

LA DOCTRINA DE LA CUESTIÓN POLÍTICA UNA HERRAMIENTA PARA REVERTIR EL PROCESO DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN COSTA RICA

Dr. Fernando Castillo Viquez¹

SUMARIO: 1. Introducción 2. La doctrina de la cuestión política. Aspectos generales. 3. El proceso de la judicialización de la política en Costa Rica causas, síntomas y consecuencias. 4. La receptabilidad o no de la doctrina de la cuestión política en la jurisprudencia constitucional. 5. Es posible o no seguir la doctrina de la cuestión política en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1 Introducción.

Hay dos escenarios críticos que se deben evitar a toda costa. El primero, que no hayan controles de constitucionalidad y legalidad sobre las actuaciones, omisiones o simples actuaciones formales y materiales de las autoridades políticas y administrativas, lo que, obviamente, nos acerca o coloca en un sistema político autocrático, ya sea que éste asuma la forma de un régimen político hiperpresidencialista, autoritario o totalitario, donde, como es bien conocido, los destinatarios del poder carecen de vida

política, no hay control político, hay un único detentador del poder, no hay medios de comunicación independientes y la oposición brilla por su ausencia.² El segundo, que los controles sean tan intensos que se constituya la ultrajurisdiccionalidad en una de las causas que afecta, de forma directa e importante, la gobernabilidad democrática y, por consiguiente, se contribuya con ello a crear un estado de inflexión en el desarrollo de la sociedad, “(...) marcado por el deterioro institucional y por falta de adaptación del sistema político para responder a la población con entregas efectivas de un mayor y más equitativo bienestar social, económico y ambiental”.³

Evidentemente no nos encontramos en el primer escenario. Todo lo contrario, el Estado de Costa Rica sobresale en el concierto de las Naciones por su profunda vocación democrática y por su auténtico respeto a los derechos humanos que se encuentran en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de

1 *Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Catedrático de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Doctor en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho. Se desempeñó como Asesor del Directorio y de los Presidentes de la Asamblea Legislativa. Asesor del Ministro de la Presidencia. Procurador Constitucional. Ha escrito varios libros y alrededor de treinta artículos en revistas especializadas de Derecho Público.*

2 *Vid. LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Ediciones Ariel, 2.ª edición, 1976.*

3 *Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, 17.ª edición, 2010, pág. 37.*

los que es parte. No en vano es la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y cuenta con un Tribunal Constitucional cuyas competencias son amplias y con una jurisdicción constitucional accesible, gratuita, célere, todo lo cual está en armonía con el numeral 25 de la Convención América sobre Derechos Humanos⁴, aunque la regulación de la ejecución de sentencias no es la mejor,⁵ de ahí que se han hecho un importante esfuerzo, en conjunto con el Programa del Estado de la Nación, y bajo la dirección y responsabilidad del Centro de Jurisprudencia Constitucional (CJC-SC) de la Sala Constitucional (en adelante SC), gracias al cual se diseñó y se puso en operación un sistema de seguimiento de sentencias de este Tribunal en el año 2010, cuyo objetivo fundamental es verificar su cumplimiento.⁶ Como lo manifesté en mi libro sobre la ejecución de sentencias en el Derecho Público costarricense, la SC tiene el sistema

más deficitario en la materia, superado por la jurisdicción contencioso-administrativa y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, de ahí la permanente problemática de la efectividad de sus fallos. Ello, sin duda alguna, afecta el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, pues, como es bien sabido, ésta conlleva el acceso efectivo al sistema de justicia, a que el asunto se resuelva en un plazo razonable y a que se ejecute de forma inmediata o a la brevedad posible lo fallado.

Hay una idea bastante generalizada entre políticos y en algunos estudiosos de los temas políticos y sociales, en el sentido que una de las causas de la ingobernabilidad que sufre el Estado costarricense se debe a la excesiva participación que tiene la SC en todo asunto relevante que debaten y deciden, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los órganos y

4 “Artículo 25.- Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

2. *Los Estados se comprometen:*

a. *a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso;*

b. *a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

c. *a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.*

5 *Vid. CASTILLO VÍQUEZ, Fernando. Ejecución de Sentencias en el Derecho Público costarricense. San José, Editorial Juricentro, 2009.*

6 *El nuevo sistema tiene tres componentes básicos, a saber: un protocolo de seguimiento de casos, una base de datos y un sistema de reportes al magistrado ponente del asunto. La información se obtiene a partir de las llamadas telefónicas que hacen dos funcionarios del citado Centro a las partes involucradas en el amparo –recurrente y recurrido- La base de datos fue diseñada, desde su inicio, en una hoja electrónica de Excel.*

Partiendo de la idea básica de que las sentencias de la Sala Constitucional imponen obligaciones de hacer, no hacer y de dar, en el registro de información se incluyen únicamente los recursos de amparo y habeas corpus declarados con lugar y que contienen una orden expresa a la autoridad recurrida, no así los casos declarados con lugar en los que se le hace una advertencia o se trata de una declaratoria con lugar pura y simple, donde únicamente se condena al pago de daños y perjuicios.

Para noviembre del 2010, se estableció una metodología a partir del muestreo de casos, dado la gran cantidad de asuntos acumulados en el seguimiento de sentencias y, de esa forma, tener una idea bastante aproximada sobre la efectividad de la justicia constitucional costarricense.

entes públicos, en especial lo que atañe a la Asamblea Legislativa (en adelante AL) y el Poder Ejecutivo (en adelante PE). El asunto ha llegado a tal grado, que hay quienes hablan que el eje de poder se ha desplazado de los órganos con legitimidad democrática hacia el órgano judicial, provocando un cisma de tal magnitud que ha debilitado de forma peligrosa los cimientos del sistema político costarricense. Hay una sensación generalizada en algunos círculos políticos e intelectuales, en el sentido que el Tribunal Constitucional tiene demasiado poder y, por consiguiente, hay que limitarlo; de ahí que se hayan presentado iniciativas legislativas en esta dirección.⁷ No hay base científica para apoyar esta afirmación de grueso calibre; hasta donde hemos podido estudiar no hay estudios serios, de campo, que la comprueben. No obstante, sí es un hecho comprobado, público y notorio, que toda decisión política fundamental antes de ser adoptada – la aprobación de reformas constitucionales y leyes, así como su modificación, derogatoria o interpretación- o en plena ejecución –decretos y resoluciones del PE- pasan por el tamiz del órgano jurisdiccional; su aprobación, validez y vigencia quedan condicionados al aval del órgano de control. En pocas palabras, en el estado actual de las cosas, toda decisión importante en este país debe de contar con la aprobación de la SC – concluye que es conforme con el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) y respetuosa de los derechos fundamentales-; de lo contrario, no es posible su adopción y ejecución.

Muy a menudo, por no decir siempre, se pasa por alto en el análisis de estos temas,

el hecho de que la jurisdicción constitucional costarricense es una de las más accesibles del mundo, si no la más, sea a través de los procesos constitucionales de garantías o de los procesos constitucionales de defensa de la Constitución. La legitimación tan amplia que otorga a favor de los justiciables, sea de forma directa, por medio de la acción vicaria o a través de la invocación de intereses difusos, colectivos o cuando no hay una lesión individual y directa, y a ciertos funcionarios públicos –legitimación funcional-, lo que conlleva que de forma permanente se esté solicitando su intervención y, por consiguiente, afectando la adopción y ejecución de las decisiones políticas fundamentales, con un agravante, y es que por mandato expreso del numeral 8 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (en adelante LJC), una vez requerida su intervención la SC debe de actuar de oficio y con la mayor celeridad, sin que pueda invocarse la inercia de las partes para retardar el procedimiento.

Es en este contexto donde nos preguntamos si la doctrina de la cuestión política, desarrollada por la Corte Suprema (en adelante CS) de los Estados Unidos de América, resulta útil o no en nuestro medio y, en caso afirmativo, cual sería su aporte para que la SC ejerza autocontrol –*seft restraint*- en ciertos casos y, por consiguiente, se constituya en una herramienta procesal para evitar la judicialización de la política. Son estas las cuestiones y otras colaterales que analizamos en el presente artículo, con la esperanza de que podamos contribuir, de alguna manera, a la gobernabilidad democrática en el marco de un ejercicio de la jurisdicción constitucional más racional

7 Vid. proyecto de ley de Reforma de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, expediente legislativo n.º 17.743.

y respetuosa de principios cardinales y nucleares del sistema democrático.

2. La doctrina de la cuestión política. Aspectos generales.

La CS ha hecho una gran contribución al pensamiento jurídico y político al sentar y desarrollar la doctrina de la cuestión política. Fiel al pensamiento democrático y a la idea de la división tripartida del poder gubernamental y, por consiguiente, en la Constitución se establecen competencias exclusivas y excluyentes a favor de las distintas ramas del Estado o del gobierno – como suele llamársele-, así como al pensamiento que los asuntos políticos han sido reservados a los órganos con mayor legitimidad democrática, entiéndase PL y el PE, la CS se ha abstenido de abordar estos asuntos. Esta postura contrasta con la de algunos tribunales constitucionales y algunas corrientes de pensamiento jurídico y político que consideran que no hay compartimentos inmunes al control de constitucionalidad.

Según la CS hay ciertas cuestiones constitucionales que no deben ser decididas

por los tribunales de justicia a causa de que la solución corresponde al PL o al PE, o porque la controversia requiere de una solución política, sobre la cual el Poder Judicial (en adelante PJ) carece de la potestad de decidir o no cuenta con los elementos juicio necesarios para decidirlo de forma tal que se satisfagan los intereses públicos, o bien porque la decisión judicial podría afectar severamente la conducción de las relaciones internacionales del Estado.

Esta doctrina fue insinuada, por primera vez, en el caso *Marbury vs. Madison*, al reconocer que la Constitución de los Estados Unidos de América le otorga al presidente la discreción de tomar ciertas decisiones, y que las decisiones que se adopten con base en ésta escapan de la revisión judicial. Empero, se reconoce, en este caso, que la citada observación fue una *obiter dictum*, pues se considero que esta cuestión no correspondía al mérito de los autos. El origen de la doctrina de la cuestión política lo encontramos en el caso *Luther vs. Borden*,⁸ fallado en 1849, en el que la CS sostuvo que la pretensión del demandante estaba reservada a las ramas políticas del gobierno, y no a los

8 “El caso surgió durante un breve periodo de desorden civil en el Estado de Rhode Island entre 1841 y 1842, cuando dos grupos rivales reclamaban para sí ser el único gobierno legítimo de dicho Estado. Luego de que concluyó dicho conflicto, una persona dedujo una demanda civil por daños fundada en que durante el periodo de turbulencia había sido violado y revisado por varias personas que pretendieron ser funcionarios estatales con poderes legales suficientes. El demandante sostuvo que los demandados no eran funcionarios encargados del orden legítimamente constituido, sino simple violadores de domicilio, por cuanto el régimen a nombre del cual estaban actuando no cumplía con el Artículo IV, Sección 4 de la Constitución de los Estados Unidos, que señala que: ‘Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado en esta Unión una forma Republicana de Gobierno, y los protegerá en contra de invasión; y previa Solicitud de la Legislatura, o del Ejecutivo (cuando no pueda ser convenida la Legislatura) en contra de la Violencia interna’. El demandante sostuvo que el método de elección de los legisladores en Rhode Island a la fecha en cuestión fue tal falto de representatividad de la población que el régimen por el cual actuaban los demandantes no era ‘republicano’, y que por lo tanto no era un gobierno legítimo, y de manera consiguiente los demandados eran meros violadores del domicilio.

La Corte Suprema rechazó decidir la cuestión de constitucionalidad presentada por el demandante. La Corte observó que desde 1790 (que fue el año en el cual Rhode Island ratificó la Constitución de los Estados Unidos), ambas cámaras del Congreso de los Estados Unidos habían aceptado las credenciales de los Senadores y Diputados elegidos para representar a Rhode Island; que el Congreso, por medio de una ley, había autorizado al Presidente para otorgar

continúa pág. siguiente.

tribunales de justicia. A partir de aquí, la CS aplica esta doctrina en varias cuestiones de constitucionalidad que fueron planteadas, y se concluye que las siguientes materias estaban fuera de la judicatura federal: *“la determinación de una frontera internacional; la constitucionalidad de los procedimientos utilizados por una legislatura estatal al ratificar una propuesta de enmienda de la Constitución; la constitucionalidad de la práctica de un Estado para redistribuir votos electorales entre los distintos condados del Estado en la elección del Gobernador del Estado; la constitucionalidad de la división de un Estado, en cumplimiento de la ley estatal, en distritos (incluso si tales distritos poseen una población desigual) para propósitos de elegir legisladores; el reconocimiento de entidades y regímenes extranjeros como estados y gobiernos; las fechas del comienzo y término de hostilidades; y, de manera general, las decisiones adoptados en la conducción de las relaciones internacionales”*.⁹

La postura de la CS ha tenido sus altos y sus bajos en su jurisprudencia. En efecto, en *Baker vs. Carr*,¹⁰ su ámbito de aplicación se redujo sensiblemente, pues la CS, en

esa ocasión, sostuvo que la cuestión del prorrateo legislativo no era política, como lo había señalado en el pasado, sino justiciable. *“La Corte afirmó que las decisiones tomadas por las autoridades de los Estados no están nunca por dicha razón exentas de revisión judicial en cuanto a cuestiones políticas; por el contrario, la doctrina de la cuestión política, para los casos en los cuales se aplica, lo hace únicamente respecto de decisiones tomadas por las ramas políticas (esto es, la ramas legislativa y ejecutiva) del gobierno nacional”*.¹¹ Ergo, a partir de este fallo, la doctrina de la cuestión política solo se aplica a las decisiones adoptadas por el Congreso de los Estados Unidos de América y su presidente; no así a las decisiones de los gobiernos estatales, las que quedaron sujetas a la revisión judicial federal.

En la actualidad se consideran cuestiones política, y por consiguiente no sujetas a revisión judicial, lo relativo a la forma republicana de un gobierno de un Estado, el reconocimiento de Estados y gobiernos extranjeros, así como la decisiones de establecer o terminar relaciones diplomáticas, la fecha del comienzo y cesación de hostilidades

viene de la pág. anterior.

asistencia militar a los Estados en contra de una invasión o insurrección a petición de las autoridades de dichos Estados; y que el Presidente (John Tyler a la fecha) había tratado la solicitud del régimen con el cual estaban asociados por demandados como representantes del gobierno del Estado de Rhode Island. Basado en todo esto, la Corte Suprema concluyó que la cuestión presentada por el demandante bajo la ‘Cláusula de Garantía’ (esto es, el Artículo IV, Sección 4, antes citada) era una cuestión que estaba constitucionalmente reservada a las ramas políticas del gobierno, para ser respondidas por ellas y no por los tribunales de justicia”. BARKER, Robert y otro. “Papel de discusión para uso en preparación del Seminario Internacional sobre la ‘Doctrina de la Cuestión Política’”. Págs. 2 y 3.

9 BARKER, Robert y otro. Op. cit., págs. 4 y 5.

10 396 U.S. 186 (1962). “El caso fue presentado por un número de votantes en el Estado de Tennessee, que argumentó que el prorrateo de los legisladores en la legislatura de ese Estado violaba el derecho constitucional de los demandantes a una ‘igualdad de protección ante las leyes’, por cuanto permitía a un reducido número de votantes en otras partes del Estado elegir más diputados y senadores que los que podían elegir otros votantes en los distritos más populosos de los demandantes”. BARKER, Robert y otro. Op. cit., pág. 5.

11 BARKER, Robert y otro. Op. cit., pág. 6.

militares, la mayoría de cuestiones sobre los procedimientos internos del Senado y de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, la terminación de los tratados internacionales, la validez de las ratificaciones estatales de propuestas de reforma constitucional y cuestiones sobre si celebra un acuerdo internacional mediante un tratado, o por medio de un acuerdo ejecutivo, o a través de legislación ordinaria.¹² A lo anterior hay que agregar, que en el caso *Bush vs. Gore*,¹³ del 2000, se recurrió a la doctrina de la cuestión política para concluir que no era justiciable el uso de un referéndum para dejar sin efecto un plan de rediseño de distritos parlamentarios aprobado por la legislatura estatal argumentando que violaba la Constitución.

Por último, debemos señalar que las cortes de los Estados Unidos de América ha recurrido al principio *forum non conveniens* para abstenerse de conocer asuntos o controversias que consideran reservadas a las ramas políticas del gobierno,¹⁴ pues normalmente las Cortes esperan la opinión del Departamento de Estado cuando hay la posibilidad de contradecir la política en las relaciones internacionales.

3. El proceso de la judicialización de la política en Costa Rica causas, síntomas y consecuencias.

Si entendemos por judicialización de la política el hecho que toda decisión política

fundamental, para su validez y su eficacia, ha de pasar por el tamiz de la SC, no cabe duda que la política se ha judicializado en nuestro medio.

Las causas de este fenómeno son múltiples y variadas. Las hay jurídicas y metajurídicas. En esta investigación no permitimos señalar aquellas que consideramos de mayor envergadura. En primer término, no cabe duda que una de estas lo constituye la facilidad tan amplia que otorga el ordenamiento jurídico a los justiciables para solicitar la intervención de la SC, sea por medio de un proceso constitucional de garantías, en especial el de amparo, sea través de los procesos constitucionales de defensa de la Constitución. El hecho de que el recurso de amparo sea directo y ordinario, donde no es necesario agotar ninguna vía previa, constituye un instrumento procesal idóneo para atacar de forma permanente las decisiones que adoptan los órganos constituidos. Si a lo anterior agregamos que el catalogo de derechos fundamentales se ha aumentado de forma significativa, no es de extrañar que el accionar político y administrativo del Estado sufra de constantes ataques, toda vez que es fácil alegar, no necesariamente probar, que con sus actuaciones u omisiones se está quebrantando un derecho fundamental. Incluso, resulta excepcional, y si quiera extraño, que un acto de gobierno o de la Administración Pública no sea objeto de amparo; la regla general es que todo se

¹² BARKER, Robert y otro. *Op. cit.*, págs. 6 y 7.

¹³ *Bush vs. Gore* (531 U.S. 98, 121 STCT.525 (2000)).

¹⁴ "Por ejemplo, en un caso reciente (*Sánchez Osorio v. Dow Chemical Company*), la Corte Distrital de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Florida sostuvo que 'la Corte encuentra los Informes del Departamento de Estado [referido a la falta de independencia de la judicatura nicaragüense] particularmente persuasivo'. BARKER, Robert y otro. *Op. cit.*, pág. 8.

cuestiona por medio de este proceso constitucional de garantías. La cultura del “sala cuartazo” es moneda de curso legal en la sociedad costarricense.

Por otra parte, lo que no es objeto del recurso de amparo, lo es de la acción de inconstitucionalidad o de la consulta de constitucionalidad. En efecto, si bien el numeral 75 de la LJC señala claramente que la acción debe de ser un medio razonable para amparar el derecho que se considera lesiona en el juicio base, también es lo cierto que por la vía de los intereses difusos y colectivos¹⁵ se ha ampliado de forma significativa la legitimación. Si a lo anterior añadimos que los diputados gozan de una amplia legitimación para consultar de forma previa todos los proyectos de ley, las reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa (en adelante RAL) y los contratos administrativos que deben de ser aprobados por ese órgano fundamental, el panorama no puede ser más crítico.

Otra de las causas de este fenómeno está radicada en la praxis política que ha asumido nuestra clase dirigente. No cabe duda de que hay un doble discurso. Por un lado, de forma sistemática critican la actuación de la SC, atribuyendo que posee un poder excesivo, que es un Tribunal que no se autocontiene, que sus sentencias u opiniones consultivas invaden ámbitos de competencias reservados a los otros poderes del Estado o no se ajustan a la realidad, etc.; por el otro, son quienes, con mayor frecuencia,

acuden a la SC, no siempre para defender el principio de supremacía constitucional o los derechos fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, sino para revertir, en la mayoría de los casos, en sede judicial, aquellas contiendas políticas que han perdido en el escenario político. Los actores políticos son responsables directos de judicializar la política en nuestro medio. Es difícil justificar y entender como a aquellos que más reservas tienen del órgano de control de constitucionalidad, sean, precisamente, quienes más recurren a él para que, a través de uno de sus fallos, ganar una batalla política que, conforme a las reglas y principios de un Estado social y democrático de Derecho, en especial la regla de la mayoría, han perdido en el terreno político. Los procesos constitucionales son parte del arsenal de los partidos políticos, están dentro del inventario diario de sus estrategias y tácticas políticas; lo que no resulta saludable para el buen funcionamiento del sistema republicano, ni para la gobernabilidad democrática, pues, a diferencia del sistema autocrático, en el constitucionalista, el fin no justifica los medios, máxime que los dirigentes políticos están fuertemente vinculados al principio de lealtad a la institucionalidad democrática. Este es un mal endémico que, desgraciadamente, sufre la política costarricense, el cual se ha visto agravado en los últimos años.

La última causa del fenómeno que nos ocupa, sobre la cual queremos llamar la atención, es la falta de autocontención que, en algunos

15 La SC ha creado una doctrina sobre los intereses difusos. Los ha definido, no en función del sujeto que presenta la acción, sino en relación con ciertos derechos fundamentales, tales como: el derecho al medio ambiente, las libertades y los derechos electorales, la defensa de la paz y las tradiciones civilistas del país, la defensa del patrimonio arqueológico e histórico, el buen manejo del gasto público y en materia de contratación administrativa, indicando que en esa categoría pueden ser subsumidas otras hipótesis. Los intereses colectivos los asocia con los intereses corporativos.

casos, ha demostrado la SC. Como bien se desprende de la doctrina de la cuestión política, el constituyente democrático instituyó como pilar fundamental del régimen político el principio de separación de poderes en una triple dimensión. En primer lugar, en su independencia. En segundo término, en su papel de control sobre los otros poderes constituidos. Y, por último, y no menos importante, en la asignación de competencias exclusivas y excluyentes, todo lo cual constituye una garantía institucional de la independencia y la función de control. Este es un derrotero que debe tener presente siempre la SC cuando ejerce su función. Por consiguiente, no es un órgano fundamental instituto para resolver todo los conflictos sociales, políticos y de otra índole que se presentan en el seno de la sociedad. Debe de tener presente que quienes están llamados a resolver las controversias políticas son los actores políticos, en los ámbitos políticos. La SC no es la llamada a resolver la contienda política; el censor es el Soberano y la opinión pública, quienes, en definitiva, exigirán la responsabilidad política a los miembros de la clase dirigente por sus actuaciones u omisiones. De ahí la importancia de que la SC sepa discernir cuando estamos en presencia de una controversia jurídica con consecuencias políticas y cuando ante una de naturaleza política con las mismas consecuencias, y frente a la que debe declinar el ejercicio de su competencia. Este es un aspecto crucial para preservar la institucional y legitimidad del Tribunal, así como para garantizar y potenciar la gobernabilidad democrática.

Hay varios síntomas de este proceso de judicialización de la política. El primero de ello, es que toda decisión importante de los poderes constituidos tiene que contar con

el aval de la SC. En segundo término, la jurisdicción constitucional ha sido atiborrada de asuntos, los que nunca debieron llegar a esa sede, todo lo cual agrava el principal problema de esta jurisdicción: la sobrecarga de trabajo.

Son varias las consecuencias negativas de este fenómeno. La primera, el desplazamiento del poder político hacia la SC, lo que ha alterado el sano equilibrio entre los Poderes del Estado. No es bueno para el régimen republicano que un Tribunal tenga tanto poder. La segunda consecuencia, es la relativa paralización de la Administración Pública y la posposición de decisiones políticas fundamentales, agravada por el hecho de un Estado ineficiente en la solución de los problemas más graves que afectan a la población, todo cual afecta la gobernabilidad democrática, aunque, en honor a la verdad, los atrasos no han sido significativos a causa de la pronta resolución de los asuntos por parte de la SC. Por último, la afectación a la institucionalidad del Tribunal, toda vez que a causa de sus decisiones, propias de los actores políticos, la SC podría disminuir su legitimidad social, lo cual podría crear las condiciones objetivas y subjetivas para limitar su ámbito competencial más allá de lo razonable.

4. La receptabilidad o no de la doctrina de la cuestión política en la jurisprudencia constitucional.

Para efectos prácticos hemos agrupado en cuatro grandes temas la doctrina de la cuestión política para hacer su respectivo análisis en el ámbito nacional, haciendo la advertencia que, como es obvio, las instituciones políticas y jurídicas son el resultado del desarrollo histórico de cada

sociedad, y responden a patrones ideológicos y culturales bien definidos, lo cual no significa que no estén en constante evolución o cambio, de ahí el cuidado o peligro de tratar de insertar o aplicar institutos propios de otras sociedades o culturas a la sociedad política costarricense. Con esta advertencia de rigor, primeramente abordaremos la materia electoral, posteriormente, la doctrina del *forum non conveniens*, el tema de las relaciones internacionales y, por último, los procedimientos parlamentarios.

El Estado de Costa Rica, si bien desde un primer momento de su historia optó porque el ascenso y la transmisión del poder político debía ser a través de elecciones periódicas y disputadas, lo cierto del caso es que hasta el año de 1949 la forma de elegir al presidente de la República y los miembros del Poder Legislativo presentó no pocos problemas, lo que distorsionaban la voluntad de los pueblos.

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) es una de las grandes innovaciones de la CP de 7 de noviembre

de 1949. El origen de esta institución, como el de la mayoría de las instituciones políticas, tiene un trasfondo histórico muy preciso. Hasta el año de 1948 el acceso y la transmisión del poder político, por medio de elecciones periódicas, libres, limpias y disputadas, era una realidad desconocida para los costarricenses. Se puede afirmar, sin mucha exageración, que desde el año 1832 hasta el año de 1948 la historia política de Costa Rica fue la historia del fraude electoral.¹⁶ Por lo general, en la mayoría de las elecciones se cometían actos que impedían o alteraban la voluntad soberana de los pueblos. Y no era para menos, pues la CP de 7 de diciembre de 1871 – la de más larga vigencia en nuestro medio –, le atribuía al PL y al PE la competencia en materia electoral, de manera tal que correspondía al segundo, a través de la Secretaría de Gobernación, la organización de los procesos electorales, y al primero hacer la calificación y el escrutinio de los sufragios para presidente de la República, y declarar la elección del ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos, siempre que fuera superior al 40% de los sufragios

16 “Entre 1871 y 1886, los titulares del Ejecutivo impusieron a sus sucesores en la silla presidencial, algo poco sorprendente dada la dictadura de Tomás Guardia (1871-1882). A partir de 1890, los candidatos oficiales empezaron a competir contra candidatos de la oposición, cada uno de cual representaban partidos políticos rivales. A pesar de que el Presidente Bernardo Soto (1886-1890) entregó renuientemente el poder al candidato que consiguió más del 81 por ciento del voto popular, sus sucesores consistentemente manipularon las asambleas electorales provinciales y suspendieron el orden constitucional para reprimir la oposición en el día de las elecciones. De hecho, el Presidente Rafael Iglesias Castro (1894-1898) de Partido Civil (PC) consiguió que se reformara la Constitución para que él pudiera quedarse en su cargo hasta las elecciones de 1902. Bajo el temor de revueltas de la oposición, el Presidente Cleto González Víquez, (1906-1910) del Partido Unión Nacional (PUN) fortaleció las salvaguardas electorales; mediante la Ley Electoral de 1893 y las enmiendas de 1907 y 1908, lo cual permitió al opositor Partido Republicano (PR) la victoria en las elecciones de 1909. Por medio de la sucesión pacífica del poder a la oposición, don Cleto reparó el daño causado por su predecesor y correligionario Ascensión Esquivel (1902-1906), quien había encarcelado a un tercio de todos los electores para allanar su camino a la presidencia de la república”. LEHOUCQ, Frabice. “Los orígenes del umbral electoral del 40 por ciento”. *Revista Parlamentaria, Asamblea Legislativa, San José, volumen XII, n.º. 2, agosto, 2004, pág. 244.* PICADO LEÓN, Hugo, “El amparo electoral”. *Revista de Derecho Constitucional. San José, Instituto de Investigaciones Jurídicas S.A., tomo V, mayo, 2004, pág. 322., va más allá, al indicar que la historia política de Costa Rica hasta la Guerra Civil de 1948 estuvo marcada por la deshonestidad electoral.*

emitidos¹⁷ (inciso 2, artículo 82 de la CP de 1871). Fue precisamente la anulación de las elecciones presidenciales del año de 1948 que decretó el Congreso Constitucional de la República, en la sesión del 1° de marzo de 1948, la chispa que encendió la Guerra Civil (la guerra de los cuarenta días), invocándose para tal acto una serie de irregularidades que, según unos, se habían dado en ese proceso electoral.

Es por esas razones y otras que escapan al objeto de este estudio, que se puede afirmar que el TSE fue la respuesta del constituyente de 1949, en ámbito institucional y jurídico, para garantizar, a toda costa, la pureza del sufragio y el absoluto respeto a la voluntad popular expresada en las urnas electorales. Desde la creación del TSE la cultura política costarricense cambió radicalmente, al extremo que, desde el año de 1949 a la fecha, el problema que se dio en el pasado nunca más se volvió a repetir, ya que, en todo momento, se ha respetado lo que los pueblos han expresado libremente en las juntas de recepción de votos. En pocas palabras, en este ámbito, el éxito de este órgano fundamental del Estado ha sido óptimo.

El constituyente de 1949 le atribuyó al TSE, en forma exclusiva, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (artículo 99 de la CP). Incluso, dentro de sus atribuciones, le corresponde interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Sus decisiones no tienen apelación alguna, salvo la acción por prevaricato (artículo 103 de la

CP). Además, la AL debe consultarlo en la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias electorales; para apartarse de su opinión necesita de una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de la Cámara. Dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, el Parlamento no puede, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el TSE se hubiese manifestado en desacuerdo (artículo 97 de la CP). No obstante, el Derecho de la Constitución no le atribuyó al TSE el conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, pues esta es una competencia prevalente, exclusiva y excluyente de la SC; consecuencia lógica de un modelo concentrado de constitucionalidad en nuestro medio, donde el monopolio del rechazo corresponde a esta última.

La falta de remedios procesales efectivos en el Código Electoral para garantizar y proteger los derechos políticos de los ciudadanos, en especial en el seno de los partidos políticos y, en menor medida, las atribuciones de la SC en materia electoral en los procesos constitucionales de defensa de la CP (acción de inconstitucionalidad, consulta de constitucionalidad, consulta judicial de constitucionalidad y conflictos de competencias constitucionales), provocó que muchos ciudadanos, a quienes se les lesionaban sus derechos políticos, recurrieran a la SC a través del recurso de amparo. La SC, ante la falta de remedios procesales y, en muchos casos, ante la timidez y el temor del TSE, quien se negó y rechazó “a portas” las gestiones incoadas ante él cuando estaba

¹⁷ El umbral del 40% fue establecido mediante la reforma parcial a la CP en 1936, publicada en el Diario Oficial “La Gaceta” el 21 de junio de 1936.

de por medio una violación de un derecho político, no tuvo más alternativa que admitir y fallar los recursos, anulando, en algunos casos, actuaciones de los partidos políticos. Esta situación provocó no pocas reacciones contra la SC¹⁸, acusándosele de que sus resoluciones respondían a ciertos intereses partidistas o sectores políticos, de que estaba invadiendo las esferas competenciales del TSE y de que se estaba extralimitando en sus atribuciones, reclamos que, desde la óptica jurídica, no tenían asidero, pues lo que excluye de la jurisdicción constitucional el numeral 10 constitucional, es la declaratoria de elecciones que haga el TSE, y el inciso d) del artículo 30 de LJC, son los actos y disposiciones de ese órgano fundamental en materia electoral, pero, en ningún momento, exceptúa de esta jurisdicción los actos y disposiciones de los partidos políticos ni de sujetos privados que tengan relación directa o indirecta con los derechos políticos. En este sentido, la SC sí tenía competencia para "(...) examinar las actuaciones de determinados órganos partidarios que violen a amenacen violar derechos constitucionales (de participación política, de pluralismo político) de sus miembros".¹⁹ Según el Magistrado SOBRADO GONZÁLEZ del TSE, la posición asumida por este órgano se debió a que no se contaba con un vía legalmente diseñada

para el adecuado abordaje jurisdiccional de los conflictos que se presentaban en el seno de los partidos políticos a consecuencia de actuaciones arbitrarias o lesivas del derecho fundamental de participación política de un determinado militante.²⁰

La SC, a pesar de que se declaró competente para conocer de los recursos de amparo en esta materia, a causa de la reacción que provocaron algunas de sus resoluciones, optó por una formula transaccional, en la cual indicó que únicamente asumiría la competencia cuando el TSE expresamente la declinara,²¹ lo que obligó a este último a desarrollar el amparo electoral en nuestro medio, es decir, a reconocer "(...) vías alternativas de impugnación para la membresía partidaria que, dado el monopolio de los partidos políticos en la nominación de candidaturas y la novedosa exigencia constitucional relativa a su accionar democrático, no podía quedar en indefensión frente a actos irregulares o dudosos de las diligencias, cuando éstos lesionaran su derecho fundamental de participación política en los procesos internos de designación de candidaturas y de cargo de autoridad dentro del partido".²² Se puede afirmar, entonces, al igual que lo hace PICADO LEÓN, que el amparo electoral es creación jurisprudencial

18 Vid. voto n.º 1992-002150 mediante el cual la SC anuló las asambleas distritales del Partido Liberación Nacional. O el voto n.º 1998-000029, mediante el cual se rechazó un recurso de amparo contra la resolución n.º 2759-E-2001 dictada por el TSE a las trece horas del veintiséis de diciembre del dos mil uno, en la que estableció que todos los candidatos a la Presidencia de la República, "tienen derecho a que se les incluya en el debate programado por Televisora de Costa Rica, S. A. para el día 7 de enero del 2002".

19 Vid. voto n.º 1992-002150 de la SC.

20 SOBRADO GONZÁLEZ, Antonio. "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana". Revista de Ciencias Jurídicas, San José, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica- Colegio de Abogados, 2006, pág. 176.

21 Vid. voto n.º 1996-003456. En este caso la SC asume la competencia, una especie de competencia residual, pues los ciudadanos deben contar con los mecanismos necesarios que garanticen la protección de sus derechos frente a todas las situaciones que se pueden presentar. Además, en el voto interlocutorio n.º 506-I-96, señaló que si el TSE rechaza una gestión por improcedente, no está declinando su competencia y, por consiguiente, la SC no puede intervenir, de donde se deduce que el TSE debe indicar expresamente que no asume la competencia.

22 SOBRADO GONZÁLEZ, Antonio. Op. cit., pág. 176.

“(…) –ad origine- de la Sala Constitucional se debe a la actividad jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones. Mientras el control de constitucionalidad corresponden

*a la Sala Constitucional, el contencioso electoral y el amparo electoral al Tribunal Supremo de Elecciones”.*²³ A partir de 1998, la SC entendió que no solo lo relativo al

23 PICADO LEÓN, Hugo. Op. cit., págs. 325 y 326. Este autor nos recuerda los distintos sistemas de justicia electoral que existen, entre ellos: el político, conocido como el sistema clásico, donde una asamblea política resuelve los conflictos electorales; luego está el contencioso de jurisdicción constitucional, en el que se asigna esta competencia a la jurisdicción constitucional, los casos de Francia y España donde se confiere al Consejo y TCE la facultad de resolver, en última instancia, los conflictos en elecciones parlamentarias y, en el primer caso, las presidenciales; además de estos tenemos el contencioso de jurisdicción ordinaria, donde estos conflictos los resuelven los tribunales ordinarios; y, por último, el mixto, típico de América Latina, donde el órgano competente para conocer estos conflictos es un órgano especializados de naturaleza jurisdiccional o administrativa”. Sobre el sistema español vid. FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela. “Notas acerca del recurso de amparo electoral”. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 25, 1989, pág. 150, concluye lo siguiente:

“La naturaleza del recurso constitucional de amparo en el caso especial del amparo electoral (art. 49, apartados 2 y 3, de la LOREG) no se ha visto transformado. Sigue siendo un remedio subsidiario de protección de los derechos fundamentales (arts. 53.2 y 161 b de la CE) cuando la violación sufrida en los mismos no se ha visto subsana en la vía judicial ordinaria.

-El recurso previo de amparo electoral será la reclamación contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos por la Junta Electoral ante los juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 49, apartados 1 y 2, de la LOREG) y, hasta tanto éstos entren en funcionamiento, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales (disposición quinta de la LOREG).

-En la instancia ordinaria será necesario hacer valer el acto que se impugna y el derecho constitucional vulnerado, que normalmente será el acto de la Junta Electoral de proclamación de candidaturas (art. 43 de la LOTC), presuntamente conculcador del derecho de acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad a los cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 de la CE); siendo objeto de tales impugnaciones los defectos e irregularidades que presente dichas candidaturas.

-La legitimación activa se concede a los candidatos excluidos y a los representantes de la candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada, pero no a los partidos políticos –que no son titulares del derecho reconocido en el art. 23.2 de la CE-. Estando legitimados pasivamente los poderes públicos, presuntamente causantes de la violación alegada, pero nunca los particulares.

- La especialidad procesal del recurso de amparo electoral radica en la perentoriedad de los plazos de interposición y resolución (cómputo días naturales), lo cual obliga a hacer uso de la diligencia debida por parte de los particulares interesados, a pesar de que el Tribunal Constitucional, manteniéndose en su constante línea garantista, no extiende el sentido de los plazos señalados más allá de la ordenación del proceso electoral”. En el mismo sentido, vid. Enciclopedia Jurídica Básica., Madrid, Editorial Civitas, volumen 4º, 1995, pág. 5542, se indica lo siguiente:

El recurso sobre la proclamación de candidaturas y candidatos puede ser presentado por cualquier candidato excluido o por los representantes de las candidaturas que hayan sido proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada, y mediante un escrito presentado ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo en el que, junto a la interposición, se presenten las alegaciones pertinentes, acompañadas de los elementos de prueba oportunos. La resolución judicial habrá de dictarse, dada la urgencia del caso, en los dos días siguientes a la interposición y no admite posterior recurso, salvo el de amparo ante el Tribunal Constitucional, que debe solicitarse en el plazo de dos días y que el Tribunal resolverá en los tres días siguientes, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Acuerdo aprobado por el propio Tribunal el 23 de mayo de 1986 (art. 49 LEG)”. Un punto de vista diferente nos ofrece SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades”. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 70, enero-abril, 2004, pág. 159. “La doctrina del Tribunal, además en tercer lugar, alcanza al propio amparo electoral cuyo carácter aparentemente mixto se pone de manifiesto. Aunque el amparo sólo se puede presentar tras la vía judicial oportuna, por cierto con un alcance muy limitado de la subsidiariedad, en realidad en la mayoría de los casos, como sabemos, lo que verdaderamente se impugna son las decisiones de las Junta electorales. La impugnación ante el Tribunal Constitucional de las decisiones jurisdiccionales se produce porque las mismas no han puesto remedio a las vulneraciones de los derechos de participación del artículo 23.2 a cargo de las Juntas, continúa pág. siguiente.

sufragio está sometido a la competencia prevalente del TSE, sino también la actividad política electoral en general,²⁴ por lo que el objeto del amparo electoral es amplio en nuestro medio, pues, además del sufragio activo, involucra el pasivo (el acceso a cargos públicos de elección popular en condiciones de igualdad), así como los derechos de los electores asociados a estos dos a lo interno de los partidos políticos; a diferencia de lo que ocurre en España, donde el objeto es, en primer lugar, las reclamaciones o impugnaciones “(...) *sobre la proclamación de candidaturas ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 49 de la LOREG), teniendo por objeto los defectos e irregularidades que presente dichas candidaturas*”,²⁵ limitándose únicamente a

legitimar a los candidatos (proclamados o no), los representantes de las candidaturas²⁶ y los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas.²⁷ En segundo lugar, también cabe el contencioso electoral frente a la proclamación de electos, cuya legitimación corresponde también a los sujetos y entes ya indicados.

Por último, con la promulgación del nuevo Código Electoral, Ley n.º 8765 de 11 de agosto del 2009, se creó la jurisdicción electoral, que es ejercida de manera exclusiva y excluyente por el TSE, y tiene por objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral. Dicha jurisdicción está constituida por el proceso constitucional de garantías

viene de la pág. anterior.

que son órganos administrativos y no jurisdiccionales; aunque adicionalmente pueden denunciarse infracciones constitucionales que proceden directamente de los tribunales (SSTC 169/1981 y 160/1989)”. También señala este autor que el amparo electoral presenta evidentes singularidades, aunque no alteran la naturaleza del recurso (STC11/1988). Además, indica que el amparo electoral es un derecho de configuración legal en que su vulneración consisten en infracciones de la legalidad que afectan a un derecho fundamental. “Ello comporta una infrecuente competencia del Tribunal Constitucional de aplicación (e interpretación) de la legalidad ordinaria, llevada a cabo como es obvio por la Jurisdicción contencioso administrativa, e incluso una actuación revisora de los mismos hechos sobre los que conoció la jurisdicción de instancia, cuyo descuido o falta de evaluación en tal nivel puede afectar el derecho fundamental en cuestión.

Aunque la condición del amparo como remedio último y el principio de seguridad jurídica impidan normalmente obviar las exigencias del procedimiento establecido, de modo que fuese posible alegar irregularidades en cualquier momento, el significado público de los procesos electorales –y de manera evidente el amparo– y el principio de la plenitud jurisdiccional ofrecen limitaciones obligadas en este caso a la y el principio de la plenitud jurisdiccional ofrecen limitaciones obligadas en este caso a la subsidiariedad.

Por eso, sin convertirse en tribunal de apelación ni instancia de unificación doctrinal, al Tribunal Constitucional le corresponde revisar, se lee en su Sentencia 25/1990, si a ello es instado en la vía de amparo ‘si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo secundum constitutionem, y en particular si, dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido’”.

24 Vid. voto n.º 1998-000495 de la SC.

25 FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela. Op.cit., págs. 145 y 146.

26 Vid. Enciclopedia Jurídica Básica. Op. cit., pág. 5542.

27 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. Op. cit., pág. 153, nos aclara lo siguiente sobre este proceso:

“En segundo lugar La LOREG, en sus artículos 109 a 117, regula el recurso contencioso electoral frente a la proclamación de electos. Se trata de un procedimiento especial de cognición limitada, en razón del acotamiento de su objeto: impugnación de los candidatos electos. Los recursos son urgentes y gozan de preferencia absoluta en su trámite y fallo ante las Salas de lo Contencioso Administrativo competentes, cabiendo distinguir en la legitimación activa para recurrir entre la que corresponde a los candidatos proclamados y las de los representantes de las candidaturas, partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que se consideren ilegítimamente perjudicados por el acuerdo impugnado”.

denominado el recurso de amparo electoral, cuyo objeto es la tutela efectiva de los derechos y las libertades de carácter político-electoral. Por el proceso de impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en procesos de constitución e inscripción, la acción de nulidad de acuerdos partidarios, el recurso de apelación electoral, la demanda de nulidad relativa a resultados electorales, la cancelación o anulación de credenciales de funcionarios municipales de elección popular y miembros de los Supremos Poderes y la denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Como puede observarse, el TSE, que es un verdadero Tribunal constitucional en cuanto a la protección de los derechos fundamentales en materia electoral, y una especie de Tribunal ordinario en la protección de la legalidad electoral, ejerce un control muy amplio de la actividad de los partidos políticos y en el proceso electoral. Desde esta perspectiva, el constituyente y el legislador ordinario se decantaron por someter al control de esta jurisdicción especial, no al de los tribunales ordinarios del PJ o al de la SC, que la ejerce un Tribunal especializado y supremo, todo lo referente a la actividad de los partidos políticos y al proceso electoral, así como una cantidad importante de asuntos subsumibles en la materia electoral.

Son escasos, por no decir que ninguno, los casos en los cuales la SC ha declinado la competencia recurriendo para ello la teoría del *forum non conveniens*. En mi voto salvado, en el que estaba discutiendo la aplicación del Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, señalé lo siguiente:

“(...) Ergo, opto por seguir la teoría del forum non conveniens y, por ende, evito pronunciarme sobre los hechos que han acontecido en el territorio de los Estados Unidos de América. Como es bien sabido, esta teoría señala que un Tribunal debe declinar la competencia cuando la imparcialidad y la equidad están mejor garantizadas si el proceso se ventila en otro Tribunal, principalmente en el del lugar o en el Estado donde ocurrieron los hechos. La idea que subyace detrás de esta teoría es garantizar de mejor forma los intereses de las partes y, especialmente, evitar causar un grave daño a la parte demanda. Así las cosas, considero que las autoridades judiciales y administrativas de los Estados Unidos de América son quienes están en mejor posición para decidir la custodia de la menor, adoptando como marco de referencia el interés superior del menor, y no la Sala Constitucional ni ningún Tribunal costarricense. Nótese que la mayoría, sin que se haya tenido como parte al padre de la menor en este proceso, lo tiene por agresor y adicto y, por consiguiente, aplicando el interés superior del menor considera que la menor debe de permanecer con la madre. Así las cosas, aunque no se diga expresamente, pero se deduce de la línea argumentativa de la sentencia y de lo resuelto, al padre se le despoja del derecho de custodia que un Tribunal de los Estados Unidos de América le concedió, atribuyéndole hechos sobre los que no se le dio la oportunidad de refutarlos, por la elemental razón de que nunca se le tuvo como parte en este proceso constitucional de garantías, por lo que se le han vulnerando sus derechos fundamental, en especial el derecho al debido proceso”.²⁸

La SC ha tenido una posición ambivalente en relación con el manejo de las relaciones

²⁸ Vid. voto n.º 2011-012458 de la SC.

internacionales por parte del PE. En algunos casos ha declinado la competencia, en otros, la ha asumido. Así, por ejemplo, en el voto n.º 2001-8239, la SC rehusó conocer de la nota del Presidente de Nicaragua dirigida al de Costa Rica, de la acusada inercia de parte de Costa Rica en la solución del conflicto limítrofe y de la alegada ausencia de reacción ante la respuesta de Nicaragua, al expresar lo siguiente:

“IV.- Otras actuaciones. En lo que atañe a las demás actuaciones impugnadas, a saber, la nota del Presidente de Nicaragua dirigida al de Costa Rica el veintinueve de julio de dos mil, en respuesta a la ya mencionada en el párrafo anterior; la acusada inercia de parte del Gobierno costarricense en la solución del conflicto limítrofe que originó el intercambio de notas, así como la alegada ausencia de reacción ante la respuesta nicaragüense; y finalmente la aprobación, por parte de la Asamblea Nacional, órgano legislativo del Estado de Nicaragua, de la Ley para la rehabilitación de la navegación comercial en el Río San Juan, en octubre de mil novecientos noventa y nueve, que a juicio de los accionantes representa una violación unilateral a los términos de los tratados limítrofes entre ambos países, ninguna de las mencionadas actuaciones es susceptible de control de constitucionalidad en esta sede. En el caso de los actos emitidos por el Gobierno de Nicaragua, porque los mismos son producto de la voluntad soberana de un Estado extranjero, cuya validez no corresponde a esta Sala juzgar. En relación con la acusada pasividad del Gobierno costarricense en la atención del conflicto limítrofe, así como su alegada poca reacción ante las manifestaciones y actuaciones del Gobierno del Estado vecino, estima la Sala que dichos aspectos constituyen parte de la

estrategia que nuestro Gobierno ha elegido para enfrentar el problema limítrofe con Nicaragua respecto de la navegación en el río San Juan, en ejercicio de sus competencias exclusivas de dirección de las relaciones internacionales del Estado, sin que sea este tribunal competente para entrar a valorar la conveniencia u oportunidad de las mismas. Así, en cuanto a estos extremos la acción deberá ser rechazada de plano”.

Asimismo, en el voto n.º 2003-11927, este Tribunal señaló lo siguiente:

“(…)Adicionalmente, es necesario indicar que la discusión que plantean los accionantes, en lo que toca a la determinación de si Malpelo es isla o roca, así como de la verificación de si esta es apta para mantener habitación humana o vida económica propia, en los términos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, no es, por su misma naturaleza, objeto de la competencia del Tribunal Constitucional sino de un Tribunal Internacional. El hecho de que el Tratado impugnado reconozca a Malpelo como isla y su zona económica exclusiva se atiene a una situación jurídica internacional dada que no cabe objetar en esta sede”.

No fue esta la posición que asumió la SC en el voto n.º 2004-09992, cuando declaró inconstitucional los acuerdos del PE que brindaban su apoyo a la “Alianza Internacional contra el Terrorismo” y a la “Coalición Internacional Antiterrorista”, pues *“(…) tal apoyo explícito e incondicionado a los fines, reúne también esas mismas condiciones respecto de los medios que esa agrupación eligió para abordar el conflicto internacional de Irak”.* “En resumen la Sala considera que ha existido una infracción constitucional por cuanto el apoyo –de

cualquier tipo- al empleo de acciones armadas, como medio para la consecución de fines políticos, fuera del marco previsto y regulado por el sistema internacional de las Naciones Unidas, resulta incompatible con el derecho de la constitución costarricense". En este voto, al igual que en el n.º 1993-1313, considera la paz como un valor fundamental de la identidad costarricense.

De los fallos reseñados tenemos, entonces, que la SC declina la competencia en asuntos que involucran las relaciones internacionales cuando se trata de enjuiciar actos de un Estado extranjero, cuando los actos o las omisiones del Estado de Costa Rica son parte de su estrategia en un litigio internacional contra otro sujeto de Derecho Internacional Público y cuando el asunto corresponde a un Tribunal internacional, salvo cuando se trata del apoyo o la participación en acciones armadas del Estado de Costa Rica, donde ejerce el control de constitucionalidad con el fin de determinar si se ajusta o no esa actuación al sistema internacional de las Naciones Unidas.

Nos queda, para finalizar este acápite, el tema del control de la SC sobre los actos y procedimientos parlamentarios. Antes de señalar algunos ejemplos en esta materia, es importante tener presente el régimen jurídico que la norma. En primer lugar, debemos señalar el numeral 73 de la LJC, que señala que el RAL es parámetro de constitucionalidad, pues se indica claramente que cabe la acción de inconstitucionalidad 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 citado RAL. Por otra parte, el numeral 10 de la Carta Fundamental estatuye la consulta de constitucionalidad preceptiva sobre los proyectos de reforma constitucional y la aprobación de convenios o tratados internacionales, y la LJC adiciona a este tipo de consulta sus reformas. El artículo 96 de la LJC indica que cabe la consulta de constitucionalidad facultativa respecto de los proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos y de reformas al RAL, así como la consulta de constitucionalidad especial, que es cuando la solicita la Corte Suprema de Justicia, el TSE o la Contraloría General de la República, si se trata de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional; o cuando la pide la Defensoría de los Habitantes por considerar que se infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República. El dictamen u opinión consultiva de la SC es vinculante para la AL cuando establece la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado. Además de lo anterior, por medio del proceso constitucional de amparo, la SC tiene competencia para controlar las actuaciones interna de la Cámara cuando en éstas se vulnera un derecho fundamental.²⁹

²⁹ *La Asamblea Legislativa para imponer una sanción política a una persona le debe respetar su derecho al debido proceso, no con la severidad que éste tiene en estrados administrativos o judiciales, pero necesariamente han de observarse sus componentes básicos. Esta tesis no fue compartida por la Sala Constitucional, ya que en voto número continúa pág. siguiente.*

Frente a este panorama normativo, es de fácil constatación la afirmación que la LJC lanza a la SC a ejercer un control efectivo sobre los actos parlamentarios internos cuando los diputados, los órganos fundamentales de Estado o un justiciable le plantean la cuestión. No obstante ello, consideramos que la doctrina de la cuestión política resulta de aplicación para modular la intensidad de la intervención de la SC en la vida interna del Parlamento. En primer término, es importante que la SC reencauce su jurisprudencia en relación con el principio de publicidad. El hecho de exigir la publicación cada vez que se aprueba un texto sustitutivo en la Cámara constituye una forma de obstaculizar la celeridad del trabajo parlamentario. En estos casos, basta con que el proyecto de ley se haya publicado en el diario oficial La Gaceta para cumplir con la exigencia del principio de publicidad, pues no puede perderse de vista que todo el procedimiento parlamentario está sometido a este principio. En por esa razón que he salvado el voto en estos casos, señalando que es necesario distinguir entre publicación y publicidad. Al respecto, he indicado lo siguiente:

“Además de las razones que se dan en la opinión consultiva para llegar a la conclusión de que no hay vicios de procedimiento en relación con la no publicación del texto sustitutivo, considero que el Reglamento de la Asamblea Legislativa sólo exige la publicación del proyecto de ley, no de las mociones o textos sustitutivos que se aprueban en las diversas instancias parlamentarias (véanse los artículos 115 al 117, 121 y 130 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). Más aún, sólo se publican los dictámenes del proyecto de ley si la comisión dictaminadora así lo acuerda (véanse los artículos 83 y 131 del Reglamento de la Asamblea Legislativa), lo que confirma que, salvo que así lo autorice una norma expresa del Estatuto Parlamentario, la aprobación de mociones ni de textos sustitutivos deben de publicarse en el diario oficial La Gaceta. Una razón adicional para seguir dentro de esta línea argumentativa es que, vistas las cosas desde otro prisma, resulta ociosa la publicación de los textos sustitutivos que se aprueban en el seno de los órganos parlamentarios, por la elemental razón de que ello sólo tendría sentido cuando

viene de la pág. anterior.

1997-001898 expresó que el debido proceso no es aplicable en el caso de las comisiones especiales investigadoras. Sin embargo, estas comisiones deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, tales como el derecho a no declarar contra sí mismo y parientes cercanos, de conformidad con el artículo 36 de la Constitución Política. Empero, en el voto 1997-003967, por primera vez, la Sala Constitucional reconoce que se puede declarar con lugar un recurso de amparo, cuando en el ejercicio de su facultad investigadora, la Asamblea Legislativa haya incidido negativamente en la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sobre todo cuando sus actuaciones exceden las reglas esenciales de protección de esos mismos derechos. Además, en esta resolución, la Sala Constitucional declara con lugar el recurso de amparo, ya que al accionante nunca se le citó para comparecer ante la comisión, no tuvo oportunidad alguna para referirse a los hechos u omisiones que se le atribuyeron y no pudo explicar sus actos. La Sala consideró, en este caso, que la recomendación que afectó al amparado, es contraria al principio de razonabilidad y lesiona los derechos a la defensa y de acceder, como cualquier ciudadano, a un cargo público. Como puede observarse, en esta sentencia, la Sala da un giro de 180 grados, ya que considera que las recomendaciones pueden incidir negativamente en la esfera de los derechos fundamentales, lo que permite declarar con lugar los amparos en lo que se demuestre esa situación. Además, fija como parámetros, la violación al principio de razonabilidad y los derechos de defensa y de acceder a un cargo público. (Vid. en el mismo sentido el voto n.º 2000-000379 del Tribunal Constitucional).

se introduzcan conceptos o regulaciones novedosas en éstos, acción que prohíbe el Derecho de la Constitución – por violación al principio de conexidad-, o cuando así lo acuerde el órgano parlamentario con un fin específico o necesario para el trabajo parlamentario. Por otra parte, la Sala ha admitido que no siempre, la falta de publicación, en un determinado momento procesal, constituye un vicio invalidante del procedimiento legislativo. Al respecto indicó: 'La Sala no estima que esta circunstancia lesione el principio de publicidad, típico del procedimiento legislativo: este principio, en primer lugar, no se satisface por un acto único, como, por ejemplo, la publicación de la proposición, sino que se realiza en las diferentes fases del procedimiento, y en la propia publicidad a que están sometidos los trabajos de los órganos legislativos. Además, observa el tribunal que ya admitida la proposición (en el caso sobre el que versa esta opinión), y rendido el dictamen de la Comisión a que se refiere el inciso 3) del artículo 195, éste se publicó, como se estilaba. Por consiguiente, arriba la Sala a la conclusión de que la falta de publicación de la proposición de reforma constitucional de que aquí se trata, no configura un vicio que invalide el procedimiento'. (Véase el voto n.º 11560-2001).

A mayor abundamiento, hay que tener presente que el principio de publicidad en el procedimiento parlamentario no se agota en la publicación del proyecto de ley, sino que va mucho más allá, toda vez que la Asamblea Legislativa, como órgano plural y democrático, en todas sus etapas, se encuentra sometida a él. Acorde con lo anterior, la Constitución Política, en su numeral 117, señala que las sesiones de la Asamblea Legislativa son públicas,

salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerden que sean secretas por votación no menor de dos tercios de los diputados presentes. Esta publicidad del trabajo parlamentario no sólo está referido al derecho que tienen los habitantes de la República de asistir a las barras de la Asamblea Legislativa, las cuales sólo pueden ser despejadas por el presidente de la Asamblea Legislativa cuando por sus signos de aprobación o de improbación –gritos, silbidos, golpes o cualquier otra demostración desordenada- se interrumpa la labor de la Asamblea (véase el artículo 27, inciso 12 del Reglamento de la Asamblea Legislativa) -igual ocurre en el caso de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, donde sus presidentes también cuentan con esta atribución (véase el artículo 56, inciso j del Reglamento de la Asamblea Legislativa)-, sino también al derecho que tienen los medios de comunicación colectiva de informar sobre el trabajo parlamentario por diversos canales – radio, televisión, Internet, prensa escrita, etc.- ; e, incluso, el interés de los partidos políticos con representación parlamentaria y los (as) diputados (as) a que sus intervenciones – orales, escritas o de otra índole- se difundan por todos los medios, con lo que se cumple un doble propósito, por una parte, con control ciudadano sobre la actividad que despliega los miembros del Parlamento, crucial en todo sistema democrático, y con la rendición de cuentas, en este caso de forma inmediata, de los diputados a la ciudadanía, por el otro. Así las cosas, el acto de publicación del proyecto de ley es una de tantas manifestaciones que tiene el principio de publicidad en el procedimiento parlamentario.

Por otra parte, al exigirse la publicación de los textos sustitutivos se atenta contra

una de las características esenciales del Derecho parlamentario: su ductibilidad o flexibilidad, lo que incide negativamente en el trabajo parlamentario y, en algunos casos, puede llegar a abortar los acuerdos políticos que se concertan. E, incluso, va en contra de la finalidad del Derecho parlamentario. Como es bien sabido, la finalidad de este Derecho es permitirle al Parlamento ejercer sus atribuciones (legislativa, autonormativa, el control político, integrativa, jurisdiccional y administrativa), en especial: ser el cauce a través del cual la Asamblea Legislativa adopta en forma oportuna, democrática y soberana y en estricto apego del principio de pluralismo político, las decisiones políticas fundamentales, las que se traduce en los actos parlamentarios finales, sean éstos un decreto legislativo o un acuerdo legislativo. No debe perderse de vista que, por la dinámica parlamentaria, los acuerdos políticos en el seno de Parlamento gozan de una constante precariedad hasta tanto no se materialicen, no sólo porque hay un momento oportuno y específico para su concretización, sino a causa de la permanente tensión en que se encuentran los actores políticos debido a la gran cantidad de variables políticas que manejan en un mismo momento, lo que significa que, entre más prolongando sea el tiempo para concretizar el acuerdo político, mayores son las posibilidades de que se rompa. De ahí la necesidad de su ejecución oportuna y, en algunos casos inmediata, ya que la realidad política varía constantemente y puede dar al traste con lo pactado. Por tal motivo, cuando se le obliga a la Asamblea Legislativa, so pretexto de observar el principio de publicidad en el procedimiento parlamentario, la publicación de los textos

*sustitutivos o mociones en el diario oficial La Gaceta, lo que implica un atraso importante en la adopción de la decisión política dado el tiempo que se demora para ello, se atenta contra la naturaleza misma del órgano parlamentario y su dinámica, contra una de las características y finalidad del Derecho parlamentario, todo lo cual resulta un despropósito en un órgano esencialmente político –hay quienes sostienen que el funcionamiento de la Cámara es un reflejo de la continuación de la contienda electoral en un plano diferente-, como es la Asamblea Legislativa”.*³⁰

En el caso de la consulta de constitucionalidad facultativa también la SC podría optar por la autocontención en algunos supuestos. En primer lugar, en relación con el número de consulta que admite por proyecto. La tesis de la SC ha sido que los diputados pueden presentar tantas consultas sobre un mismo proyecto de ley como ellos deseen; tesis que recientemente fue modificada por el voto de mayoría, en el sentido de que la admisibilidad de una nueva consulta requiere que el proyecto de ley haya sufrido alguna modificación en relación con el texto anteriormente consultado.³¹ A diferencia de mis colegas, he sostenido la tesis de que solo se debería admitir una consulta por proyecto de ley, toda vez que este tipo de control excesivo sobre la actividad parlamentaria incide negativamente en el quehacer de la Cámara. Al respecto, señale lo siguiente:

“Difiero del voto de mayoría en cuanto evacua la consulta legislativa, y en su lugar la rechazo de plano con fundamento en las siguientes razones. Este proyecto de ley

30 Vid. voto n.º 2010-07630.

31 Vid. voto n.º 2011-14965.

viene por cuarta vez a la Sala Constitucional en consulta de constitucionalidad facultativa. Si bien la Ley de la Jurisdicción Constitucional no regula el número de veces que un proyecto de ley puede ser consultado al Tribunal Constitucional, es lo cierto del caso de que la consulta facultativa de constitucionalidad tiene la característica de ser un proceso constitucional de naturaleza extraordinario, el cual le permite a la Sala Constitucional conocer de previo sobre la inconstitucionalidad de los vicios de procedimiento y de fondo que le indican los consultantes, amén de que, de conformidad con el numeral 101 de ese cuerpo normativo, la opinión consultiva de la Sala Constitucional, la cual sólo es vinculante para la Asamblea cuando señala vicios de procedimiento, no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad.

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

Pero no sólo se atenta contra la eficacia de la acción del gobierno cuando requiere

de la aprobación de la ley, sino que, con el exceso de consultas de constitucionalidad facultativas sobre un mismo proyecto de ley, se “judicializa” la política. Tendencia que desde la óptica del Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) tiene un efecto pernicioso, toda vez que lesiona el principio de equilibrio entre los Poderes del Estado. Nótese que la consulta facultativa de constitucionalidad fue creada para plantear las dudas y objeciones de constitucionalidad bajo el prisma de la colaboración entre los Poderes del Estado; aspectos que se tienen claro una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado en primer debate, de ahí que las dudas y las objeciones de constitucionalidad deban de plantearse de una sola vez y no de forma diferida en el tiempo, ya que, cuando se presenta esta segunda situación, necesariamente, se afecta el buen funcionamiento de la Cámara y, eventualmente, se utiliza la consulta de constitucionalidad facultativa no con el propósito de salvaguardar el principio de supremacía constitucional, sino para impedir que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias, decida sobre un asunto que ya está para su votación definitiva. De esta forma se desnaturaliza el control previo de constitucionalidad en su vertiente facultativa. Confirma también nuestra postura, el hecho de que cuando se trata de la consulta de constitucionalidad preceptiva, y la Sala Constitucional señala un vicio, sea éste de procedimiento o de fondo, una vez que es subsanado por parte de la Cámara y aprobado el proyecto de ley nuevamente en primer debate, sea una reforma parcial a la Carta Fundamental, un tratado internacional o una reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el asunto no vuelve nuevamente a la Sala Constitucional en

consulta de constitucionalidad preceptiva. Lo cual es lógico, toda vez que, en primer lugar, ya se cumplió con el mandato constitucional, sea de consultar a la Sala Constitucional, y, en segundo término, la responsabilidad de subsanar el vicio es un asunto que recae exclusivamente en la Asamblea Legislativa.

*Es por estas razones y otras que se podrían esbozar, que la consulta de constitucionalidad facultativa sólo es admisible por una única vez y si reúne los requisitos que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no así cuando se trata de la segunda, tercera, etc. consulta que se plantea en relación con un proyecto de ley”.*³²

Por otra parte, se puede explorar la posibilidad de cambiar el criterio jurisprudencia de la SC,

en el sentido que basta con que los diputados consultantes comuniquen a la Presidencia de la AL sobre la presentación de la consulta para suspender el debate definitivo. En este extremo, sería importante valorar lo que dispone el numeral 143, inciso 6, del RAL, al señalar que la consulta formalmente admitida y notificada es la que interrumpe la votación del proyecto en segundo debate o, en su caso, la sanción y publicación del decreto respectivo.

Otro tema que ha provocado no poca polémica es el relativo al principio de conexidad entendido en su recto sentido, y no de forma rígida, atentando con la finalidad y la esencia del Derecho Parlamentario.³³ Es por ello que hemos abogado por una interpretación flexible de este principio; de lo

³² Vid. votos n.º 2010-18702, 00905 y 2001-007818.

³³ “Desde mi perspectiva no se vulnera el principio de conexidad ni el democrático, toda vez que las modificaciones que se le introdujeron al proyecto de ley en el iter parlamentario son materias subsumibles dentro de su objeto. En el caso de la modificación del numeral 9 de la Ley sobre el Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones .º 7425 de 09 de agosto de 1994 y sus reformas, lo que se autoriza son las intervenciones telefónicas en el caso de los delitos informáticos o cometidos mediante la utilización de medios informáticos, electrónicos, telemáticos, ópticos o magnéticos, lo que permite, por razones de política legislativa, darle un tratamiento integral a este tipo de ilícitos desde la perspectiva del legislador. Ahora bien, el hecho de que esté celosamente regulado el tema de las intervenciones telefónicas en la Carta Fundamental, no significa que para regular esta materia necesariamente tenga que presentarse una iniciativa específica para este asunto. Este es un aspecto del cual no se ocupa el constituyente. Lo importante, desde la óptica del Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) es que la regulación legal se promulgue respetando los requerimientos constitucionales.

Por otra parte, tampoco resulta inconexo el agravamiento de las sanciones privadas de libertad del hurto, toda vez que con base en la potestad de enmienda los legisladores, a la hora de regular una determinada materia – en este caso la delincuencia informática-, pueden hacer los ajuste correspondientes a la pena de otros delitos –en este supuesto el hurto- que protegen el mismo bien jurídico: el derecho de propiedad-.

Desde mi punto de vista, la interpretación tan restrictiva del derecho de enmienda que corresponde a los miembros de la Cámara atenta contra una de las características esenciales del Derecho Parlamentario: su ductibilidad o flexibilidad, lo que incide negativamente en el trabajo parlamentario y, en algunos casos, puede llegar a abortar los acuerdos políticos que se concertan. E, incluso, va en contra de la finalidad del Derecho parlamentario. Como es bien sabido, su finalidad es permitirle al Parlamento ejercer sus atribuciones (legislativa, autonormativa, el control político, integrativa, jurisdiccional y administrativa), en especial: ser el cauce a través del cual la Asamblea Legislativa adopta en forma oportuna, democrática y soberana y en estricto apego del principio de pluralismo político, las decisiones políticas fundamentales, las que se traducen en los actos parlamentarios finales, sean éstos decretos legislativos o acuerdos legislativos. No cabe duda que la dinámica parlamentaria es negociación, la que se expresa, constantemente, en la variación de los textos de los proyectos de ley. De ahí que el principio de conexidad no puede llevarse a tal punto de que las modificaciones que hacen los diputados, en el ejercicio de la potestad de enmienda, tengan, necesariamente, que ceñirse al texto base presentado. Estamos de acuerdo que por medio de la potestad de enmienda no se deben

continúa pág. siguiente.

contrario se podrían adicionar más rigidez a un procedimiento parlamentario ya de por sí atrofiado y que constituye la principal rémora para la adopción de decisiones políticas fundamentales en el Estado costarricense.

5. Es posible o no seguir la doctrina de la cuestión política en la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

La doctrina de la cuestión política resulta inaplicable en algunas materias, pero en otras constituye una valiosa herramienta para evitar o atemperar la intervención de la SC en cuestiones que competen a los otros Poderes del Estado.

La citada doctrina no compagina con nuestro ordenamiento jurídico en materia electoral, pues por una decisión del constituyente originario esta cuestión quedó reservada, de forma exclusiva y excluyente, al TSE, a quien se le exige ejercer un control efectivo sobre la legalidad electoral, en algunos casos de oficio, y, en otros, por medio del contencioso electoral, así como sobre la actividad de los partidos políticos cuando, con sus acciones u omisiones, vulneran los derechos fundamentales electorales. Además de lo anterior, el TSE debe fiscalizar el apego

de los partidos políticos a la normativa básica que señala el Código Electoral en cuanto a organización y funcionamiento, al uso de los recursos públicos que reciben las agrupaciones políticas gracias a la contribución del Estado, las donaciones de particulares, etc. Tampoco se pueden dejar de lado las potestades de regulación y sancionatorias que el ordenamiento jurídico otorga a este órgano fundamental del Estado costarricense.

La SC debería recurrir a la teoría del *forum non conveniens* para declinar la competencia en aquellos asuntos que se están ventilando en los tribunales de otros Estados, los cuales resultan ser los más idóneos para conocer de la controversia jurídica a causa de que es en ese lugar o territorio donde mejor se garantiza los intereses de las parte y, por ende, la justicia y la equidad.

En lo que respecta a los temas de relaciones internacionales, la SC debe, por regla general, declinar la competencia. En primer lugar, porque sus decisiones no podría tener efectos jurídicos vinculante para ningún sujeto de Derecho internacional distinto del Estado de Costa Rica. En segundo término, porque el inmiscuirse en

viene de la pág. anterior.

introducir materias ajenas a las no reguladas en la iniciativa, que no se le debe desvirtuar, ni mucho menos perseguir fines distintos a lo que se pretenda con ella. La idea es evitar lo que algunas veces se llamó "ley ómnibus" donde, con motivo de un proyecto de ley, se introducían en él, mediante mociones de fondo, una serie y variedad de regulaciones que nada tenían que ver con su objeto, toda vez que los diputados, aprovechándose de que el proyecto de ley se encontraba en sus etapas finales del iter procedimental, actuaban en la forma descrita, violentando los principio de iniciativa parlamentaria, publicidad, participación y, en general, el principio de democrático o, como se le denomina en otras latitudes, de pluralismo político. Ergo, cuando se trata de modificaciones evidentemente ajenas a la materia objeto del proyecto, a su finalidad, es cuando procede declarar el vicio de procedimiento, no así en otros supuestos, como los casos que nos ocupan.

Por último, tampoco se debe dejar de lado que un proyecto de ley es un texto base de discusión sujeto a permanentes cambios conforme se va analizando y negociando en los distintos órganos parlamentarios, de que ahí que, en el tanto y cuanto las modificaciones estén referidas a la materia objeto de regulación del proyecto de ley, todos ellos son constitucionalmente posibles, por lo que, en el caso que nos ocupa, concluyo que no hay vicios formales de inconstitucionalidad". Vid. Voto n.º 992-11 de la SC.

esta materia puede afectar seriamente la conducción de la política exterior que, por mandato constitucional, corresponden al PE. Y, por último, cuando la controversia jurídica internacional está radicada en un Tribunal internacional la prudencia y la lógica aconsejan la abstención absoluta, de ahí que no resulta válido, lógico y conveniente el argumento de que la SC podría abordar el asunto, en la inteligencia, que su decisión tendría efectos únicamente internos, con el propósito de garantizar el Derecho de la Constitución y los derechos fundamentales de los justiciables, pues, evidentemente, este asunto tendría repercusiones en la controversia internacional que se discute en sede internacional y, muy probablemente, tendría consecuencias negativas en las pretensiones del Estado de Costa Rica.

Por último, en lo que respecta a los procedimientos parlamentarios la teoría de la cuestión política resulta útil para reducir la intensidad de la intervención de la SC en el funcionamiento de la Cámara, tal y como lo hemos reseñado en algunos votos particulares, toda vez que, en esta materia, el Tribunal debe de intervenir lo menos posible, y cuando sea estrictamente necesario, para no afectar la independencia de la Cámara y su normal desenvolvimiento; amén de que sus miembros también deben de asumir la responsabilidad política de las consecuencias de legislar a contrapelo del Derecho de la Constitución. En esta dirección, los diputados deben de actuar conforme ese derecho y, en caso contrario, deben asumir las consecuencias jurídicas y políticas de sus malas decisiones. Siguiendo esta línea de pensamiento, en el voto n.º 2012-1489, la SC se abstuvo de paralizar la discusión de un proyecto de ley, pese a que el recurrente sostenía de que ello era

procedente al estarse impugnado una norma del procedimiento parlamentario. Al respecto, se señaló lo siguiente:

“(...) De manera que, efectivamente, tratándose de una norma procesal o procedimental que tenga que aplicarse a un procedimiento de la naturaleza señalada, de conformidad con el artículo 82 citado implicaría suspender el trámite de dichos procesos en una fase anterior a la de resolución final o de agotamiento de vía administrativa. No obstante lo anterior, estamos frente a un supuesto distinto, al tratarse de un procedimiento parlamentario, respecto del cual no se hizo alusión alguna en dichas actas. Esto no significa que las normas en cuestión estén excluidas del análisis de constitucionalidad al que faculta a esta Sala el artículo 10 de la Constitución Política, pero que sí vislumbra un vacío normativo al respecto, probablemente influenciados los legisladores por lo dispuesto en el artículo 962 del Código Procesal Civil que regulaba el objeto de la acción de inconstitucionalidad, así como por la jurisprudencia de la Corte Plena a respecto –las leyes y decretos las conocía Corte Plena, y los acuerdos y resoluciones y demás disposiciones de carácter general de la Administración Pública las conocían los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso administrativa (véase Corte Plena s. ext. 29-9-83)–, donde la discusión nunca versó sobre la impugnación de las normas del Reglamento Legislativo. En efecto, el proyecto originalmente presentado por el Poder Ejecutivo en relación con el numeral 73, señalaba que cabía la “demanda” de inconstitucionalidad cuando las leyes, disposiciones generales, acuerdos o resoluciones infrinjan alguna norma o principio constitucional. En la exposición de motivos se señaló que en el inciso a) se incluían “las

leyes, disposiciones generales, acuerdos o resoluciones”, sin excepción alguna, con lo cual el sistema concentrado tendría amplio alcance (véase el folio 35 del expediente legislativo n.º 10.273). En el informe que rindió la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Legislativa el 5 de setiembre de 1989 sobre el proyecto (véase el folio 1624 del citado expediente legislativo), se indica claramente que la idea del inciso a) de lo que hoy es el numeral 73 era incluir a las leyes en general (incluyendo en esa denominación los decretos y disposiciones normativas) ‘(...) es lo que ha podido impugnarse en Costa Rica por la vía del recurso de inconstitucionalidad que se instituyó en el Código Procedimientos Civiles. Se refiere esa inconstitucionalidad a los casos de leyes que se contraponen a algún texto o principio constitucional; y eso puede ocurrir no solo cuando el contenido de la norma es contrario a la Constitución, sino además, cuando se han producido vicios de procedimientos en la formación de la ley, siempre que con ello se violen textos constitucionales que exigen algún requisito o formalidad esencial. El artículo 10 de la Constitución Política (en su texto primitivo y en el de su reforma), no excluye la posibilidad de que las leyes se declaren inconstitucionales por vicios de procedimiento, ni tampoco lo impide el artículo 962 del Código de Procedimientos Civiles. Esos textos no hacen referencia expresa en tal sentido, pero ello está implícito en lo que disponen’. (Véase el folio n.º 1625). Así las cosas, nótese en lo señalado, que se hacía alusión al hecho de impugnar leyes por vicios de procedimiento, pero no se mencionó la impugnación de normas que debían aplicarse en el procedimiento parlamentario. Por consiguiente, es indudable la existencia de un vacío normativo al cual puede darse respuesta con la aplicación del principio

de la hermenéutica jurídica y por ende, remitirnos para la resolución del caso, al párrafo segundo del artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que señala: “...La consulta no interrumpirá ningún trámite, salvo el de votación del proyecto en tercer debate o, en su caso, la sanción y publicación del decreto respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 98.”

Lo anterior, por cuanto ello se ajusta más a la discusión de los legisladores que se planteó respecto a los trámites parlamentarios, pero en relación con el control previo de constitucionalidad”.

6. Conclusiones.

1.- La doctrina de la cuestión política es una derivación lógica del sistema republicano, pues responde a la idea de la división tripartida del poder gubernamental y, por consiguiente, en la Constitución se establecen competencias exclusivas y excluyentes a favor de las distintas ramas del Estado o del gobierno – como suele llamársele-, así como del pensamiento que los asuntos políticos han sido reservado a los órganos con mayor legitimidad democrática, entiéndase el PL y el PE.

2.- Si entendemos por judicialización de la política el hecho que toda decisión política fundamental, para su validez y su eficacia, ha de pasar por el tamiz de la SC, no cabe duda que la política en Costa Rica se ha judicializado. Las causas de este fenómeno son múltiples y variadas. Las hay jurídicas y metajurídicas. Entre ellas tenemos la legitimación tan amplia que concede la LJC al justiciable, el doble discurso de

la clase política y, por último, la falta de autocontención de la SC.

3.- Los síntomas de citado fenómeno político-jurídico son que prácticamente toda decisión política fundamental requiere el aval de la SC y la carga de trabajo que exhibe, la que la ha colocado en un sitio en el que no conviene estar: ser el segundo Tribunal en el mundo, después del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que conoce y resuelve más asuntos al año.

4.- Las consecuencias negativas de la judicialización de la política se pueden resumir en: el desplazamiento del poder político hacia la SC y la afectación a la institucionalidad del órgano jurisdiccional.

5.- La doctrina de la cuestión política resulta inaplicable en algunas materias, concretamente en la electoral, pero, en otras –relaciones internacionales y procedimientos parlamentarios-, constituye una valiosa herramienta para evitar o atemperar la intervención de la SC en cuestiones que competen a los otros Poderes del Estado.

7. Bibliografía.

BARKER, Robert y otro. "Papel de discusión para uso en preparación del Seminario Internacional sobre la 'Doctrina de la Cuestión Política'".

CASTILLO VÍQUEZ, Fernando. *Ejecución de Sentencias en el Derecho Público costarricense*. San José, Editorial Juricentro, 2009.

Enciclopedia Jurídica Básica., Madrid, Editorial Civitas, volumen 4º, 1995.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela. "Notas acerca del recurso de amparo electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 25, 1989.

LEHOUCQ, Frabice. "Los orígenes del umbral electoral del 40 por ciento". *Revista Parlamentaria, Asamblea Legislativa*, San José, volumen XII, n.º. 2, agosto, 2004.

LOEWENSTEIN, Kart. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ediciones Ariel, 2.º edición, 1976.

PICADO LEÓN, Hugo, "El amparo electoral". *Revista de Derecho Constitucional*. San José, Instituto de Investigaciones Jurídicas S.A., tomo V, mayo, 2004.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, 17.º Edición, 2010.

SOBRADO GONZÁLEZ, Antonio. "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana". *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica- Colegio de Abogados, 2006.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. "La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, enero-abril, 2004.