimado.

Recurso de amparo

El artículo 29 de la Ley dispone que “el recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta Ley, salvo los protegidos por el hábeas corpus”. Es el recurso “hermano” del hábeas corpus, porque se ocupa de revisar actos individuales dictados por funcionarios públicos, pero que no se refieren a la libertad personal. Procede el amparo contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz -vías de hecho-, de los servidores y órganos públicos que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de los derechos fundamentales, excepto los tutelados mediante el recurso de hábeas corpus (artículo 29 de la Ley); también procede contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas, sin perjuicio del amparo contra sujetos de derecho privado, bajo los supuestos del artículo 57 de la Ley.

El amparo es una vía inicial, principal y directa para reclamar la ilegalidad de todas las

actuaciones administrativas, y no requiere presupuestos procesales, ni siquiera el agotamiento de recursos administrativos comunes (artículo 31 de la Ley). Basta que el acto produzca, o amenace producir, los efectos reclamados. Si el afectado decide ejercer los recursos administrativos que concede el ordenamiento, se suspende el plazo de prescripción (caducidad) del amparo hasta que la Administración no resuelva expresamente. El hecho de que ataca en forma directa cualquier acto administrativo sin tener que agotar la vía administrativa, y la suspensión automática de los efectos del acto con la simple presentación del amparo, han hecho de este recurso el remedio judicial más popular en Costa Rica.

El trámite del amparo consta de tres etapas: a) presentación del recurso con su prueba, b) admisión del caso y solicitud de criterio al funcionario demandado, y c) sentencia. Rara vez se convoca a una audiencia oral. El artículo 30 de la Ley establece ciertas leyes y resoluciones contra las cuales no procede el amparo². Pero estas limitaciones no son significativas, y no han detenido la avalancha de este tipo de recursos que llega a la Sala Constitucional, y que conforma, como se verá más adelante, la mayoría absoluta de los casos conocidos por ella en la presente década. Esta situación ha oscurecido todos los demás remedios contemplados por la jurisdicción constitucional, y ha desviado la atención de los jueces de los casos verdaderamente relevantes y de importancia general para el país.

El principal atractivo de este recurso es la suspensión automática del acto atacado, que permite el artículo 41 de la Ley. Hasta las decisiones del Presidente de la República pueden ser suspendidas con el único hecho de presentar a la Sala un papel en el que se lea “recurso de amparo”. Esto ha provocado importantes dificultades a la Administración Pública.

En cuanto a la sentencia final, según la legislación vigente toda resolución de amparo que resulte estimatoria restituirá al recurrente en el pleno goce de sus derechos, y condenará en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados, así como al pago de las costas, reservándose su liquidación para la ejecución de sentencia. La Sala anula el acto cuestionado y vela por que se cumpla su sentencia, pero no interviene en la fase de ejecución de sentencia para cobrar daños y perjuicios. Este trámite se presenta como un juicio diferente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No han sido, por cierto, exitosos los procesos de ejecución de las sentencias de amparo, sobre

todo porque las partes pretenden cobrar millones al Estado y no prueban fehacientemente sus reclamos. La falta de formalidad de la jurisdicción constitucional contrasta con la estricta formalidad del proceso de ejecución de sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativo, en el que la indemnización debe ser probada conforme a la ley. No se trata de juicios de equidad, sino de puro derecho y de amplia exigencia probatoria, y es allí donde generalmente fallan los litigantes.

Conflictos de competencias constitucionales

Otra de las potestades de la Sala es la resolución de los conflictos de competencias constitucionales. El conflicto de competencia es el medio por el que se resuelve una discusión sobre competencias constitucionales que ocurra entre el Gobierno Central y alguna otra institución del Estado. Por este procedimiento se solicita a la Sala definir cuál órgano constitucional tiene la razón y declarar cuál ejercerá de allí en adelante determinada competencia que se disputaba con otro. Este proceso está regulado en los artículos 109 a 111 de la Ley. Es la institución menos usada durante el período, pues sólo siete casos han sido presentados y todos han sido rechazados por improcedentes.

El único conflicto de competencias que verdaderamente ha involucrado órganos constitucionales es el caso que planteó recientemente el Tribunal Supremo de Elecciones contra la Contraloría General de la República, respecto de la destitución de los regidores municipales. Aquí sí hay involucrada una discusión sobre cuál de los dos órganos ejercerá la función de destituir a los regidores municipales, y cuál ejercerá la función de declarar la responsabilidad pecuniaria de esos funcionarios. El caso no ha sido resuelto aún.

El funcionamiento de la Sala Constitucional

El principal efecto que causó la norma que prevé la suspensión automática del acto impugnado, declarada por el artículo 41 de la Ley, es la sustitución o abandono generalizado de la jurisdicción contencioso-administrativa. El sistema normal que había operado desde la promulgación de la Constitución de 1949 era la ejecución de los actos administrativos y la suspensión admitida únicamente como una excepción, y declarada por el juez a petición expresa de la persona. Los redactores de la Ley invirtieron este

procedimiento y admitieron la suspensión automática del acto atacado. Esto selló la suerte de la jurisdicción constitucional y causó la presentación masiva de recursos de amparo, para suspender todos los actos administrativos imaginables. De los 63.988 casos ingresados entre 1990 y 1999, 48.966 fueron recursos de amparo, un 76,5% del total (Poder Judicial, 1999).

Cuando se examina las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional (cuadro 1), el predominio creciente de los recursos de amparo queda confirmado. El resultado práctico de ello es que el trabajo de la Sala es absorbido por el recurso de amparo, que únicamente resuelve casos individuales, en detrimento de la acción de inconstitucionalidad de las leyes, remedio principal al que este tribunal debe su existencia. Puede decirse que la Sala existe para el recurso de amparo.

¿Cuán exitosos son los ciudadanos al interponer sus casos ante la Sala Constitucional? Como lo muestra el gráfico 1, el coeficiente de éxito (la proporción de casos declarados con lugar con respecto al total) es relativamente bajo. Por ejemplo, los 11.340 casos de amparo ganados por las partes representan apenas un 25,2% (uno de cuatro). Una buena cantidad de ellos son recursos que reclaman el derecho de petición y pronta respuesta, cuya sentencia simplemente ordena al funcionario responder al ciudadano o ciudadana; entre éstos, fueron presentados miles referidos a solicitudes de pensión no resueltas. Estos casos inflan las estadísticas y nada agregan al sistema. La fácil admisión de los recursos, más el efecto suspensivo del acto atacado, puede crear una falsa ilusión de éxito en el reclamo. Ciertamente las personas ejercen su derecho de buscar un remedio, logran suspender los efectos de los actos atacados, pero al final, en la mayoría de los casos, su reclamo no prospera.

Los otros recursos tienen coeficientes de éxito más bajos que el de amparo (gráfico 1). En cuanto al recurso de hábeas corpus, las estadísticas no muestran el factor cualitativo, pues la admisión del recurso contra los jueces ha causado un fenómeno tal vez único en la región (y en el mundo): la mayor incidencia de casos contra jueces que contra policías. Parece paradójico que en Costa Rica los procedimientos policiales sean menos traumáticos que los procedimientos judiciales, pero ello se debe a que la ley permite sustituir las apelaciones normales del juicio penal por el recurso de hábeas corpus. Esto porque, una vez establecidos los criterios sobre el

CUADRO 5.20

Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional en *hábeas corpus*, recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad. 1990-1999

	Total década	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total resoluciones	57.312	1.398	1.876	3.265	5.466	7.012	6.376	6.515	8.250	8.584	8.570
Con lugar	13.083	238	389	414	993	1.159	1.199	1.596	2.814	2.067	2.214
Sin lugar	18.419	591	887	1.000	2.155	2.046	1.722	1.615	2.306	2.979	3.118
Rechazado por forma	6.442	0	0	0	0	1.407	977	1.044	1.001	1.083	930
Rechazado por fondo	19.368	569	600	1.851	2.318	2.400	2.478	2.260	2.129	2.455	2.308
Hábeas corpus	9.658	493	564	796	940	939	1.108	1.106	1.282	1.084	1.346
Con lugar	1.378	83	95	141	138	179	127	167	169	143	136
Sin lugar	5.039	308	370	458	488	417	529	480	654	569	766
Rechazado de fondo	949					96	188	208	135	156	166
Rechazado de plano	2.292	102	99	197	314	247	264	251	324	216	278
Recurso de amparo	44.963	799	1.225	2.274	4.319	5.681	4.832	5.079	6.626	7.178	6.950
Con lugar	11.340	124	281	248	816	928	1.016	1.394	2.608	1.889	2.036
Sin lugar	13.084	265	507	515	1.645	1.590	1.140	1.106	1.624	2.382	2.310
Rechazado de fondo	4.871					1.202	680	723	750	827	689
Rechazado de plano	15.668	410	437	1.511	1.858	1.961	1.996	1.856	1.644	2.080	1.915
Acción de inconstitucionalidad	2.691	106	87	195	207	392	436	330	342	322	274
Con lugar	365	31	13	25	39	52	56	35	37	35	42
Sin lugar	296	18	10	27	22	39	53	29	28	28	42
Rechazado de fondo	622					109	109	113	116	100	75
Rechazado de plano	1.408	57	64	143	146	192	218	153	161	159	115
Recurso de amparo / total (%)	78,5	57,2	65,3	69,6	79,0	81,0	75,8	78,0	80,3	83,6	81,1

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial, 1999.

debido proceso legal, los casos son cada vez menos relevantes. El efecto de esos casos estimados ha sido importantísimo, puesto que representan las principales violaciones al derecho a un debido proceso legal, y han generado grandes cambios conceptuales en el sistema penal costarricense.

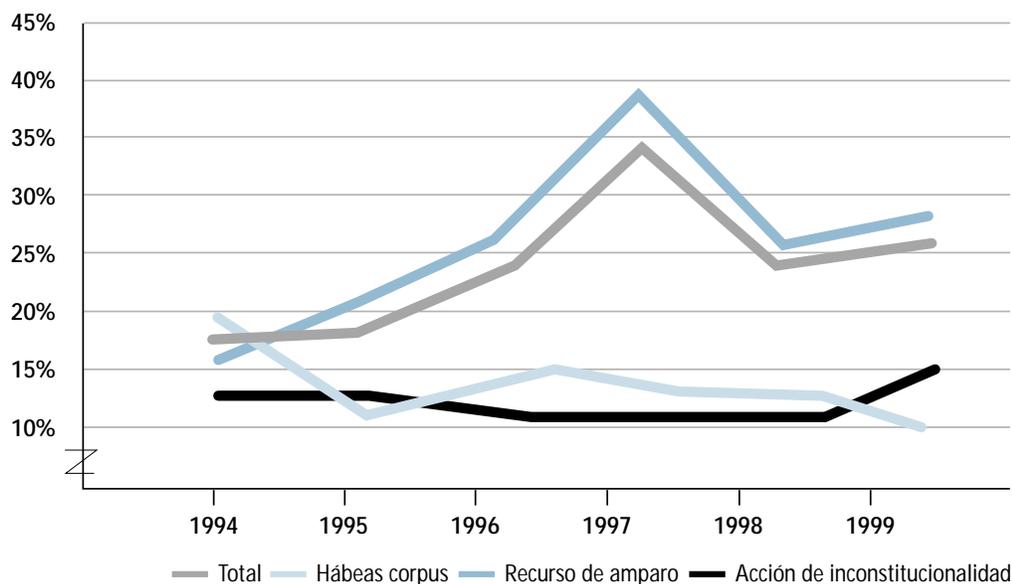
La acción de inconstitucionalidad, el más importante de los recursos, pues crea precedentes jurídicos y nuevas bases de interpretación jurisprudencial, sólo ha representado un 5,5 % del total de sentencias dictadas por la Sala en sus diez primeros años. La duración promedio de cada caso es de 17 meses para 1999, porque las sentencias de inconstitucionalidad son mucho más elaboradas y los casos deben ser más estudiados antes de estar listos para sentencia.

Con respecto a los recursos de inconstitucionalidad, la Sala experimentó un cambio radical en su jurisprudencia. Inicialmente anuló leyes por defectos de procedimiento, sobre todo porque no se consignó en el acta correspondiente de la Asamblea Legislativa el número califica-

do de votos necesario para imponer limitaciones a la propiedad, como sucedió en los casos de la Ley Forestal y la Ley de Inquilinato. Pero como los litigantes atacaron un gran número de leyes importantes empleando el mismo criterio, y luego de un cambio de integración de la Sala, esa tesis fue abandonada y, a partir de entonces, las sentencias se han ocupado de anular un artículo, una frase o hasta una única palabra de una ley. De ahí que las sentencias que declaran un caso "con lugar" se limitan a declarar una anulación parcial y ello no se refleja en las estadísticas. Por otra parte, muchos casos han llevado a la anulación de reglamentos, artículos de convenciones colectivas de trabajo y otras normas menores, por el concepto amplio de lo que se considera una "norma jurídica" en la jurisdicción constitucional. Si fuese posible eliminar estos casos y restringir el análisis a aquellos que involucran leyes, el número de casos estimados por la Sala sería reducido, de manera que el efecto de las anulaciones sobre el sistema legal costarricense se ha circunscrito a temas verdade-

GRAFICO 5.5

Porcentaje de resoluciones dictadas con lugar en relación con el total de sentencias dictadas^{a/} por la Sala Constitucional, según tipo de caso. 1994-1999



a/ Incluye resoluciones con lugar, sin lugar, rechazo de fondo y rechazo de plano.

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

ramente individualizados. Pareciera que el viejo principio de presunción de constitucionalidad de las leyes ha resurgido, sin que la Sala lo haya declarado abiertamente.

Por último, cabe mencionar que las consultas judiciales facultativas han sido poco empleadas por los jueces. En diez años han sido elevadas ante la Sala Constitucional 1.115 de ellas, que representan el 1,7% del total de la década. No hay estadísticas sobre el resultado de estas consultas.

Análisis crítico de la jurisprudencia de la Sala Constitucional

Limitaciones a la propiedad privada en razón de prioridades ambientales

En Costa Rica, la reforma constitucional de 1943 estableció limitaciones y restricciones al uso de la tierra, o a la posibilidad de expropiar pagando una indemnización justa. La reforma al artículo 29 de la Constitución de 1871 permitió

imponer a la propiedad privada limitaciones surgidas del interés público, sin la necesidad de indemnizar por ello a los propietarios. Se trata de una figura intermedia entre la expropiación y el ejercicio pleno del título de propietario. El texto del actual artículo 45 de la Constitución casi no varió respecto del contenido de 1943, de manera que fracasó la tesis conservadora que exigía una retribución monetaria por las simples restricciones al uso de la tierra³, pero también fracasó la tesis de la confiscación pura y simple. Desde las primeras sentencias dictadas en 1943, la Corte Plena defendió ese concepto de limitaciones fundadas en razones de interés social y sostuvo la constitucionalidad de las expropiaciones de fincas grandes, para dividir las luego en nuevas propiedades privadas pequeñas. Eso salvó en 1956 la primera urbanización de Hatillo y, de paso, salvó todo el proceso de construcción masiva de viviendas populares, así como la reforma agraria.

En la década de los setenta fueron cuestionadas las restricciones impuestas por la

RECUADRO 5.13

Sala Constitucional: mejoras en la celeridad de resolución de casos en los últimos cuatro años

El análisis de la duración promedio de los hábeas corpus, los recursos de amparo y las acciones de inconstitucionalidad en la Sala Constitucional en el periodo 1990-1999, indica la existencia de dos etapas. En la primera, entre 1992 y 1994, la Sala registró tiempos cada vez más largos para resolver los casos, lo que corresponde con un crecimiento acelera-

do de sus servicios. En la segunda etapa, de 1996 a la fecha, ocurre una sensible mejoría. En ello han incidido la sistematización de los procesos informáticos para el trámite de casos, la especialización de magistrados y funcionarios, y la experiencia adquirida por el órgano en el tratamiento de los distintos expedientes.

CUADRO 5.21

Duración promedio de los casos entrados a la Sala Cuarta por tipo de recurso. 1990-1999

Año	Hábeas corpus	Recurso de amparo	Acción de inconstitucionalidad
1990	1 mes 1 semana	2 meses 3 semanas	6 meses 2 semanas
1991	1 mes 1 semana	5 meses	12 meses 3 semanas
1992	1 mes 2 semanas	7 meses 1 semanas	17 meses 1 semana
1993	1 mes 3 semanas	9 meses 2 semanas	24 meses 1 semana
1994	1 mes 1 semana	9 meses 3 semanas	27 meses 1 semana
1995	1 mes	4 meses 2 semanas	39 meses 2 semanas
1996	21 días	3 meses 2 semanas	37 meses 3 semanas
1997	19 días	3 meses 1 semana	26 meses
1998	19 días	3 meses	19 meses 3 semanas
1999	17 días	2 meses	17 meses

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial, 2000.

Ley Forestal. Los propietarios pedían la indemnización de la madera y de la tierra protegidas, pero la Corte Plena falló que:

...la prohibición de efectuar labores agrícolas o destruir la vegetación en ellas, es una parte esencial de la gran obra de interés nacional de procurar la conservación de los bosques y, con éstos, la de las aguas, la fauna y la flora. El interés público impreso en la Ley Forestal tiene que estar por sobre todo interés privado. (Sentencia del 22 de mayo de 1973).

Sobre la función social de la propiedad, en 1983 la Corte afirmó que "...en la Constitución de 1949 no se llegó a declarar o reconocer la llamada "función social" de la propiedad; pero sí se mantuvo el concepto de "interés social".

La Sala Constitucional ha mantenido el concepto amplio de limitaciones a la propiedad no indemnizables, declarado por las reformas de 1943 y por el actual artículo 45, como son las normas sobre planificación urbana o sobre protección forestal. Por ejemplo esta concepción funcional o dinámica de la propiedad quedó reflejada en el " caso Arenal", en el que la Sala Constitucional manifestó:

V.- La Sala admite que el principio de solidaridad social, del que está imbuida nuestra Constitución, permite el gravamen soportado por todos en favor de todos, o inclusive de unos pocos en favor de muchos, pero como se ha descrito, *con el requisito de que el uso natural del bien inmueble no sea afectado al límite de su valor como medio de producción, o de su valor en el mercado.* Es de-

cir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado. Nótese que la limitación a la propiedad resistirá el análisis constitucional, dependiendo de la afectación a los atributos esenciales de la propiedad *que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa, dentro de la realidad socioeconómica actual.*" (Sentencia de amparo 796-91; el destacado en cursiva no corresponde al original).

Además, la Sala dio un salto cualitativo frente a la Corte Plena cuando declaró expresamente que, aparte de la visión dinámica de la propiedad, existen muchas propiedades o regímenes jurídicos distintos, según la zona y el uso posible del bien. En síntesis, la Sala Constitucional ha llegado a considerar que la propiedad privada *sí cumple* una función social. Esto no lo había declarado con anterioridad la Corte Plena porque, en el concepto político del momento, ello equivalía a una confiscación. En consecuencia, la Sala Constitucional ha equiparado las limitaciones o restricciones al uso de la tierra con el concepto de función social de la propiedad. En la sentencia 4205-96 dijo la Sala:

Se modifica así la base jurídica sobre la que descansa la protección de la propiedad y de ser un derecho exclusivo para el individuo, pasa a corresponderle una obligación a favor de la armónica convivencia de la sociedad. Surgió la idea de la *"función social"* de la propiedad, en la que todo individuo tiene la obligación de cumplir ciertas obligaciones comunales, en razón directa del lugar que ocupa y de los intereses del grupo social que lo representa.

Con esta tesis, la Sala inserta la propiedad en su entorno social natural y coloca al propietario en la posición de colaborador de su comunidad. No es ya un elemento aislado de la sociedad, sino parte del entramado ciudadano y, por ello, sus bienes deben emplearse en favor de la sociedad local y nacional.

Así definida la tesis central, fue más fácil trasladarla al tema ambiental. Un ejemplo de ello es la sentencia dictada por la Sala sobre el

proyecto de Ley de Hidrocarburos, en la cual desarrolla el concepto de "bellezas naturales" contenido en el artículo 89 de la Constitución de 1949 y lo actualiza:

XIII.- ...El concepto de un derecho al ambiente sano, supera los intereses recreativos o culturales que también son aspectos importantes de la vida en sociedad, sino que además constituye un requisito capital para la vida misma. Ningún resultado racional puede producir la negación de nuestra fragilidad como seres animados, dependientes del entorno para nuestra subsistencia y la de generaciones futuras.

XIV.- De esta segunda visión del tema ambiental, se hace posible revestir a los derechos individuales clásicos de las condiciones necesarias para su pleno disfrute y ejercicio, en especial del derecho a la vida particularmente reforzado por nuestro artículo 21 constitucional, que la declara inviolable. Así, de la necesidad de disfrutar plenamente de los derechos humanos, surgen normas directamente derivadas de las fundamentales -entendidas como las ya consagradas en el texto constitucional- que operan como condiciones instrumentales para su preservación y ejercicio. Por ello las condiciones necesarias para la protección de los derechos fundamentales, se constituyen en verdaderos derechos independientes y exigibles con autonomía de aquéllos. Son verdaderas normas subconstitucionales como las denomina la doctrina, surgidas de la interpretación armónica del derecho de la Constitución; como por ejemplo la relación género-especie entre la libertad de comercio y la libertad de contratación según lo desarrolló la Corte Plena en funciones de tribunal constitucional, en la sentencia de 26-8-82. La segunda como consecuencia de la primera, es una condición indispensable para su ejercicio y sin embargo un derecho autónomo a la vez.

XV.- Por ello podemos afirmar que del derecho a la vida y a la obligación estatal de "proteger las bellezas naturales" contenidos en los artículos 21 y 89 de la Constitución, surgen otros derechos de obligada protección e igual rango como son los de la salud y a un ambiente sano, en ausencia de los cuales no sería posible el ejercicio de los primeros o su disfrute se vería seriamente limitado. (Sentencia 6240-93).

Así, a partir del mismo texto de 1949, se obtiene nuevos conceptos de recursos naturales y de protección ambiental, fundados en el derecho a la vida y a un ambiente sano (artículos 21 y 89 de la Constitución). Pero además se introduce el concepto de "derechos ambientales instrumentales", por el que la preservación del ambiente es el medio o instrumento fundamental para proteger otros derechos sustantivos, como la salud y la vida.

La relación entre el derecho instrumental y el derecho sustantivo ya ha sido defendida en el campo internacional por los defensores de los derechos económicos, sociales y culturales, como la condición indispensable para disfrutar de los derechos civiles y políticos o derechos individuales⁴. Es aquí donde se ubica la intervención forzosa del Estado en el ambiente, que permitió restringir, y hasta limitar, el alegado derecho de todos los propietarios de bosques a talarlos libremente para obtener su valor en dinero. En este sentido, la Sala Constitucional reconoce que no se puede definir un uso uniforme de la propiedad para todo el país, sino que existen tantas funciones o aptitudes "naturales" de la propiedad como zonas y usos existan. En otras palabras, es el entorno el que define este atributo de la propiedad y su valor comercial⁵.

Gracias a esta evolución conceptual, puede decirse que hoy la propiedad privada sí está sometida a una "función ecológica", como especie del género "función social". Un propietario no puede disponer libremente de la tierra y de los recursos naturales que estén bajo o sobre ésta, sino que deberá cumplir normas de zonificación, en zonas urbanas, y de preservación del agua, del aire, del bosque, etc., en zonas rurales. La propiedad privada cumple hoy una función ecológica instrumental de los demás derechos proclamados y protegidos por la Constitución Política y por los tratados internacionales aprobados por Costa Rica, sobre todo porque las reformas introducidas a los artículos 46 y 50 de la Constitución han otorgado un derecho de acción a todos los ciudadanos y ciudadanas para proteger su derecho a un ambiente sano⁶. Ello significa que, si el Estado no desea integrar una finca privada a un Área Silvestre Protegida, porque no es tan relevante o porque no es posible hacerlo debido a que la finca no está junto a un parque nacional, simplemente impone una limitación o restricción al uso de la tierra, que será inscrita como tal en el Registro Público de la Propiedad. El dueño no podrá arrasar el bosque y el Estado no tendrá que pagarle un céntimo, como lo sostuvo la Sala Constitucio-

nal en el "caso Arenal", "siempre que el grado de sacrificio no coloque al propietario en una situación de desigualdad o de superioridad frente al resto de los propietarios". En este caso la limitación pasa a ser una expropiación sujeta a indemnización (Sentencia de amparo 796-91).

La tesis sobre la función social de la propiedad inmueble y su especie, la función ecológica de la propiedad, no ha sido aplicada coherentemente en todos los casos. Por ejemplo, en el mismo "caso Arenal" la Sala consideró que los propietarios debían ser expropiados porque eran muy intensas las limitaciones a la propiedad para preservar el proyecto hidroeléctrico Arenal; sin embargo, los propietarios podían desarrollar actividades silvícolas, que son una manera de producción económica y permiten mantener un valor de mercado de la tierra. Se nota entonces que la aplicación particular de las tesis jurídicas abstractas ha tendido en algunos casos significativos a proteger al individuo en contra de la sociedad, en contra de la "función social".

Libertad de expresión

El tema de la libertad de expresión ha sido ampliamente debatido en la Sala Constitucional. En esta sección se analiza dos temas: el ejercicio de la libertad de expresión sin censura previa y el recurso de amparo a favor de la rectificación y respuesta de publicaciones inexactas o agraviantes, contemplado por primera vez en la Ley⁷. En materia de la libertad de expresión, la Sala ha derribado ciertos obstáculos, especialmente los relacionados con la colegiación obligatoria y la censura previa de espectáculos. En materia de derecho de respuesta, los fallos han abierto nuevas posibilidades para su ejercicio, por cierto no exentas de polémica. Por último, cabe señalar que el marco legal regulador del ejercicio de la libertad de prensa, excepto por lo ya comentado, se mantiene.

Libertad sin censura previa

Las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra leyes o reglamentos que permiten la revisión previa de los materiales por publicar, han causado una decidida defensa de la Sala en favor de la libertad de expresión sin censura previa. En este contexto sobresalen la sentencia sobre la colegiación obligatoria de periodistas y la anulación de un reglamento sobre espectáculos públicos. En el primer caso, que puede denominarse "caso Ajún", un periodista

RECUADRO 5.14

El caso de Stephen Schmidt y su adopción por la Sala Constitucional

La sentencia de la Sala Constitucional sobre el caso de Stephen Schmidt es importante porque protegió la libertad de expresión a la luz del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Un factor decisivo para el régimen de libertades del país lo constituyó la adopción, por la Sala, de una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema de la colegiación obligatoria, conocida como "caso Schmidt", en su carácter de sentencia vinculante para Costa Rica, por el hecho de haberla solicitado directamente a esa Corte. La Sala concluyó que la opinión OC-5-85, del 13 de noviembre de 1985, rendida por la Corte, declaraba la incompatibilidad de la colegiación obligatoria y, por ello, sólo restaba dictar esa incompatibilidad por una sentencia de inconstitucionalidad vinculante.

El criterio novedoso y de relevancia internacional es la declaración de obligatoriedad de las opiniones consultivas dictadas por la Corte Interamericana para el país que las solicita. Esta decisión es única en

su campo, porque la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos otorga a las opiniones consultivas el valor de medio de interpretación de su texto, pero no de sentencia vinculante producto de la actividad contenciosa de la Corte. Con este criterio, la Sala otorga a esas opiniones consultivas el valor jurídico de una sentencia contenciosa, por el hecho de que se integran al texto de la Convención.

Es fácil apreciar la consecuencia inmediata de este fallo, y es la adopción del derecho internacional sobre los derechos humanos por vía de las sentencias de la Sala Constitucional. La única diferencia entre las opiniones consultivas dictadas por la Corte Interamericana y las sentencias de la Sala Constitucional es la eficacia inmediata de las segundas. Gracias al mecanismo creado por la Sala, los criterios de la Corte se considerarán componentes de las normas de la Convención y, por ello la Sala aplicará las normas compuestas por el texto y por los criterios o doctrina derivados de las sentencias de la Corte.

RECUADRO 5.15

La Sala Constitucional elimina la censura previa

La anulación del Reglamento sobre Espectáculos Públicos, por el hecho de contener normas sobre censura previa no respaldadas en una ley, sentó un precedente en Costa Rica. El caso se originó en la aplicación del Reglamento a ciertos programas de televisión. La Sala dictó la sentencia 1156-94, mediante la cual declaró que la libertad de expresión no puede ser sometida a regulaciones si no es por una ley formal dictada por la Asamblea Legislativa.

Asimismo, la sentencia de inconstitucionalidad 169-95 anuló las prohibiciones reglamentarias que impedían publicar la película "Grita por tu ayuda". Esta sentencia, a su vez, permitió la publicación de la película "La última tentación de Cristo", con argumentos similares y, a partir de allí, es posible publicar en el país todo tipo de materiales, incluso aquellos que se consideren no aptos para menores, siempre y cuando el acceso a estos últimos esté reservado para adultos.

alegó la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley del Colegio de Periodistas, que exigía la colegiación obligatoria como requisito para ejercer el periodismo, ya que, por este motivo, se le seguía una causa por ejercicio ilegal de esa profesión. La Sala declaró la especial intersección entre la libertad de expresión y el ejercicio de una profesión como el periodismo, porque es el único caso en que el ejercicio de la profesión es indisoluble del ejercicio de la libertad de expresión. Ninguna de las otras profesiones emplea la libertad de expresión como instrumento, de manera que, en el caso de las y los periodistas, no es posible exigir la colegiación obligatoria.

El derecho de respuesta

Un aspecto relevante del período son los fallos relativos al derecho de rectificación y de respuesta, que no está contemplado en la Constitución Política, sino en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 32 de la Ley. En este campo la Sala extendió la protección de las y los ciudadanos contra publicaciones inexactas o agraviantes, para incluir las secciones comerciales de los diarios o noticiarios de radio y televisión, así como los espacios pagados⁸. La Sala protegió a todos los ciudadanos de todas las publicaciones, sin distinción de su ubicación dentro del medio de comunicación, y no distinguió entre opiniones, noticias o espacios pagados. No

aceptó la tesis de que no procedían las peticiones de rectificación y de respuesta en casos de avisos pagados o de las secciones comerciales de los diarios.

Como conclusión, a partir de estos precedentes, la Sala Constitucional obligó al Gobierno a plantear una ley, y no un reglamento formal, con el fin de regular la libertad de expresión y la censura previa para protección de los menores. También admitió el valor de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al eliminar la colegiación obligatoria de los periodistas, y equiparó los avisos y secciones comerciales de los diarios, con las secciones de noticias o de opinión.

El derecho a un debido proceso legal

El mayor efecto causado por la jurisdicción constitucional en el funcionamiento de toda la Administración Pública es el respeto al debido proceso legal. Si se pudiera definir el período por uno de sus efectos, éste ciertamente sería el debido proceso legal. Toda la Administración Pública emplea hoy el procedimiento previsto en la Ley General de la Administración Pública en caso de dictarse actos lesivos a los intereses de los ciudadanos. Este sí es un efecto masivo generado por el recurso de amparo y, en especial, por la sentencia u opinión consultiva 1739-92, que se considera la principal guía del derecho a un debido proceso legal. En esta sentencia, originada en una consulta de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional declaró un derecho genérico de defensa contra actos o procesos sancionatorios y, a partir de allí, bifurcó el concepto de debido proceso penal en los derechos correspondientes al proceso penal y los derechos correspondientes al proceso administrativo, de manera que los ciudadanos gozan de un conjunto de garantías generales y de un conjunto de garantías específicas que permiten un mayor equilibrio procesal. Todos los procesos penales y administrativos han sido influenciados por esta sentencia, al grado que es uno de los argumentos por el que se reformó completamente el proceso penal costarricense. Por su importancia para el sistema, a continuación se reproduce algunos pasajes de esa sentencia.

Considerando:

I-... 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 (...) tres

grandes sentidos (...): 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.

II-La Sala considera que, a la luz del Derecho de la Constitución costarricense y, por ende, también del Derecho de los Derechos Humanos incorporado a él, el análisis del debido proceso en esta consulta debe centrarse en el segundo de los sentidos dichos, es decir, en el sentido procesal constitucional, sin desconocer que involucra la totalidad de las exigencias del primero y se ve inevitablemente impregnado por algunas dimensiones fundamentales del tercero.

III-... En nuestro país también se ha producido un desarrollo jurisprudencial de las normas constitucionales que garantizan los derechos procesales y sustantivos de la persona sometida a un proceso, especialmente penal. Aquí el eje de la garantía procesal ha sido el artículo 41 de la Constitución, interpretado como su fuente primaria, junto con los artículos 35, 36, 39 y 42, considerados como su manifestación más concreta en el campo del proceso penal. Dice el texto del primero:

“ Artículo 41 – Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes” .

De la última regla -“ debe hacerse justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes” -, ya la Corte Suprema de Justicia, actuando como tribunal constitucional, había jalonado el derecho general y universal a la justicia y a un proceso justo...

IV-Más: si el artículo 41 es la norma genérica, el 39 es la específica para la materia penal, de cuya correcta interpretación -por encima de la meramente literal- puede deducirse un sistema coherente de reglas, principios, valores y derechos que presiden el procedimiento penal. El texto -un tanto lacónico si se quiere- dice:

“ Artículo 39. A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de su culpabilidad ...”

De este texto básico, la jurisprudencia constitucional y la legislación secundaria han deducido todo un sistema de garantías procesales, especialmente en la materia penal -que es la que nos ocupa con motivo de la presente consulta-, sistema de garantías que amplía significativamente, sin agotar por cierto, los principios generales del artículo 39 citado. Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, y las demás leyes punitivas, desarrollan con mayor precisión y detalle los elementos de este derecho, y las sentencias de la Corte Suprema cuando ejercía las funciones de tribunal constitucional, lo confirman, como se vio de los ejemplos transcritos, pues debieron confrontar las diferentes normas legales impugnadas de inconstitucionales con el texto, principios y valores del artículo 39 y en general de toda la Constitución.

V-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. Serán, entonces, tanto la jurisprudencia constitucional, como la de la Sala Tercera, las que amplíen sus alcances a la luz de nuevos problemas que plantee cada caso concreto.

VI-También tiene relevancia en el tema la reforma introducida al artículo 48 de la Constitución por ley #7128 de 18 de agosto de 1989, que amplió el catálogo de derechos fundamentales susceptibles de ser protegidos por la Jurisdicción Constitucional y por todos los tribunales, también a los derechos reconocidos en los instrumentos -no sólo tratados- internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República; ampliando así el conjunto de fuentes normativas de los derechos fundamentales y, por ende, de criterios para integrar el debido proceso...

A partir de este caso, el derecho a un debido proceso legal se ha constituido en el concepto

central de todo proceso sancionatorio, sea el proceso administrativo o el proceso penal, porque ambos comparten valores comunes. Como un ejemplo, el nuevo Código Procesal Penal de Costa Rica contempla una serie de derechos procesales y sustantivos a favor de las personas acusadas de un delito⁹. Esas garantías procesales para el indiciado no se hubieran plasmado en el nuevo procedimiento penal sin esa clara directriz jurisprudencial de la Sala Constitucional, en la que se fijó la importancia y la obligatoriedad del debido proceso, a partir de una serie de institutos y normas procedimentales básicas. Por ello el derecho a un debido proceso legal es el efecto más generalizado y el más característico del período y ha generado todo un cambio cultural en la función pública.

Conflictos constitucionales

En el período 1989-1999 se han generado conflictos entre la Sala Constitucional y los otros órganos del Estado. Es claro que los roces con el Poder Ejecutivo son mucho más frecuentes, por la función política inherente al Gobierno. Este no es un fenómeno relevante, pero sí lo es la notoria disminución de la autoridad de la Asamblea Legislativa, que podría calificarse de claudicación frente a la Sala Constitucional.

Uno de los conflictos más relevantes fue causado por la sentencia dictada por la Sala ante el proyecto de reforma al artículo 24 de la Constitución, para admitir las intervenciones telefónicas. La Sala había anulado el artículo respectivo del Código de Procedimientos Penales; esto motivó la iniciativa de una reforma constitucional para ampliar las causales por las que se admitía las escuchas telefónicas. Ante la consulta preceptiva enviada por la Asamblea Legislativa, la Sala aprobó los procedimientos seguidos, pero se atrevió a cuestionar la oportunidad y conveniencia de la reforma. Esto generó una fuerte reacción por parte de la Asamblea, que se quejó por la interferencia en una materia propia. La Sala tuvo que retroceder: admitió que no tenía competencia para revisar el contenido de la reforma, y que le correspondía simplemente evaluar el cumplimiento de los requisitos de procedimiento. A partir de allí, la Sala no cuestionó la materia reformada y se delimitaron ambas competencias constitucionales (sentencias 678-91 y 720-91).

Otro tema que ha provocado fuertes controversias es el de las comisiones legislativas

especiales de investigación, a través de las cuales la Asamblea Legislativa revisa las actuaciones de los entes y órganos públicos. En un primer momento la Sala Constitucional degradó las competencias de las comisiones frente a los casos judiciales e impidió investigar asuntos privados (sentencias 441-91 y 1618-91). Las críticas públicas hechas por los diputados, que reclamaban la intervención de la Sala en asuntos políticos constitucionalmente asignados al Parlamento, han surtido sus efectos. La Sala ha comenzado a temperar esas limitaciones originales admitiendo que las decisiones tomadas por las comisiones no son todavía actos finales, sino que lo serán únicamente los acuerdos tomados por el Plenario; que ni los informes de las comisiones de investigación ni los acuerdos del Plenario causan responsabilidad para los diputados ni son actos revisables ante la jurisdicción constitucional, porque son actos políticos propios del Parlamento. Por último, la Sala ha dicho que las personas tienen el derecho constitucional de ser oídas por las comisiones legislativas, como garantía del derecho a un debido proceso legal. La falta de audiencia o la imposición de sanciones perpetuas ha causado la anulación de sanciones políticas impuestas por el pleno de la Asamblea Legislativa, pero se ha reforzado la potestad de investigación y se ha consolidado la tesis de la inmunidad de las sanciones aprobadas contra funcionarios o exfuncionarios públicos, siempre que se respete el derecho de audiencia.

El futuro de la Sala Constitucional

El impresionante número de casos presentados y resueltos por la Sala Constitucional es una muestra de la confianza de los y las costarricenses en el Estado de derecho, confianza que mantienen pese a que pierden casi el 80% del total presentado. No obstante este desalentador resultado, el bajo porcentaje de casos estimados en sentencia ha sido suficiente para causar una verdadera revolución jurídica, dirigida a colocar la doctrina de los derechos humanos en el corazón de la Constitución Política. Este fenómeno ideológico ha producido cambios en el funcionamiento de todo el Estado costarricense.

Por otra parte, la adopción de una visión sistemática de la Constitución y del derecho internacional ha ampliado el catálogo de derechos de todos los costarricenses. Una de las vertientes más sobresalientes es el cambio en los métodos de interpretación de la Constitución. Bajo el modelo anterior, las normas eran analizadas individualmente; la Sala Constitucional, en cambio, ha interpretado la Constitución como un conjunto sistemático de valores, principios y normas analizados y aplicados en armonía unos con otros, de manera que resultan indivisibles e interdependientes, condiciones éstas reputadas a los derechos humanos por el derecho internacional. Esta visión lógico-sistemática permite suprimir la distinción entre derecho interno y dere-

RECUADRO 5.16

Conflictos entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones

En el campo electoral también se han suscitado severos conflictos políticos, específicamente a partir de la sentencia de la Sala sobre las elecciones de distrito celebradas por el Partido Liberación Nacional. Por sentencia 2150-92 y su adición, 2964-92, la Sala Constitucional consideró que, si el TSE no se pronunciaba sobre la materia electoral, ella asumía esa competencia, con el propósito de no crear vacíos de inmunidad en el sistema legal. El caso es muy controversial, pues quienes reclamaron ni siquiera habían hecho el esfuerzo de inscribirse en esas elecciones distritales, y la Sala admitió el caso sin cuidarse de este aspecto y anuló las elecciones celebradas en todo el país, no únicamente en el distrito central de Alajuela, al que pertenecían los quejosos. Los efectos políticos del fallo causaron que la Sala rechazara de plano casi todos los demás casos

planteados contra actos internos de los partidos políticos, alegando que corresponden al TSE. Y es que en las sentencias de inconstitucionalidad anteriores (980-91 y 3194-92), la Sala había debilitado al Tribunal, al reservarse la función de intérprete último de la Constitución, delegando en el TSE una función de interpretación exclusiva, pero reservada a los casos electorales que se plantean ante él. Con ello la Sala diferenció la interpretación normativa de la interpretación contenciosa-electoral (casi-judicial), cuyos efectos se limitan al caso concreto. La cuestión ha quedado delimitada a favor del Tribunal, siempre y cuando ejerza sus facultades y resuelva los casos electorales, pero es claro que la Sala debilitó al TSE, al restarle la posibilidad de dictar sentencias con valor normativo que interpreten la Constitución, como un verdadero tribunal constitucional electoral.

cho internacional, puesto que los dos sistemas de normas comparten valores. El resultado es que los derechos "internos" son casi idénticos a los derechos "externos", porque todos tienen su primera protección en la jurisdicción constitucional costarricense. De tal forma, la difusión de los derechos humanos dentro del sistema procesal interno de Costa Rica hace que el derecho internacional no sea un fenómeno etéreo, ajeno a la realidad del país, sino el contenido de todas las jurisdicciones creadas por ley interna, de manera que todos los jueces fallan hoy tomando en

consideración la doctrina de los derechos humanos.

De los casos analizados en este breve estudio, puede concluirse que la excesiva laxitud con que se diseñó la jurisdicción constitucional ha sido su principal enemigo y el de las otras jurisdicciones. No obstante, el resultado final y positivo de la reforma de 1989 compensa los negativos efectos de una jurisdicción constitucional mal concebida en el aspecto procesal. En este sentido, el balance de los primeros diez años es favorable a la reforma, porque ha contribuido al desarrollo democrático de Costa Rica.

Notas

1 Véase las sentencias de hábeas corpus 894-90, del 1° de agosto de 1990, expediente 626-90, contra el Juzgado Segundo de Instrucción de Limón y la sentencia 823-90, del 18 de julio de 1990, expediente 676-90, contra la Sección de Homicidios del Organismo de Investigación Judicial y otros.

2 No procede el amparo contra las leyes u otras disposiciones normativas, salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquéllas, o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado. Tampoco procede contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial y contra los actos que realicen las autoridades administrativas al ejecutar resoluciones judiciales, siempre que esos actos se efectúen con sujeción a lo que fue encomendado por la respectiva autoridad judicial. Finalmente, el amparo no es aplicable cuando la acción u omisión hubiere sido legítimamente consentida por la persona agraviada y contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

3 El artículo 45 de la Constitución establece: "La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social."

4 De acuerdo con esta tesis, sin las condiciones socioeconómicas mínimas, no es posible disfrutar de los derechos individuales clásicos. Por ello, las conclusiones de la Sala Constitucional son relevantes a la luz del papel del Estado como mediador (interventor o benefactor) entre las fuerzas del mercado y las personas, con el objeto de crear esas condiciones socioeconómicas mínimas, aún forzosamente. La expropiación, los impuestos y las limitaciones a la propiedad y a la libre industria, comercio y agricultura son los instrumentos principales de este Estado mediador. La planificación urbana sería imposible sin estas facultades estatales.

5 El concepto de función ecológica de la propiedad ya no es más una creación jurisprudencial, porque fue formalmente incorporado en la Ley de Biodiversidad, 7788, de 30 abril de 1998, que dice: "Artículo 8.- Función ambiental de la propiedad inmueble. Como parte de la función económica y social, las propiedades inmuebles deben cumplir con una función ambiental."

6 "Artículo 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes."

7 La Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969), en su Parte I.- Deberes de los Estados y Derechos Protegidos, Capítulo 2. Derechos civiles y políticos, artículo 13, dice: "Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

8 Véase como ejemplo la sentencia de amparo 3582-94.

9 Entre ellos: el principio de legalidad, el derecho a la celeridad procesal, la igualdad en el trato, la privacidad, la independencia de los jueces, el derecho a la defensa, el estado o presunción de inocencia, única persecución por un mismo delito, la no obligación a declarar contra sí mismo, el derecho a la información plena acerca del caso, el derecho a convertirse de víctima a querellante por acciones infundadas o falta de pruebas, oportunidad de conciliar.