

La Sala Constitucional de Costa Rica: composición, funciones y organización interna*

Haideer Miranda Bonilla – Costa Rica

1. Introducción

El presente estudio fue realizado con ocasión de la mesa redonda denominado “La justicia constitucional al interno: composición, funciones y organización interna” que se llevó a cabo en la VIII edición del Curso de Alta Formación en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos que anualmente organiza la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa¹. En particular modo se pretende abordar la estructura, organización interna y competencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, órgano jurisdiccional que entró en vigor en septiembre de 1989 encargado de hacer respetar la Constitución Política (1949) y los instrumentos internacionales de derechos humanos². Además, se pretende exponer los retos más importantes que a futuro enfrenta la jurisdicción constitucional, en particular si debiera salir de la estructura del Poder Judicial, tal y como plantean algunos de sus integrantes y un sector de la doctrina.

* Las opiniones y comentarios contenidos en este artículo no representan necesariamente el criterio oficial de las instituciones en las que el autor labora.

¹ La actividad se llevó a cabo el 16 de enero del 2019 y fue coordinada por Paolo Passaglia, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa y responsable del Área de Derecho Comprado de la *Corte Costituzionale* y contó con la participación de Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Vice Presidente del Tribunal Constitucional de Perú, Itziar Gómez Fernández, Profesora de la Universidad Carlos III de Madrid y Letrada en el Tribunal Constitucional Español, Haideer Miranda Bonilla, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Vanessa Monterroza Baleta funcionaria de la Cámara de Representantes de Colombia y Luis Alberto Petit Guerra, ex Magistrado en Venezuela.

² Sobre el modelo de justicia constitucional costarricense se puede consultar: CARVAJAL PEREZ M., MIRANDA BONILLA H., SALAZAR MURILLO R. (Coords.), *Constitución y Justicia Constitucional: Veinte años de Justicia Constitucional (1989-2009)*. San José: Editorial Colegio de Abogados, Sala Constitucional y Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia, 2009. HERNÁNDEZ VALLE R., *Derecho Procesal Constitucional*. San José: Editorial Juricentro, 2014. ROCAFORT PIZA, R., *La Justicia Constitucional en Costa Rica*. 1ª ed., Editorial Investigaciones Jurídicas, 2004.

2. La creación de la Sala Constitucional en 1989

En la historia constitucional de Costa Rica, el presente año se conmemorarán dos fechas de gran importancia, el 70 aniversario de la promulgación de la Constitución Política³ y el 30 aniversario de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia —en adelante Sala Constitucional—, es decir, el órgano jurisdiccional encargado de hacer respetar el texto constitucional⁴. La decisión a favor del carácter rígido de la Constitución de 1949 y la posterior calificación de ésta como fuente del derecho, directa e inmediatamente eficaz en el plano de las fuentes y en el de las relaciones entre ciudadanos, llevó a la introducción de un sistema de justicia constitucional, hasta entonces desconocido en el ordenamiento constitucional costarricense. Como decía gráficamente Rodolfo Piza Escalante, ex Presidente de la Sala Constitucional, “la Constitución Política antes de la creación de la Sala Constitucional sólo servía como adorno en las oficinas de los abogados”. Esa era la triste realidad, pues el Derecho Constitucional y, por mayoría de razón la jurisdicción constitucional, prácticamente no existían en nuestro país⁵, pues era ejercida en el caso de los recursos de amparo y habeas corpus por la jurisdicción ordinaria y el control de constitucionalidad de las leyes por la Corte Plena del Poder Judicial⁶.

En mayo de 1989 se reformaron los artículos 10 y 48 de la Constitución Política de Costa Rica (1949) y se creó la Sala Constitucional a lo interno del Poder Judicial⁷, órgano especializado que lleva a cabo la protección de los derechos humanos y el control concentrado de constitucionalidad teniendo sus sentencias un carácter vinculante *erga omnes*, pues en contra de ella no cabe recurso alguno y son de acatamiento obligatorio para todos los operadores jurídicos⁸. Si el principio de legalidad fue la principal conquista del derecho público en el siglo XIX, el surgi-

³ El Doctorado en Derecho y la Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR) realizó un ciclo de ocho conferencias para conmemorar el 70 aniversario del texto constitucional con la presencia de reconocidos expertos nacionales e internacionales que abarcaron las siguientes temáticas: historia constitucional, derecho comunitario, derechos fundamentales, derechos sociales y grupos vulnerables, derechos electorales, independencia judicial y los retos que enfrenta nuestra constitución.

⁴ La Sala Constitucional realizó un seminario internacional para conmemorar su 30 aniversario denominado “La protección efectiva de los derechos fundamentales en la jurisdicción constitucional” los días del 25 a 27 de septiembre del 2019, el cual contó con la participación de reconocidos académicos nacionales e internacionales.

⁵ HERNÁNDEZ VALLE R., *Reseña histórica sobre la creación de la Sala Constitucional*, «Revista de la Sala Constitucional», n° 1, julio del 2019, p. 7.

⁶ El recurso de inconstitucionalidad fue introducido y regulado en 7 artículos por el Código Procesal Civil de 1938. Entre esa fecha y la entrada en vigor de la Ley de la Jurisdicción Constitucional el 11 de octubre de 1989, se presentaron alrededor de 130 recursos y sólo 16 o 17 fueron declarados con lugar.

⁷ JURADO FERNÁNDEZ J., *La Sala Constitucional: un Tribunal Constitucional en el seno del Poder Judicial*, «Revista de la Sala Constitucional», n° 1, julio del 2019.

⁸ Artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

miento de jurisdicciones constitucionales en la mayoría de los países del mundo es el mayor legado del siglo XX. En este sentido, el surgimiento de Cortes, Tribunales Constitucionales en Europa y en América Latina caracterizado por el jurista italiano Mauro Cappelletti como la “*jurisdicción de la libertad*”⁹ han venido a fortalecer la dignidad de las personas, la protección de sus derechos fundamentales y limitado la arbitrariedad de los poderes públicos.

Ha sido la creación de esta nueva jurisdicción constitucional la que ha puesto en marcha, la mayor revolución, no sólo en el campo del derecho constitucional y público de Costa Rica en general, sino también en el esquema de sus poderes públicos y de sus principales instituciones políticas, sociales, incluso económicas y culturales¹⁰. Nuestra jurisdicción constitucional, es una conquista invaluable de la sociedad costarricense que efectivamente fortalece el Estado Democrático y Social de Derecho, pues permite que los ciudadanos puedan tener una visión real y cercana de la Constitución y que ésta no sea un mero instrumento normativo. No puede desconocerse que siempre la Sala Constitucional crea tensiones y presiones, porque al definir temas del poder, puede existir la pretensión que esta instancia político-jurídica, resuelva conforme esperan determinados sectores de la sociedad, especialmente aquellos que se alinean con la agenda del poder¹¹.

Hay un antes y un después en nuestro ordenamiento jurídico con la creación de nuestro Tribunal Constitucional que vino a limitar la arbitrariedad de los poderes públicos. En este sentido, la reforma constitucional de los artículos 10 y 48, así como la promulgación de una Ley de la Jurisdicción Constitucional de avanzada permitió por ejemplo el acceso directo del individuo a través de un “recurso de amparo” con amplios criterios de legitimidad que es reconocido a nivel internacional como un ejemplo de acceso a la justicia. Fue una reforma relevante, trascendental para nuestro ordenamiento jurídico.

El control de constitucionalidad en Costa Rica se ejerce en forma concentrada, es decir, por un único órgano en forma exclusiva y excluyente, desde 1937 y hasta 1989 por la Corte Plena del Poder Judicial. No obstante, la reforma constitucional que creó la Sala Constitucional dio lugar al desarrollo legislativo de una jurisdicción especializada cuyas competencias son semejantes a las que tienen los tribunales constitucionales en el modelo europeo de control de constitucionalidad¹². En este

⁹ CAPELETTI M., *La giurisdizione costituzionale delle libertà. Primo studio sul ricorso costituzionale. (Con particolare riguardo agli ordinamenti tedesco svizzero e austriaco)*. Milano: Giuffrè, 1955.

¹⁰ PIZA ESCALANTE R., *Una década de la nueva justicia constitucional en Costa Rica*, p. 28. En Av.Vv., *La Sala Constitucional. Homenaje en su X Aniversario*. San José: Editorial, Universidad Autónoma de Centroamérica, 1999.

¹¹ CRUZ CASTRO, F., *Treinta años de la Sala Constitucional. Luces y sombras frente a interrogantes y desafíos*, discurso pronunciado el 25 de septiembre del 2019 en la inauguración del seminario organizado por la Sala Constitucional para conmemorar su 30 aniversario denominado “*La protección efectiva de los derechos fundamentales en la jurisdicción constitucional*”.

¹² JURADO FERNANDEZ J., *La Sala Constitucional: un Tribunal Constitucional en el seno del Poder Judicial*, cit., p. 186.

sentido, es claro que nuestro actual modelo de justicia constitucional se vio claramente influenciado por las experiencias de otras jurisdicciones constitucionales, en particular por la Corte Constitucional Italiana, el Tribunal Federal Constitucional Alemán, el Consejo Constitucional Francés, el Tribunal Constitucional Español y la Corte Suprema de los Estados Unidos de América. Las características de los modelos europeo y norteamericano influenciaron el sistema de justicia constitucional costarricense. Así, por ejemplo, cuenta con un proceso prejudicial o incidental similar a la experiencia de la Corte *Costituzionale*¹³ mediante el cual el juez somete a consideración de la Sala Constitucional sus dudas sobre la constitucionalidad y convencionalidad de una ley o norma que deba aplicar a un caso concreto. Por otra parte, al igual que los tribunales constitucionales europeos, la Sala Constitucional, además del control de constitucionalidad, ejerce la protección y tutela de los derechos fundamentales por medio del recurso de amparo. Finalmente, la Sala Constitucional, al igual que algunos tribunales constitucionales, conoce de procesos distintos al control de constitucionalidad y la tutela de derechos fundamentales, como son los conflictos de competencia entre órganos constitucionales, y entre estos y demás órganos estatales¹⁴.

Desde su entrada en funciones la Sala Constitucional le ha dado “fuerza normativa a la Constitución” garantizando el respeto de los derechos, principios y valores reconocidos en nuestra Constitución. Lo anterior pone en evidencia que la Constitución es “instrumento vivo y dinámico”, pues no existe ningún derecho que sea inmutable o eterno. Así, por ejemplo, a través de interpretación de la constitución, el juez constitucional ha reconocido que los instrumentos internacionales de derechos humanos en la medida que otorguen un mayor nivel de tutela prevalecen sobre la Constitución¹⁵. Esta apertura al derecho internacional de los derechos humanos es una ruta que permite visualizar el efecto expansivo de los derechos constitucionales.

El 30 aniversario de la Sala Constitucional que recientemente se conmemoró presupone una cierta madurez del órgano de justicia constitucional que se evidencia con las más de trescientas setenta mil resoluciones emitidas a la fecha, en las cuales se puede individualizar una serie de temáticas de gran actualidad en el ámbito de los derechos humanos como la tutela de la libertad e integridad personal, el acceso a la información, la libertad de expresión, el derecho a la salud, la educación, el trabajo, el derecho al agua, los derechos económicos, sociales y culturales, la protección de grupos vulnerables a los cuales ha reconocido una especial protección como los adultos mayores, niñez, privados de libertad, grupos indígenas, los límites al poder

¹³ Sobre el modelo de justicia constitucional italiano se puede consultar MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia Costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2010. ROMBOLI R. (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*. Torino: Giappichelli, 2009.

¹⁴ JURADO FERNÁNDEZ, J., *La Sala Constitucional: un Tribunal Constitucional en el seno del Poder Judicial*, cit., p. 187.

¹⁵ Sala Constitucional, sentencias números 3435-1992, 5759-1993 y 2313-1995.

constituyente, el control de convencionalidad, el diálogo judicial con otras jurisdicciones constitucionales y con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el reconocimiento de una serie de nuevos derechos vía jurisprudencial que han extendido el catálogo de derechos reconocidos en nuestra constitución¹⁶.

En la tramitación y resolución de los recursos de amparo y hábeas corpus se resuelven en tiempos relativamente cortos y céleres, graves violaciones de derechos fundamentales. El recurso de amparo, a pesar de su agobiante número, es el mejor puente que tiene el ciudadano para acercarse a la “costituzione vivente”. La importancia de la Sala Constitución no solo radica en el dictado de sentencias de gran trascendencia a nivel nacional, de esas que hacen mella en todos los medios de comunicación, sino también y principalmente en la resolución de recursos de amparo y de habeas corpus donde está de por medio un ser humano, un administrado a quien se le ha vulnerado arbitrariamente sus derechos. Ese niño con discapacidad que no ha tenido acceso a la educación que merece; ese adulto mayor a quien no se le brinda una atención médica pronta; esa persona gravemente enferma que no tiene acceso a sus medicamentos o una atención médica célere; ese ciudadano que debe soportar malos olores en su casa de habitación por el funcionamiento de un relleno sanitario; ese privado de libertad quien vive en condiciones de hacinamiento, y así muchos casos que hacen que merezca y valga la pena de existencia de esta “jurisdicción de la libertad”.

3. Estructura y organización

La Sala Constitucional está conformada por 7 magistrados propietarios y 12 magistrados suplentes de conformidad con el artículo 4 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional el cual dispone: “La Sala Constitucional está formada por siete magistrados propietarios y doce suplentes, todos elegidos por la Asamblea Legislativa en la forma prevista por la Constitución. Su régimen orgánico y disciplinario es el que se establece en la presente y en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

El nombramiento de los jueces constitucionales es realizado por la Asamblea Legislativa por un período de 8 años en el caso de los titulares y de 4 años en el caso de los magistrados suplentes¹⁷ por medio de una votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes (mayoría calificada). Al respecto, el artículo 158 de la Constitución determina “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por un período de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. En el desempeño de sus funciones, deberán actuar con

¹⁶ MIRANDA BONILLA H., *El reconocimiento de nuevos derechos por la Sala Constitucional de Costa Rica*, pp. 369-408. En: PAZ C.M. y MIRANDA BONILLA H. (Coords.), *Constitucionalismo y nuevos derechos*. Bogotá: Editorial Ediciones Nueva Jurídica, n° 38 de la colección de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, 2019.

¹⁷ Artículo 121 inciso 3 de la Constitución.

eficiencia y se considerarán reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario. Las vacantes serán llenadas para periodos completos de ocho años". Por otra parte, la Sala Constitucional la integran 12 magistrados suplentes que sustituyen a los titulares en su ausencia o excusa de conocer un determinado caso y son nombrados por un período de cuatro años por la Asamblea Legislativa de una nómina de candidatos que remite la Corte Plena del Poder Judicial. Tanto los jueces titulares como suplentes tienen la posibilidad de reelegirse. En su estructura existe un Presidente, una Secretaría General, un grupo de letrados y auxiliares que apoyan a los jueces constitucionales. Por otra parte, el *quórum* para sesionar es de siete jueces debiendo existir una mayoría de titulares sobre todo cuando se analizarán asuntos complejos o en aquellos casos en donde se pretende cambiar una tesis jurisprudencial. Los asuntos son discutidos por el pleno en sesión privada con base en un proyecto de sentencia que elabora el magistrado ponente. La sentencia se emite por mayoría simple de los integrantes. Además el juez constitucional de manera razonada puede salvar el voto o incluir un nota separada o razones adicionales, las cuales se incorporarán al texto de la resolución final.

4. El estatuto del juez constitucional

La noción de estatuto trata del conjunto de situaciones jurídicas vinculadas a la función de un juez constitucional, a partir del momento de la nominación o elección, de la consecuente incorporación al ejercicio de sus responsabilidades, y hasta el momento de la culminación del encargo y del ejercicio de sus funciones¹⁸. En este sentido para el constitucionalista Roberto Romboli los elementos que integran el estatuto constitucional son: a. Número de jueces que integran el pleno, órganos de designación, requisitos de elegibilidad y procedimiento de designación; b). El juramento, la duración del encargo y la reelección; c) las incompatibilidades; d) La inamovilidad; e) La retribución económica; f) La libertad de opinión y de voto; g) Los motivos del cese y el fuero; h) el régimen de responsabilidades¹⁹. En particular los jueces constitucionales en el ejercicio de sus funciones tienen amplias garantías de independencia e inamovilidad, motivo por el cual no pueden ser juzgados por las opiniones y las resoluciones emitidas en el ejercicio de sus funciones hasta que permanezcan en el cargo y se les garantiza una remuneración digna por el ejercicio del cargo. Asimismo el régimen de incompatibilidades en el ejercicio del cargo se encuentra regulado en los artículos 160 y 161 de la constitución en concordancia en los numerales 8, 9 y 58 inciso 4) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁸ ROMBOLI R., *Justicia Constitucional, Derechos Fundamentales y Tutela Judicial*. Lima: Ed. Palestra Editores, 2018, p. 202.

¹⁹ ROMBOLI R., *Justicia Constitucional, Derechos Fundamentales y Tutela Judicial*, cit., pp. 208-222.

5. Competencias de la jurisdicción constitucional

Tanto la Constitución Política de la República de Costa Rica, como la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley No. 7135 de 11 de octubre de 1989, han atribuido a la Sala Constitucional las siguientes competencias: el control de constitucionalidad, que puede ser desarrollado de modo previo a la entrada en vigor de la norma jurídica, o a posteriori, mediante las acciones de inconstitucionalidad y las consultas judiciales que puede plantear cualquier juez; los procesos de garantía de los derechos fundamentales, dentro de los cuales destaca el proceso de habeas corpus para la protección de la integridad y libertad personales, así como el recurso de amparo para la defensa de los demás derechos de carácter fundamental previstos en la Constitución, como en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos aplicables en la República. Además, tiene la competencia para resolver los conflictos de competencia entre órganos constitucionales, que pueden ser positivos o negativos, según los cuales los órganos que se disputan la respectiva competencia deseen o no hacer ejercicio de ella.

5.1. El recurso de amparo

Es un recurso mediante el cual cualquier persona puede acudir ante la Sala Constitucional a fin de que se garanticen los derechos y libertades fundamentales, consagrados en la constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Los antecedentes históricos del amparo se encuentran en la Ley número 1161 del 2 de junio de 1950, en la cual se establecía que el recurso de amparo era resuelto por el juez ordinario, es decir, se llevaba a cabo a través de un control difuso, sin embargo, en la praxis fue un instituto poco utilizado, pues se tenía que agotar la vía administrativa y presentar el recurso en el plazo de ocho días naturales, a partir del momento en que cesó la violación o amenaza.

Al respecto, el artículo 48 de la Constitución Política determina: *“Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la Republica”*. Por su parte, el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional indica que el recurso de amparo: *“(...) procede contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos”*.

En el ordenamiento jurídico costarricense, el amparo es competencia exclusiva de la Sala Constitucional y tiene como características principales ser un recurso sencillo, informal, autónomo, directo, sumario y subjetivo que procede contra las actuaciones, omisiones o amenazas de las autoridades administrativas e incluso contra sujetos de derecho privado, sin necesidad de agotar previamente la vía administrativa. Por otra parte, este recurso tiene una amplia legitimación, pues cualquier

persona puede presentar este tipo de recurso incluso a favor de un tercero, pero éste deberá ser titular del derecho constitucional lesionado, es decir, se requiere de la existencia de una lesión o amenaza individualizada o individualizable. En materia de amparo no cabe la acción popular, sin embargo, si se admite la tutela de intereses difusos y colectivos como la protección del medio ambiente, la salud, el patrimonio cultural, los derechos del consumidor, la hacienda pública y el manejo de recursos públicos. Asimismo, no es necesario el patrocinio legal, motivo por el cual se han tramitado y resuelto recurso presentados en una servilleta o en una hoja de papel.

Por otra parte, existen tres tipos de recursos de amparo, en particular: a) contra órganos o sujetos públicos; b) contra sujetos de derecho privado y c) por rectificación o respuesta. De conformidad con el artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no procede el amparo contra: a) leyes u otras disposiciones normativas salvo cuando se impugnen conjuntamente contra actos de aplicación individual; b) contra resoluciones judiciales y actuaciones del Poder Judicial; c) actos que realicen las autoridades administrativas al ejecutar actuaciones judiciales; d) cuando la acción u omisión hubiere sido legítimamente consentida por la persona agraviada; e) contra actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

5.2. El recurso de *habeas corpus*

Este recurso garantiza la libertad e integridad de la persona humana, la protege de ser perturbada o de sufrir restricciones por actos y omisiones que cometa las autoridades públicas, detenciones e comunicaciones ilegítimas. Además, resguarda la libertad de tránsito²⁰.

5.3. El control de constitucionalidad

Este tipo de control puede ser realizado *a priori*, es decir, con anterioridad a la promulgación de la normativa a través de las consultas legislativas de constitucionalidad y *a posteriori* a través de las acciones de constitucionalidad.

5.3.1. Las consultas legislativas de constitucionalidad

Al respecto existen dos tipos de consultas. La primera de ellas es la denominada “preceptiva” y es la planteada por el Directorio de la Asamblea Legislativa, cuando se trata de proyectos de reformas constitucionales o a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, así como aquellos proyectos de ley tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales. El segundo tipo de consulta es denominada “facultativa”, y por medio de ella un grupo de al menos 10 diputados, pueden solici-

²⁰ El artículo 15 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional determina: “Procede el *habeas corpus* para garantizar la libertad e integridad personales, contra los actos u omisiones que provengan de una autoridad de cualquier orden, incluso judicial, contra las amenazas a esa libertad y las perturbaciones o restricciones que respecto de ella establezcan indebidamente las autoridades, lo mismo que contra las restricciones ilegítimas del derecho de trasladarse de un lugar a otro de la República, y de libre permanencia, salida e ingreso en su territorio”.

tar a la Sala Constitucional su opinión previa de los proyectos legislativos a efecto de corroborar que no infringen el Derecho de la Constitución; además dispone la obligación de consultar a la Sala en relación con otros proyectos de ley. Asimismo, conforme lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes también podrán plantear una consulta, en los casos previstos por dicho numeral.

5.3.2. La acción de inconstitucionalidad

Procede contra las leyes y disposiciones generales que lesionen el Derecho de la Constitución, o cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite esencial indicado en la Constitución o establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Al respecto, el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional determina “Cabrán la acción de inconstitucionalidad: a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional. b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo. c) 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. ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento. d) Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional. e) Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. En este evento, la declaratoria se hará solamente para los efectos de que se interpreten y apliquen en armonía con la Constitución o, si su contradicción con ella resultare insalvable, se ordene su des aplicación con efectos generales y se proceda a su denuncia. f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas”.

5.4. La consulta judicial

Esta clase de consultas pueden ser presentadas por los jueces ordinarios, para aclarar sus dudas de constitucionalidad y convencionalidad sobre una norma o acto que deban aplicar en la resolución de un caso que tenga que deban juzgar. Al respecto, el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional determina “Todo juez estará legitimado para consultarle a la Sala Constitucional cuando tenga 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”.

6. El sistema de elección de los jueces constitucionales: críticas y posibilidades de mejora

La independencia judicial se constituye en un derecho humano no dirigido únicamente al juez como sujeto de derechos y obligaciones, sino es una garantía para el ciudadano y para la sociedad democrática que aspira convivir en un Estado Constitucional de Derecho, es decir, tiene una dimensión individual y colectiva. Uno de los fundamentos de la debilidad del sistema judicial costarricense proviene de la forma en que se elige a los magistrados, designados políticamente, con todas sus características: discrecionalidad absoluta. El acto de elección de magistrados por parte del Poder Legislativo es una manifestación de voluntad política sin fundamentación. La selección debe ser por méritos, pero por el momento, en nuestras discusiones y en el derecho de muchos países, no hay mucho espacio para ello, sino que imperan otros criterios difíciles de perfilar. La permanencia en el cargo es otra fuente de vulnerabilidad, pues cuando el juez se debe someter a una reelección de su mandato se le cobran sus criterios jurídicos establecidos en las sentencias o incluso posiciones de minoría desarrolladas en su votos disidentes o notas separadas, tal y como aconteció en el 2012 con la destitución arbitraria del juez constitucional Cruz Castro por parte de la Asamblea Legislativa quien fue restituido en el ejercicio del cargo por una sentencia emitida en un recurso de amparo por la Sala Constitucional.

El sistema costarricense presenta fortalezas pero también serias debilidades, tal y como recientemente evidenció el Sr. Diego García Sayán, Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su reciente informe contra nuestro país con fecha 19 de julio del 2019, referente al proceso de selección y designación de las altas magistraturas judiciales. En este sentido, uno de los grandes retos que enfrenta esta temática es el procedimiento de nombramiento de los magistrados y las magistradas en el cual deben prevalecer criterios objetivos y de transparencia a fin de que se nombren a los mejores juristas del país que cuenten con una sólida experiencia profesional, formación académica, altos valores éticos y se respete la paridad de género.

La designación de un magistrado debe responder a criterios de idoneidad, profesionalidad y probada trayectoria de independencia. No deben quedar sombras o imprecisiones que impiden establecer la justificación y legitimación de la designación. Existe un contraste entre el procedimiento de nombramiento del juez ordinario en donde existe la carrera judicial, pues se ingresa y asciende por méritos y el que se aplica al Magistrado o Magistrada Constitucional en el escenario parlamentario.

La legitimidad en la designación de un juez constitucional en una sociedad democrática se nutre de un procedimiento transparente, conforme a reglas objetivas previamente establecidas que no sean cambiadas a conveniencia y en la que imperan los méritos profesionales, académicos y éticos del candidato. En el derecho comparado un ejemplo de buenas prácticas es el modelo italiano en donde como requisito

para ser nombrado magistrado de la Corte Constitucional el candidato debe desempeñarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución como juez en propiedad en alguna de las jurisdicciones superiores, catedrático universitario o abogado con más de veinte años de ejercicio profesional, lo que ha permitido que prestigiosos juristas con una amplia experiencia y formación hayan ocupado ese cargo. Los requisitos de edad y trayectoria reducen los riesgos de nombramientos en los que imperen criterios que no pueden reconstruirse una vez electo el candidato. Asimismo destaco de la experiencia italiana el hecho de que *“los jueces y magistrados solo se distinguen entre sí por la diversidad de sus funciones”*. Una definición sencilla que refleja una de las características de la independencia interna del juez frente al poder de sus colegas. La esencia del juez es la misma, no importa el cargo que ocupe dentro de la jerarquía. La democracia, en su mejor versión, es indispensable al interior del sistema judicial. Todos los jueces, son iguales, no importa su jerarquía.

Si bien no existe a nivel mundial un único modelo exitoso para el nombramiento de los magistrados y magistradas, aspectos como la transparencia y el establecimiento de criterios objetivos que garanticen la idoneidad, así como la paridad de género deben guiar estos procesos. La paridad de género, un tema que debe abordarse seriamente, aplicando también criterios de equidad e igualdad al aplicar acciones afirmativas en la designación de jueces constitucionales y supremos. En este sentido, es fundamental que se establezcan criterios objetivos para valorar adecuadamente el mérito personal y la capacidad profesional dentro del proceso de selección y nombramiento de los magistrados y magistradas, de conformidad con lo dispuesto en los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas.

Por otra parte, uno de los acontecimientos positivos en esta temática es la participación de representantes de la sociedad civil que han señalado debilidades y omisiones en el procedimiento de designación de magistrados y magistradas. En este sentido, han sido las deficientes y recomendaciones evidenciadas en forma reiterada por el Foro de la Justicia y por el Panel Independiente para la elección de magistrados y magistradas que analizaron los concursos de los puestos vacantes en la Sala de Casación Penal y en la Sala Constitucional pendientes de nombramiento en la Asamblea Legislativa, fueron uno de los factores tomados en cuenta por el Relator Especial sobre la Independencia Judicial de los Magistrados para emitir su informe en contra de mi país, en el cual se evidenció que las mejoras introducidas en el proceso de selección de Magistrados tras la creación de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos, especialmente respecto al aumento de la publicidad de nombramientos, ciertos usos como el cabildeo con los diputados parece continuar a pesar de que es prohibido.

Al respecto, el Relator Especial de Independencia Judicial de las Naciones Unidas recomendó: “1. Adoptar y aplicar las medidas necesarias para garantizar que el proceso de selección y nombramiento de las altas magistratura esté basado exclusivamente en criterios objetivos y transparentes y que tengan por objetivo asegurar

la independencia, idoneidad y la formación o calificación idónea de las personas seleccionadas. 2. Las decisiones relativas a la selección deben basarse en el mérito y tener en cuenta las calificaciones, aptitudes y capacidades los candidatos, así como su integridad, independencia e imparcialidad. 3. Establecer de una manera clara y detallada todo el proceso de selección de las altas magistraturas. Dicho proceso ha de asegurar los criterios señalados en los párrafos anteriores; así como el cumplimiento del principio de no discriminación, en particular en relación al género y la diversidad étnica. 4. La convocatoria y todo el proceso deberá ser público y transparente con la posibilidad de realizar audiencias públicas y contar con la participación de la magistratura y sus asociaciones profesionales, así como de los otros actores de la sociedad civil costarricense. 5. Asegurar que la selección y nombramiento de las altas magistraturas no se vea afectado por motivos indebidos, tales como intereses políticos, económicos o de otra naturaleza que puedan desvirtuar un proceso objetivo y transparente de selección y nombramiento. 6. La selección final y nombramiento de las altas magistraturas deberá ser motivada, argumentada y justificada²¹. Con fundamento en lo expuesto, el modelo vigente de selección y nombramiento de Magistrados y Magistradas requiere se mejorado con las herramientas que brinda la participación, la especialización, objetividad y la transparencia, superando la cultura de la verticalidad y la opacidad.

7. Retos de la Sala Constitucional en su 30 aniversario

En el debate y la doctrina nacional se discute si la Sala Constitucional debe salir de la estructura del Poder Judicial y seguir la experiencia de otras jurisdicciones como la Corte Constitucional Italiana. Esa es la posición de magistrado Fernando Castillo Viquez actual Presidente de la Sala Constitucional quien en una reciente entrevista indicó “En lo particular creo que la Sala debe salir del Poder Judicial. Deberíamos de ir a un modelo europeo y crearlo como un tribunal constitucional al que se le garantice un fondo constitucional. Creo que los temas en Corte Plena consumen mucho trabajo. El magistrado está más involucrado en temas administrativos y no en la gran definición de políticas. Segundo, hay una gran cantidad de asuntos de Corte que terminan siendo objeto de análisis en la Sala, de ahí que los miembros de la Sala tienen que estarse absteniendo en esos temas. “Tercero, hay asuntos propios de la Corte, donde luego vienen justiciables y presentan recursos de amparo o acciones de inconstitucionalidad contra los acuerdos de Corte, sobre los cuales nosotros tenemos que estar también absteniendo de conocer y votar”²².

²¹ Informe número OL-CRI3/2019 del 12 de julio del 2019 del Relator Especial de Independencia Judicial de las Naciones Unidas comunicado a la Misión Permanente de la República de Costa Rica ante la Oficina de las Naciones Unidas.

²² <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/modernizacion-tarea-pendiente-de-resolver-par-la-la/76RALQ64XRDA5NBU2CTE45GQZ1/story/>

En sentido similar el constitucionalista Rubén Hernández Valle ha indicado que “la principal tarea de la Sala es convertirse en un tribunal independiente del Poder Judicial. El país está maduro para dar este salto de calidad y ponernos a la altura de las cortes constitucionales europeas, cuya influencia fue decisiva en la articulación de nuestro modelo de justicia constitucional. No es conveniente que la Sala esté en la órbita del Poder Judicial, pues sus magistrados pierden mucho tiempo en labores administrativas y, en numerosas ocasiones, deben abstenerse de votar asuntos en la Corte Plena porque deberán resolverlos como magistrados de la Sala Constitucional”²³.

Por otra parte, para el actual Presidente de la Corte Suprema de Justicia y Magistrado de la Sala Constitucional la Sala Constitucional tiene importantes retos, “(...) algunos tienen relación con el desarrollo social, político y económico del país. Voy a mencionar algunos: a) *Temas de ambiente*. Hasta dónde puede la Sala regular la materia ambiental, que siempre presenta tensiones con el desarrollo económico y el desarrollo empresarial. Visiones de largo plazo o visiones de corto plazo. Hay muchos ejemplos, como el cultivo de la piña y sus efectos, la pesca de camarón con redes de arrastre, la minería a cielo abierto, etc.; b) *Temas del Estado Social de Derecho*. Aquí hay serias tensiones entre visiones económicas y de desarrollo. Estas materias provocan desencuentros desde la política y desde el mundo de la economía. Hay una tendencia muy fuerte a postergar el desarrollo social en función de urgencias fiscales y económicas. ¿Las reglas de restricción del gasto, pueden reducir o suprimir las necesidades del estado social? En la definición de estas disyuntivas dramáticas, incide la Sala Constitucional, con el aplauso o el reproche de las élites. c) *Temas laborales y derechos de las personas trabajadoras*. También es un reto para la jurisdicción constitucional, resolver estos conflictos entre el control de la mano de obra y los derechos de las y los trabajadores, que siempre son enfrentados con el poder patronal y el modelo económico. ¿Cómo fijar esos equilibrios? Las garantías sociales alcanzadas en la década del cuarenta siguen provocando tensiones y discursos políticos conservadores. Las garantías sociales nunca estarán totalmente consolidadas, es a la Sala a la que le corresponde asegurar su supervivencia, no para que adornen las normas, sino para que sean efectivas”²⁴. Finalmente, el otro importante reto se encuentra relacionado con el mejoramiento del modelo vigente de selección y nombramiento de los jueces constitucionales tanto propietarios como suplentes en los que deben primar los criterios objetivos a fin de que sean escogidos las personas mejor preparadas. Además en los procesos de reelección de un juez no se le puede sancionar por sus criterios interpretativos, pues ello vulnera la independencia judicial.

²³ <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-los-30-anos-de-la-sala/CGXGNI5N6BC6JEWUWQIFZSM3SU/story/>

²⁴ CRUZ CASTRO F., *Treinta años de la Sala Constitucional. Luces y sombras frente a interrogantes y desafíos*, discurso pronunciado el 25 de septiembre del 2019 en la inauguración del seminario organizado por la Sala Constitucional denominado “La protección efectiva de los derechos fundamentales en la jurisdicción constitucional”.

En este sentido, las reformas a la jurisdicción constitucional deben ser orientadas a fortalecer sus actuaciones y competencia y por ende nuestro Estado Constitucional, pero lo que si es cierto, es que es la Sala Constitucional no puede desaparecer. En este sentido es responsabilidad de los jueces constitucionales y del sistema político, asegurar que la Sala Constitucional garantice la vigencia efectiva de la Constitución, evitando que se convierta en una instancia de papel.