

## **IMPACTO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL PARLAMENTO**

*Hugo Alfonso Muñoz Quesada*

El trabajo lo dividiré en dos partes. La primera versará sobre los problemas comunes de los órganos de control de constitucionalidad y su relación con la gobernabilidad. En la segunda parte, se examinará la sala constitucional costarricense, sus relaciones con otros órganos y en particular con el Parlamento.

### **I. PROBLEMAS SOBRE EL CONTROL Y LA GOBERNABILIDAD**

La protección de los derechos fundamentales a cargo de Cortes o Tribunales Constitucionales adquirieron en Europa una importancia decisiva, a partir de la Segunda Guerra Mundial. Renuentes al control, sin embargo, los franceses bajo la influencia de Rousseau, no aceptaron la existencia de esos instrumentos de fiscalización que limitan la ley, obra del legislador y, por ello, expresión de la voluntad general, según la tradición del siglo XIX.

En el resto de Europa, al contrario, se concibió la ley más bien como fruto de una mayoría parlamentaria, apoyada por el gobierno y, en consecuencia, el control no solo resultaba conveniente sino necesario. La necesidad de crear un control con garantías suficientes aparece brillantemente dibujada en un artículo de Hans Kelsen, uno de los juristas más notables de este siglo, aunque mal comprendido en América Latina. En este artículo de los años veinte, este autor sentó las bases de la justicia constitucional como se concibe particularmente en Europa y en algunos países de América Latina.

Varios problemas suscita el nacimiento de la justicia constitucional:

1. Una justicia activa, dinámica y creadora irrumpe en los sistemas políticos, encargada de controlar nada más y nada menos que los asuntos políticos, de enfrentar los problemas del exceso de poder, de la arbitrariedad, de la irracionalidad; una justicia lidiando cotidianamente con los protagonistas políticos, en campos fronterizos entre lo político y lo jurídico. Al surgir para garantizar, esencialmente, la supremacía de la Constitución, el respeto de los derechos fundamentales y, resolver los conflictos entre los demás poderes y órganos constitucionales, las cortes inevitablemente confrontan sus decisiones con el Parlamento, el Poder Ejecutivo y los demás órganos del Estado.

2. Otro de los problemas se refiere a la jurisprudencia como fuente del Derecho. El juez Constitucional crea derecho y, con ello, según algunos autores, incursiona en campos que corresponden al legislador. Mediante interpretaciones constitucionales, los jueces constitucionales crean normas que no son aprobadas por los órganos políticos sino por los jueces constitucionales, los políticos reclaman invasión de funciones. El Tribunal Constitucional Alemán y el Italiano, así como en general el Tribunal Europeo han producido ricas sentencias normativas. Incluso el Tribunal Alemán, en una famosa sentencia le ordenó al parlamento de ese país dictar una ley, justamente sobre las contribuciones políticas, dentro del plazo de un año. El Parlamento Alemán, disciplinadamente, acató la decisión del tribunal y cumplió con la obligación de aprobar esa ley que, sin embargo, el Poder Ejecutivo atrasó un poco, al sancionarla<sup>1</sup>. En Costa Rica, la jurisprudencia normativa de la Sala Constitucional ha sido rica, tanto en lo relativo a leyes, como a normas constitucionales en particular, las que crean nuevos derechos fundamentales. Intimamente ligado a este problema está el relativo a la interpretación: si se trata de una interpretación de la letra, muchas veces resulta un tanto artificial e insuficiente; por ello se permite al juez constitucional una amplitud interpretativa que termina por normar diversas situaciones y por gobernar mediante resoluciones interpretativas. Se suele afirmar, con un juez americano, que la Constitución dice lo que los jueces constitucionales dicen que dice la Constitución. Otros problemas interpretativos surgen en relación con el momento histórico de la creación de la Constitución que, en particular en los Estados Unidos, al hacer referencia a una Constitución de más de doscientos años y en Francia, donde la Constitución de 1958, mediante su preámbulo, remite a la Declaración de 1789, que obligan a sus interpretes a desentrañar el sentido de las normas de acuerdo con aquella época. Dentro del mismo tema de la interpretación, cabe señalar el problema que se presenta cuando el juez constitucional advierte que un texto legal es constitucional únicamente si se interpreta en determinado sentido, lo que implica que la interpretación necesariamente es confrontada con la que el legislador quiso darle.
3. El tercer problema<sup>2</sup> de influencia indudable en el proceso de gobernabilidad, se refiere al estatuto de los tribunales constitucionales. Es común aceptar la idea de que los integrantes de los tribunales constitucionales sean escogidos por el Parlamento, unida a la necesidad de que haya personas de experiencia política, que tengan sensibilidad y sentido de la vida política, justamente por tratarse de órganos que resuelven problemas de la Constitución Política. Aclaremos que no se trata de funcionarios que han tenido experiencia política. Ligado a este tema, surge la idea de los jóvenes en estos cargos que, aportando el vigor y las nuevas ideas de la juventud, puedan incorporar renovada sabiduría al tribunal constitucional. Cabe rechazar esta última tesis. La juventud, suele afirmarse, tal vez con envidia pero no sin razón, es una enfermedad que se cura con los años. Estimamos que al contrario, un tribunal constitucional compuesto por juristas y hombres con experiencia en la vida política, con madurez y prudencia necesarias, puede garantizar de ese modo la independencia y sabiduría necesarias para resolver los complicados problemas que enfrentan los tribunales o cortes constitucionales Sin embargo, no se puede exagerar: la justicia constitucional no es para jubilados, es más bien un cargo para jubilarse, para agotar carrera. Ni para jóvenes ni para pensionados. Este tema corresponde a lo que Kelsen denominó el sujeto u órgano que resuelve el problema de constitucionalidad y que, según él, debía involucrar también a los políticos y su selección debía resultar de una mezcla entre políticos y juristas. Sí rechazamos en principio la idea de personas que no sean juristas de profesión, pero preferiblemente con experiencia política como se indicó.

1 González-Varas, Santiago. La financiación de los partidos políticos, Dykinson, S.L., Madrid 1995, p. 399.

2 Rivero, Jean. Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 669.

4. Advertido desde la segunda década de este siglo por el tratadista Kelsen, el objeto de control constituye una garantía fundamental. En este sentido cabe el examen de los derechos protegidos por la justicia constitucional. Un debate profundo se dio en Francia con motivo de que el concepto de derechos fundamentales es un tanto impreciso y no necesariamente coincide con la noción de derechos del hombre o derechos humanos. El problema se complica desde diversos ángulos: cuando el juez constitucional incorpora valores para ejercer el control de constitucionalidad o principios implícitos y amplía el campo de su competencia, o cuando el juez constitucional crea derechos nuevos no previstos en la Constitución o que se derivan de modo directo de otros derechos. Así, la Sala Constitucional de Costa Rica, por vía jurisprudencia, creó el derecho a la salud, primero, derivado del derecho a la vida; y también como consecuencia de este último derecho, el de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, antes de producirse la reforma que lo incorporó a la Constitución Política. En el campo de los derechos humanos cabe aceptar esa tesis de que los tribunales constitucionales puedan ampliarlos, mediante la jurisprudencia, aunque en caso de inflar su número puede, como en la economía, producirse una devaluación de esos derechos. Dentro de este concepto del control, cabe señalar contra qué tipo de actos. Nuestra ley de la jurisprudencia constitucional es rica y amplía el texto constitucional, como se verá en la segunda parte de esta exposición. En igual sentido, cabe plantearse ¿contra qué sujetos? Si únicamente contra funcionarios públicos u órganos políticos o también extenderlo contra actos de particulares como lo resolvió la jurisprudencia argentina y, en nuestro caso, la propia ley de la jurisprudencia constitucional.
5. Un problema ampliamente discutido por la doctrina constitucional estriba en hacer compatible el ejercicio del control constitucional con la democracia, al ser los órganos políticos electos por el pueblo, mientras que los órganos constitucionales carecen de ese escogimiento directamente por el pueblo. Sin embargo, es compatible ese control, también democrático, porque permite el acceso del pueblo a la justicia constitucional para defender sus derechos fundamentales. Es una forma diferente de ejercer el poder mediante órganos técnico jurídicos que utilizando como marco la Constitución, fiscalizan las decisiones políticas cuando afectan a los ciudadanos.
6. No pocos enfrentamientos se dan entre el órgano constitucional y el Parlamento. En particular, este tema puede acentuarse control a priori, control en abstracto, es decir, antes de que se produzca la aprobación de la ley y su aplicación concreta. Mediante la denominada consulta de constitucionalidad, en nuestro caso, un proyecto de ley puede ser objeto de examen por parte de la Sala Constitucional. Lo anterior ha provocado reacciones entre los diputados, al no querer aceptar muchas veces como inconstitucionales determinadas normas de la ley o haber violado normas de procedimiento que deben necesariamente acatar. Sin embargo, se ha aceptado, en general, los pronunciamientos de la Sala Constitucional. Estos problemas se agravan por la dificultad de trazar una frontera entre lo político y lo jurídico en las decisiones del órgano constitucional, cuya naturaleza también reviste características políticas.
7. *El Tribunal Constitucional, entre lo político y lo jurídico.* Una función moderadora de la actividad legislativa y administrativa se presenta como una de las características más importantes de estos tribunales constitucionales, los cuales resuelven con un lenguaje y con razonamientos jurídicos y dentro de un clima de trabajo diferente a las instancias políticas, pero tienen que ejercer la delicada tarea de controlar la actividad política y constitucional de los otros poderes. En ese sentido, su función no consiste en juzgar las decisiones legislativas desde una perspectiva de la oportunidad o conveniencia, ni pueden ni deben anteponer sus propias consideraciones políticas, deben ejercer un

control constitucional. Así los tribunales constitucionales deben medir sus intervenciones. Pueden deducir de sus fallos principios y pueden fundamentar sus decisiones en ellos, pero las valoraciones sobre la oportunidad y la conveniencia corresponden al legislador. Lo advirtieron los españoles: el tribunal constitucional no puede convertirse en una tercera cámara. En todos los lugares han obligado a un acomodo importante. El dilema de los órganos constitucionales es transitar en cuestiones políticas, sin hacer política partidaria, aunque se resuelva sobre la política. Los tribunales constitucionales son órganos político-jurídicos, así los ha definido la propia doctrina. En ese sentido puede ser un factor de gobernabilidad cuando resuelvan conflictos entre los órganos políticos. Llenan así un importante vacío jurídico, al dirimir los conflictos de competencia de los otros órganos o poderes del Estado.

8. *La invasión del campo legislativo.* Cabe hacer algunas consideraciones al respecto. En primer término manifestar que el juez constitucional ha valorado la razonabilidad y la proporcionalidad de la ley y con ello en algunos casos, no muchos, ha incursionado en el campo de la oportunidad política. Este aspecto ha sido fuente de algunos problemas en general y en particular en Costa Rica.

## II. LA SALA CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE

La Sala Constitucional es un órgano desconcentrado del Poder Judicial. Aunque se encuentra dentro de él no conoce superior por disposición constitucional; su jurisprudencia vinculante, salvo para ella misma, ocupa un lugar significativo en el ordenamiento jurídico de Costa Rica. Este órgano del Estado cuenta con un cúmulo de atribuciones que lo hacen sumamente poderoso, con desequilibrios políticos frente a otros poderes. Se trata de una jurisdicción constitucional “concentrada”, a pesar de que la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada en enero de 1994 pretendió incorporar elementos del control difuso, mediante la desaplicación de leyes por los demás tribunales, que la propia jurisprudencia de la Sala se encargó de limitar. La Sala Constitucional garantiza la supremacía constitucional; tiene a su cargo la tutela de los derechos y libertades fundamentales por medio del amparo, incluso contra particulares y el hábeas corpus<sup>3</sup>.

En forma más puntual cabe advertir que entre sus atribuciones están: la resolución de las acciones de inconstitucionalidad de todos los actos sometidos al derecho público; el conocimiento de los recursos de amparo para proteger todos los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales y el hábeas corpus para proteger la libertad física y la de tránsito, frente a privaciones ilícitas y arbitrarias; la resolución del amparo contra sujetos privados; para proteger a los ciudadanos de otros habitantes, cuando éstos se encuentran en situación de poder o de ventaja y ante insuficiencia de los remedios ordinarios; el conocimiento de las consultas formuladas por las demás autoridades judiciales, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad de una norma que deban aplicar; la emisión de opiniones consultivas, cuando el directorio de la Asamblea Legislativa formula una consulta para determinar si la aprobación de un tratado internacional, de una reforma constitucional o de la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional, se ajustan a la Constitución Política o cuando diez diputados lo realicen con esa misma finalidad, sobre cualquier otro proyecto de ley. La Sala decide lo relativo a los conflictos de competencia

---

3 PIZA ESCALANTE, Rodolfo. La justicia Constitucional en Costa Rica, Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales Iberoamericanos, Portugal y España; Lisboa, Portugal 10-13 octubre 1995, p.29. Justamente El Magistrado Piza acompañado por el Presidente de la Sala, el Magistrado Mora, en voto de minoría sostienen que en Costa Rica existe un control difuso, de conformidad, según ellos con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

entre todos los poderes y los constitucionales entre los demás entes y órganos del Estado; resuelve además la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales por vicios en el procedimiento; determina su propia competencia incluso frente al Poder Judicial del cual forma parte.

La Sala Constitucional interviene en el proceso parlamentario y obliga a los diputados a acatar sus dictámenes sobre el procedimiento parlamentario y controla, con rigor, la supremacía constitucional y el ajuste del acto político a la Carta Fundamentada. Sus opiniones consultivas penetran las arenas movedizas parlamentarias, al incorporarse al procedimiento parlamentario, sus resoluciones afectan la actividad del Poder Ejecutivo y sus decisiones incursionaron en el campo sagrado del sufragio, para también penetrar los laberintos terrenos del propio Poder Judicial, órgano al cual pertenecen y, sin embargo, igualmente controla. Así, con ese activismo político y jurídico irrumpió a la vida constitucional, el órgano de control, o tribunal constitucional que, desconcentrado del propio Poder Judicial y con más atribuciones que él, presentan todas las características de un Tribunal Constitucional.

Un tribunal de esa naturaleza requería una prudencia política especial. Sus decisiones, expresadas en jurisprudencia (el derecho con prudencia), sin embargo, carecieron de ella y desbordaron sus propias competencias y, según algunos, afectaron la gobernabilidad.

En esta exposición se pretende demostrar su necesidad y su avance, pero también sus excesos y extralimitaciones que ha afectado el equilibrio de poderes y, en algunos casos, la propia gobernabilidad. En Costa Rica no existen actos inmunes al control y, la fiscalización, con respecto al parlamento, se extiende a todos los actos, aunque no tengan el carácter de ley. La ley reguladora de la Sala dispone además el carácter de parámetro constitucional del Reglamento de la Asamblea Legislativa, cuyas normas relativas a la organización y al procedimiento, deben ser acatadas por los diputados en el momento de elaborar la ley.

Por ello hemos sostenido que tiene características propias de un poder morador, típico de un Senado, además de sus atribuciones relativas al control constitucional, la protección de los derechos fundamentales y a la resolución de conflictos de competencia<sup>4</sup> “... Por estar inspirada en las renovadas corrientes contraloras del poder político para garantizar la supremacía de la Constitución, con el antecedente de la creación del Poder Conservador, en los albores de la Independencia, la Sala Constitucional ha de reorientar los equilibrios de poderes y moderar, sin excedentes en ese control; justamente está llamada a fiscalizar y a evitar que su justicia “activa, dinámica y creadora” desborde los límites de su competencia, para incursionar en terrenos propios de otros poderes de la República. Así la Sala se debe convertir en el órgano moderador de los excesos, con prudencia política y dosificación en sus decisiones, pero no en factor de desequilibrio que, en lugar de colaborar con el desarrollo armónico y balanceado de poderes, agregue un elemento distorsionador del natural y legítimo cauce de la actividad política del Estado en las relaciones entre los órganos públicos y los ciudadanos”.<sup>5</sup>

A pesar de las excesivas atribuciones, la Sala Constitucional constituyó un importante paso en el fortalecimiento del Estado de Derecho, necesario para garantizar la supremacía constitucional, la seguridad jurídica, la legalidad, la paz social y una mayor vigencia de los derechos humanos. Sus pronunciamientos a favor de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los tratados

4 MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso, Las Comisiones Legislativas Plenas, PRODEL (Programa para el Desarrollo Legislativo), 1995, p. 92.

5 *Ibid.*

internacionales que, cuando confieren más derechos privan sobre la Carta Política, según la Sala Constitucional; unido a la jurisprudencia sobre el debido proceso y sobre la autonomía municipal, entre otros fallos extraordinarios, constituyen argumentos suficientes para defender su creación y su labor, a pesar de algunas extralimitaciones en el ejercicio de sus amplias e importantes competencias.

Una revisión simple de las competencias asignadas, primero por la Constitución y luego por su Ley de Jurisdicción Constitucional, nos permiten determinar que los poderes de la Sala Constitucional fueron importantes en la Constitución, se ampliaron en la propia Ley de Jurisdicción y aún más, la propia jurisprudencia lo han establecido así. Intentaremos en la conclusión hacer un balance de estas atribuciones en relación con el Parlamento y con la gobernabilidad.

## CONCLUSIÓN

La primera conclusión se refiere a la importancia de la justicia constitucional como un instrumento para controlar el poder político. En el fondo se pretende resolver varios problemas para la democracia y la gobernabilidad: la supremacía constitucional, cuyo respeto es fundamental para la seguridad jurídica y para vivir la Constitución. La Sala Constitucional ha enseñado al país a vivir y a respetar más nuestra Carta Política. En segundo término, otorga a los ciudadanos un instrumento de protección de los derechos fundamentales. Pero sobre todo, desde el punto de vista de la gobernabilidad, crea una instancia que resuelve los conflictos entre los órganos y poderes del Estado. Esa revolución jurídico política no dejó de afectar la gobernabilidad en varios sentidos: en primer término cuanto muchas veces impidió la acción gubernamental, con solo la interposición de un recurso de amparo, sin darle a la administración la posibilidad de actuar, lo que en materia de seguridad resultó en los primeros años de vigencia de la Sala.

En segundo término, las intervenciones de la Sala Constitucional invadiendo competencias afectaron el desarrollo de otros poderes, que en todo caso o lo aceptaron o se conformaron con reclamar y el asunto terminó ahí, mediante importantes transacciones jurisprudenciales realizadas por la propia Sala. Así ocurrió en el caso de un conflicto con el Tribunal Supremo de Elecciones y en otro con la Asamblea Legislativa cuando la Sala Constitucional hizo consideraciones sobre la oportunidad de una reforma constitucional. La intervención de la Sala en el proceso electoral, competencia exclusiva y obligatoria de nuestro Tribunal Supremo de Elecciones, ante lo que la Sala llamó la declinación de la competencia del Tribunal en materia de procesos internos de los partidos políticos promovió reacciones pero, posteriormente, la Sala Constitucional estableció parámetros más equilibrados que ayudaron a determinar con mayor claridad las competencias de ambos órganos constitucionales. Las intervenciones de la Sala en los juzgados de trabajo y contenciosos administrativos revelan también participaciones importantes y peligrosas en la función judicial ordinaria. De gran significación resultó ser la jurisprudencia en materia del proceso penal para garantizar el debido proceso, aunque debemos admitir que las corrientes de opinión hoy exigen una acción más drástica contra los procesados.

Ha sido especialmente interesante la intervención de la Sala Constitucional para devolverle la autonomía a las municipalidades y para delimitar el campo del reglamento frente a la ley. No compartimos las tesis de la Sala Constitucional, marcadas por un exagerado individualismo, en la defensa exagerada de la libertad frente a derechos de terceros, la moral y el orden público.

Las intervenciones en el campo de relaciones entre sujetos privados, interesantes algunas; en otras tímida su jurisprudencia, sin embargo representó un avance en el sentido de que la violación de derechos fundamentales no solo se produce en las relaciones entre el Estado y sus órganos con los ciudadanos, sino también en las relaciones entre éstos.

Exagerada ha sido la participación de la Sala en la interpretación de valores constitucionales que muchas veces resultan de las ideas subjetivas de los magistrados o concepciones ideológicas claramente identificables y no de una ideología de la Constitución que, en nuestro caso, surge de un síntesis histórico de las ideas integradas con el proceso social de la década de los cuarenta.

Finalmente, someter la política a la justicia constituye un avance importante en el Estado de Derecho y en la protección de los derechos fundamentales, pero debe realizarse con la prudencia y madurez de los jueces que deben tener cuidado en guardar los equilibrios en su activismo jurídico. El proceso político y constitucional tiene que desarrollarse dentro de un clima de madura reflexión, concertado y participativo y no simplemente el resultado de ideas impuestas, de tecnócratas que gobernando sin sensibilidad política, imponen criterios contra intereses mayoritarios y legítimos. Al fin y al cabo, la democracia es el gobierno de la mayoría, con respeto a la minoría, dentro del cauce constitucional. Ahí la Sala Constitucional tiene que jugar un papel fundamental de moderar y orientar las grandes decisiones, mediante una jurisprudencia sabia, oportuna y prudente. Pero tengamos cuidado porque detrás de consideraciones jurídicas se esconden prejuicios y consideraciones ideológicas que, bajo el ropaje de conceptos indeterminados, se pueden imponer a intereses más nobles, más justos y más igualitarios. La Constitución es un instrumento de gobernabilidad que tiene que respetar la Sala Constitucional.

Para concluir, conviene señalar que el balance en torno a la Sala Constitucional es altamente positivo, a pesar de sus errores; ha puesto de manifiesto que los demás órganos políticos no transitaban por el correcto camino constitucional, así como también justificó plenamente su necesidad y, sobre todo, enseñó a los costarricenses a conocer y a vivir la Constitución Política.