

## LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL EN COSTA RICA

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

SUMARIO: I. *Tipología o criterios de comparación.* II. *Disposiciones relevantes sobre interpretación.* III. *Métodos y casos relevantes de argumentación interpretativa.* IV. *Incidencia de la interpretación de la Sala Constitucional en la democratización.* V. *La agenda pendiente.*

### I. TIPOLOGÍA O CRITERIOS DE COMPARACIÓN

#### 1. *Introducción*

El presente trabajo se refiere específicamente a la interpretación constitucional y, en especial, a la realizada por la Sala Constitucional.

Las razones para delimitar el objeto del presente estudio a esta temática se funda en que la abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional, en veinte años de existencia, permite realizar un estudio comparativo interesante sobre las diferentes pautas interpretativas utilizadas en sus principales hitos jurisprudenciales.

Los criterios escogidos son los que aplica la Sala Constitucional con mayor frecuencia, por lo que es posible establecer en sus hitos jurisprudenciales cuál método específico ha utilizado.

En términos generales, los métodos utilizados por la Sala Constitucional son los siguientes: *a)* interpretación conforme a Constitución; *b)* interpretación evolutiva; *c)* interpretación sistemática.

En materia de derechos fundamentales, ha aplicado con regularidad los principios *pro homine* y *pro libertatis*, que ha tomado prestados de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 2. *La interpretación conforme a Constitución*

Este principio deriva del carácter de orden normativo que tiene la Constitución y de su rango supremo dentro del ordenamiento.

Según este principio, los tribunales constitucionales deben abstenerse de hacer declaratorias de nulidad cuando la norma impugnada es susceptible de ser interpretada en armonía con el derecho de la Constitución.

De ahí se derivan dos corolarios importantes: primero, que existe una presunción de constitucionalidad de las leyes, en el sentido de que los jueces constitucionales sólo deben hacer declaratorias de nulidad, absolutas o parciales, cuando exista más de una duda razonable sobre la contradicción de la norma subconstitucional y el derecho de la Constitución, de manera tal que cuando sea posible realizar una interpretación de la norma impugnada que se compagine con la Constitución, el juez debe seguir este camino.

De ahí deriva el uso de las denominadas sentencias interpretativas, las cuales no declaran la nulidad de la norma impugnada, pero sí establecen cómo debe interpretarse la norma subconstitucional para no incurrir en contradicción con el bloque de constitucionalidad.

Esta técnica interpretativa, sin embargo y bajo determinadas circunstancias, podría suplantar al legislador ordinario, puesto que por esta vía los tribunales constitucionales podrían, so pretexto de interpretar la legislación ordinaria conforme a la Constitución, introducir normas ex novo en el ordenamiento jurídico.

Por ello, un jurista alemán ha sugerido una serie de presupuestos y límites del principio de interpretación conforme a la Constitución, que enumeramos de inmediato:

- a) toda interpretación conforme a la Constitución presupone, como algo evidente, que la ley en cuestión es susceptible de interpretación en general. Las leyes con un contenido unívoco son o bien compatibles o incompatibles con la Constitución; en estos casos no se puede llegar a la interpretación conforme a la Constitución que se sitúa entre ambos extremos.
- b) la interpretación conforme a la Constitución “no juega ningún papel, si la decisión depende exclusivamente de la aplicación de la propia Constitución”.

- c) no tiene sentido una interpretación conforme a la Constitución, si una norma la viola en cualquier interpretación imaginable.
- d) las normas constitucionales no deben ser interpretadas según la máxima de que la ley ordinaria tiene que subsistir. Ello supondría una interpretación de la Constitución conforme a la ley (Simon).

En el caso del ordenamiento costarricense, este criterio toma una relevancia especial, pues el artículo 1o. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que el objeto de esa jurisdicción es, entre otros, “garantizar los principios y normas del derecho internacional o comunitario vigentes en la República, así como su uniforme interpretación y aplicación”. En el artículo 2o., cuando se habla de los procesos constitucionales que regula la ley, se establece que la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad —consulta legislativa de constitucionalidad y consulta judicial de constitucionalidad— tienen como objeto ejercer el control de constitucionalidad sobre las normas de cualquier naturaleza y sobre los actos sujetos al derecho público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el derecho internacional o comunitario.

En consecuencia, el juez constitucional costarricense no sólo aplica el principio interpretativo conforme a la Constitución, sino que en la interpretación de las normas constitucionales y subconstitucionales aplica también el principio conforme al derecho internacional y comunitario vigente en la República.

En el tercer acápite veremos algunos ejemplos concretos de interpretación conforme a la Constitución y conforme a los principios y normas del derecho internacional.

### 3. *La interpretación evolutiva*

En general, se suele hablar de interpretación evolutiva cuando el operador jurídico busca adecuar el precepto interpretado a las coordenadas de tiempo y espacio.

En alguna medida, la interpretación evolutiva reviste carácter mutativo, pues aunque deja intacto el texto formal de la norma, modifica su contenido, sea agregándole algo (mutación por adición), sea restándole algo (mutación por sustracción). Por tanto, la interpretación evolutiva puede ser *praeter*

*constitutionem* cuando complementa el texto constitucional, y contra *constitutionem*, cuando lo ataca.

Existe una frontera gris entre la interpretación histórico-evolutiva de la Constitución y la propiamente mutativa. En efecto, cabe preguntarse, ¿hasta dónde y cuándo es legítima una interpretación histórico-evolutiva, es decir, una exégesis que privilegia el espíritu del constituyente por sobre el texto literal de la carta política, y la necesidad de aplicarlo en relación con las circunstancias y realidades del presente?

La interpretación evolutiva parte del supuesto de que el texto constitucional es una especie de cascarón, cuyo contenido normativo puede cambiar en virtud de ciertas exigencias que maneja el intérprete, que suelen ser de naturaleza ideológica.

La justificación que se da para utilizar el método evolutivo es la modernización de la Constitución sin alterar su letra ni su espíritu, ni recurrir al procedimiento de reforma constitucional.

Dentro de este orden de ideas, el denominado “construccionismo amplio norteamericano”, ha construido la doctrina de la *living Constitution*, según la cual la Constitución no es un texto cerrado emitido varias décadas atrás, sino más bien un instrumento de gobierno cuyos conceptos y valores varían cotidianamente.

En el fondo esta teoría, antes de interpretar un texto constitucional, lo que hace es tratar de “construir” respuestas constitucionales para los problemas actuales, sin necesidad de variar el texto original.

Es indudable que la interpretación evolutiva *praeter constitutionem* es legítima, dado que actualiza y desarrolla los principios y valores constitucionales sin atentar contra su letra ni contra la voluntad del constituyente.

La interpretación contra *constitutionem*, por el contrario, tiene dos manifestaciones: la primera, cuando reconoce una mutación constitucional ya operada en la realidad. Es decir, se trata de aquellos casos en que se produce una mutación del texto constitucional por una costumbre inveterada en contrario.

La segunda manifestación, en cambio, se produce cuando la interpretación evolutiva se convierte en promotora de una mutación todavía sin concretar. En este caso, esa interpretación es espuria por cuanto implica una sustitución pura y simple del texto constitucional vigente.

#### 4. *La interpretación sistemática*

En términos generales, la interpretación sistemática hace referencia a la estructura y posición de un determinado instituto jurídico o de un precepto jurídico en el complejo global del ordenamiento.

Se parte del supuesto de que la Constitución es un todo orgánico, por lo que sus disposiciones deben ser aplicadas de manera concertada.

De ello se infieren varios corolarios: *a)* ningún artículo de la Constitución puede interpretarse de manera aislada; *b)* toda cláusula constitucional debe interpretarse ordenándola con las demás; *c)* la interpretación de la Constitución debe cuidar de no alterar el equilibrio de su conjunto; *d)* toda interpretación debe propender hacia algo constructivo.

En síntesis, la interpretación sistemática propone una exégesis de la Constitución coordinada, anticonflictiva, equilibrada y útil de la Constitución.

Sin embargo, el intérprete debe tener claro que toda Constitución suele contener contradicciones y redundancias normativas. En las Constituciones más antiguas existen invariablemente conflictos ideológicos, pues diversas normas fueron emitidas en momentos en que imperaban concepciones ideológicas diferentes.

Verbigracia, el núcleo central de la parte dogmática de la Constitución costarricense data de 1871, cuando imperaba una concepción ideológica de corte liberal, en tanto que el capítulo de Garantías sociales fue introducido en los años cuarenta del siglo pasado, bajo el patrocinio ideológico tanto del marxismo como de la doctrina social de la Iglesia católica. Por ello, existe una contradicción insalvable entre los derechos económicos de corte netamente liberal con las potestades de intervención del Estado en la economía.

Las contradicciones ideológicas pueden resultar graves, pues permiten lecturas diferentes del mismo texto constitucional. En la jurisprudencia de la Sala Constitucional, como veremos luego con mayor detalle, existen momentos en que se impuso una determinada ideología en la interpretación de una determinada norma, concepción que pocos años después varió radicalmente al cambiar la integración del tribunal.

Los ejemplos más claros en este sentido lo tuvimos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos durante la Administración Roosevelt en relación con la legislación promulgada para hacer operativo el de-

nominado “New Deal”. De una concepción netamente liberal de la carta política de los Estados Unidos que consideraba cualquier intervención estatal como violatoria de la Constitución, se pasó a una interpretación que privilegió la intervención del Estado en el ámbito de la economía, sin que esa intervención se considerara como conculcadora del texto constitucional.

Derivada de esta pauta interpretativa, ha surgido el principio de que la interpretación constitucional debe armonizar la relación de tensión existente entre las disposiciones constitucionales.

Para ello se parte de la consideración de que no existen bienes jurídicos superiores a otros en la Constitución, salvo que el propio texto constitucional establezca tal jerarquización. De donde deriva la necesidad de que el intérprete constitucional armonice el texto normativo de las distintas disposiciones constitucionales, equilibrándolas, lo que lógicamente implica un límite para ciertas normas, pero sin cercenarles su eficacia.

Para lograr tal armonización es necesario que “ El establecimiento de límites tiene que ser proporcional en cada caso concreto; no debe ir más lejos de lo que sea necesario, a fin de producir la concordancia entre los dos bienes jurídicos” (Hesse). El problema, entonces, estriba en establecer, en cada caso concreto, la proporcionalidad adecuada y conveniente, pues, al fin y al cabo, la proporcionalidad implica una ponderación de valores o bienes jurídicos.

Aunque tales ponderaciones pueden ser peligrosas por estar sujetas a una carga subjetiva muy amplia del intérprete, lo cierto es que deben ser admitidas si son utilizadas en forma cuidadosa, de manera que la proporcionalidad sea extraída a partir de una interpretación adecuada del texto constitucional. Esta pauta interpretativa nos trae a colación la necesidad de que la interpretación constitucional se vincule a una teoría coherente del derecho de la Constitución. Sólo de esa manera podría lograrse una interpretación objetivada y estrictamente jurídica.

La incorporación de la proporcionalidad como pauta interpretativa de las normas constitucionales plantea, sin embargo, un problema serio: ¿es o no posible que se establezcan principios interpretativos unilaterales, que tengan mayor peso que otros? Por ejemplo, ¿podría válidamente hablarse de que el llamado principio *pro libertatis* desplaza la aplicación de otras pautas hermenéuticas en caso de conflicto entre dos o más normas constitucionales?

La solución no es fácil, puesto si bien es cierto que la Constitución debe interpretarse de manera armoniosa, también existen ciertos principios y valores en ella que fueron evidentemente privilegiados por el constituyente. Dentro de ellos, el principio *pro libertatis* es uno de los cardinales dentro de cualquier ordenamiento constitucional en materia de interpretación de los derechos fundamentales, pues justamente el Estado ha sido creado para proteger la libertad, no para sojuzgarla (Stein).

Dentro de este orden de ideas, la Corte Constitucional de los Estados Unidos ha creado la teoría de la *preferred-freedom doctrine*, la cual ha tenido amplia aplicación en la jurisprudencia de ese país.

Nos parece, sin embargo, que ese principio carece de validez general, pues siempre debe analizarse a la luz de la norma constitucional que se trata de interpretar. Habrá algunos casos en que la armonización de la Constitución deberá ceder ante tal principio, pero también existen otros en los que no podrá aplicarse justamente por exigencias del principio de proporcionalidad, pues la aplicación de la *preferred-freedom doctrine* podría potenciar la defensa de una situación individual en perjuicio del interés general.

##### 5. *La aplicación de las pautas hermenéuticas de interpretación pro homine y pro libertatis en materia de derechos fundamentales*

La jurisprudencia de la Sala Constitucional, siguiendo la de la CIDH, ha utilizado frecuentemente, como pautas interpretativas en materia de derechos fundamentales, los principios *pro homine* y *pro libertatis*.

###### A. *Principio pro homine*

Conforme a este principio, el derecho fundamental debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano. Este principio deriva de la posición básica que los derechos fundamentales ocupan como elemento estructural del ordenamiento y como valor fundamental del Estado de derecho.

De esa forma el sistema de libertad que garantizan los derechos fundamentales deja fuera del alcance de la acción del Estado, ya sea por medio de la ley, de la actividad administrativa o de los tribunales de justicia, una esfera intangible de libertad, la cual no puede ser tocada por ninguna autoridad,

porque es el hombre, no la sociedad, quien tiene dignidad y, en consecuencia, corresponde a él la titularidad de los derechos fundamentales.

El ser humano es alfa y omega de las normas jurídicas, por lo que éstas y, especialmente las que consagran derechos fundamentales, deben interpretarse en la forma que más le favorezcan.

El citado principio, junto con el de *pro libertatis*, constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos y significa que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano.

Los tribunales constitucionales aplican este principio en su jurisprudencia en relación con los derechos humanos contemplados en los instrumentos internacionales sobre esa materia, vigentes en cada país. En efecto, los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes, al integrarse al ordenamiento jurídico al más alto nivel, valga decir, al nivel constitucional, lo complementan en lo que favorezca a la persona.

Inclusive la jurisprudencia de la Sala Constitucional sostiene la tesis de que los instrumentos de derechos humanos vigentes tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, privan por sobre ella (Voto 3435-92).

Independientemente de dicho criterio, lo que ocurre en materia de derechos humanos es que, justamente en virtud del principio *pro homine*, el juez constitucional está obligado a aplicar la norma nacional o internacional más beneficiosa para la persona, sin que ello implique, desde el punto de vista jurídico, reconocerle mayor jerarquía normativa a los tratados respecto de la Constitución.

Este principio, conocido como el de preferencia de normas, se encuentra recogido en el artículo 29 inciso b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al señalar que “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido: a)...b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados”. Este principio cobija también el denominado “principio de primacía de la norma más favorable a la víctima”, que ha tenido una aplicación extensa en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, cuyo contenido analizaremos más adelante.

Del principio *pro homine* derivan también algunos corolararios, como el principio *pro operario* en materia laboral, el *indubio pro reo* en materia penal y el principio *pro actione* en materia procesal.

a. El principio *pro operario* en materia laboral

En los ordenamientos modernos se reconoce el principio *pro operario* en materia laboral, según el cual en caso de duda debe adoptarse la interpretación más favorable de la norma para el trabajador. De esa forma se trata de tutelar los derechos de la parte más débil de la relación laboral.

La duda sobre cuál norma debe aplicarse puede presentarse en dos hipótesis: cuando más de una norma concorra a regular el caso concreto, o bien cuando una disposición normativa tenga más de una interpretación posible.

b. El principio *in dubio pro reo*

Este principio, como es sabido, postula que en caso de duda sobre las cuestiones de hecho se debe estar a lo más favorable para el imputado. Por ello, para la condena del imputado se necesita la certeza de su culpabilidad, por lo que la simple probabilidad da lugar a una sentencia absolutoria.

Este principio sólo rige en cuanto a la determinación de los hechos acreditados, pero no con respecto a la interpretación de la ley penal o la ley procesal y se aplica al momento de dictarse la sentencia.

c. El principio *pro actione* y el derecho a la tutela judicial efectiva

El derecho a la tutela judicial efectiva se suele definir como “el derecho de todas las personas a tener acceso al sistema judicial y a ejercer, en el seno del proceso, todas sus facultades para que los órganos jurisdiccionales estudien su pretensión y emitan un resolución motivada y conforme a derecho que, acogiendo o desestimando dicha pretensión, establezca la verdad oficial” (García Morillo).

Dentro de sus contenidos esenciales está el principio *pro actione*, el cual se manifiesta fundamentalmente en dos vertientes: primero, el dere-

cho de acceso a la justicia, cuyos requisitos deben ser interpretados de manera restrictiva. De esa forma la ley no puede establecer requisitos que hagan muy difícil o imposible el acceso a los tribunales de justicia o hacer nugatorios los recursos contra las resoluciones que deparen perjuicio a las partes en el proceso.

Íntimamente relacionado con esta primera vertiente está la del principio *pro sententia*, en el sentido de que toda persona tiene derecho a una sentencia justa. Por ello, las normas procesales deben interpretarse a la luz del principio *pro sententia*, es decir, en el sentido de facilitar la administración de justicia y no como obstáculo para alcanzarla. De esa forma, el derecho de acceso a la justicia no puede ser obstaculizado por formalismos enervantes.

Consecuencia de lo anterior, los requisitos de admisibilidad deben interpretarse restrictivamente y sólo son posible a texto expreso de la ley; por el contrario, debe interpretarse extensivamente y sin sujeción a ningún formalismo, todo aquello que conduzca a la decisión de las cuestiones de fondo en sentencia. Además, las infracciones o formalidades procesales sólo pueden dar lugar a nulidades relativas, por lo que siempre son subsanables, mientras no produzcan indefensión a alguna de las partes.

Dentro de este orden de ideas, el Tribunal Constitucional español ha dicho que “no son admisibles aquellos obstáculos que puedan estimarse excesivos, que sean producto de un formalismo y que no se compaginen con el derecho a la justicia, o que no aparezcan como justificados y proporcionados conforme a las finalidades que se establecen, que deben, en todo caso, ser adecuadas a la Constitución” (STC 57 / 85 ).

En síntesis, los requisitos formales se deben interpretar y aplicar de manera flexible y atendiendo a su finalidad y de que a su incumplimiento no se anuden consecuencias desproporcionadas o excesivamente gravosas.

### B. *Principio pro libertatis*

Según este principio, los derechos fundamentales deben interpretarse del modo más amplio posible. Es decir, conforme al principio en examen, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca la libertad y restrictivamente todo lo que la limite.

En efecto, como ha dicho un jurista alemán “Las libertades fijan límites, le dicen lo que deben dejar de hacer. Las libertades son ante todo no mandatos de acción, sino barreras a la acción pública” (Kirchhof).

Por ello, en caso de duda, siempre se deberá favorecer la cláusula de la libertad, pues los derechos fundamentales han sido consagrados para proteger la libertad, no para limitarla.

El principio *pro libertatis* implica que debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad. De acuerdo con ello, el orden público, la moral y los derechos de terceros que permiten, al menos a la ley, regular las acciones privadas, tienen que interpretarse y aplicarse de tal manera que en el primer caso se trate de amenazas graves al orden público.

Dentro de esta misma óptica, el Tribunal Constitucional español ha dicho que el principio hermenéutico *favor libertatis* postula que los derechos fundamentales deben interpretarse del modo más amplio posible. Siempre dentro de esta misma línea de pensamiento, ha precisado el citado tribunal español que “La legalidad ordinaria ha de ser interpretada de la forma más favorable para la efectividad de tales derechos” (Voto 17- 85).

Sin embargo, en una resolución posterior precisó que la interpretación más favorable a los derechos fundamentales presupone la existencia de alguna *res dubia*, esto es, de alguna variante en la interpretación de los preceptos legales, ya que de lo contrario no se estaría protegiendo el derecho constitucional, sino confiriendo a las leyes un sentido y alcance que las propias leyes no consienten (Voto 32-89).

De lo anterior se deduce que el intérprete constitucional deberá darle preferencia a la interpretación que despliegue mejor la eficacia jurídica de la norma [Tribunal Constitucional Alemán, BverfGE, 6, 55 ( 72 )].

## II. DISPOSICIONES RELEVANTES SOBRE INTERPRETACIÓN

### 1. *Introducción*

En nuestra legislación existen cuatro normas que hacen referencia directa o indirecta a los métodos interpretativos: el artículo 10 del Código Civil, el numeral 10 de la Ley General de la Administración Pública, el artículo 1o. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el artículo 17 del Código de Trabajo.

## 2. *El artículo 10 del Código Civil*

El artículo 10 del Código Civil dispone lo siguiente: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de las palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”.

Esta disposición normativa, que es aplicable fundamentalmente en el ámbito del derecho privado, privilegia los métodos gramatical, histórico y la finalidad perseguida por la norma.

No habla del método sistemático y de soslayo se refiere a la pauta evolutiva al disponer que se debe tomar en cuenta la realidad social del momento en que debe aplicarse.

## 3. *El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública*

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública dispone que “1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la mejor forma que garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular. 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere”.

El redactor de la norma, el profesor Eduardo Ortiz, de grata memoria, la explicaba en los siguientes términos:

de acuerdo con el párrafo 2) (se refiere al artículo 10 de la LGAP) la interpretación se hace tomando en cuenta las otras normas conexas y además la naturaleza de los hechos, el valor de las conductas que están tratando de regularse o armonizarse dentro del caso. Es decir, tomando en cuenta todos esos elementos, naturalmente obligan al administrador y al juez a tener un conocimiento completo de la ley en todo su articulado y de la situación que está tratando de resolver, se llega a la conclusión de que un artículo de la ley y esto ocurre a menudo, contradice el resto o no compagina con la finalidad que los otros persiguen, porque más bien hace imposible que se realice lo que la ley persigue, o dificulta su realización y además desconoce la realidad a la que se tiene que aplicar la ley...yo diría que nuestro principal propósito tal vez es exaltar que en el derecho administrativo la

interpretación tiene que tomar muy en cuenta cuáles son los resultados sociales que la administración debe conseguir cuando actúa.

En consecuencia, la interpretación en el ámbito del derecho administrativo busca dos propósitos fundamentales: garantizar los resultados sociales que la administración debe conseguir cuando actúa, pero simultáneamente respetando los derechos e intereses de los particulares. Para ello se debe utilizar el método sistemático, es decir, las normas que deben aplicarse para un caso concreto se deben interpretar en relación con las otras normas conexas que concurren a regularlo.

#### *4. El artículo 1o. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional*

El artículo 1o. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone lo siguiente:

La presente ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del derecho internacional o comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.

Aunque esta norma no prescribe un método interpretativo específico para la jurisdicción constitucional, lo cierto es que lo hace de manera indirecta, al indicar que la finalidad de aquella consiste, entre otras cosas, en “garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del derecho internacional o comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación”.

En efecto, esta norma impone a la jurisdicción constitucional la obligación de interpretar el texto constitucional en armonía con los principios y normas del derecho internacional y comunitario, lo que significa que la Sala Constitucional está obligada a realizar una interpretación sistemática, especialmente en materia de derechos fundamentales, entre el derecho de la Constitución y las disposiciones del derecho internacional y comunitario vigentes en nuestro ordenamiento.

### 5. *El artículo 17 del Código de Trabajo*

Dispone la norma en cuestión “Para los efectos de interpretar el presente Código, sus Reglamentos y sus leyes conexas, se tomarán en cuenta, fundamentalmente, el interés de los trabajadores y la conveniencia social”.

De esta disposición tanto la jurisprudencia laborales costarricenses ha derivado el principio *pro operario*, que es una manifestación concreta en el ámbito laboral de la pauta hermenéutica en materia de derechos fundamentales del principio *pro homine*, según la cual, en caso de duda, la norma se debe interpretar en favor del trabajador por ser la más débil en la relación.

## III. MÉTODOS Y CASOS RELEVANTES DE ARGUMENTACIÓN INTERPRETATIVA

### 1. *Interpretación conforme a la Constitución*

En la jurisprudencia de la Sala Constitucional encontramos numerosas sentencias en que se ha utilizado el método interpretativo conforme a la Constitución. Para efectos ilustrativos analizaremos dos.

En la primera de ellas, dijo la Sala :

- a) Que la existencia y competencia del Tribunal de Servicio Civil no son contrarias *per se* a la Constitución, siempre que no se les otorgue carácter jurisdiccional sino únicamente administrativo, a efecto de tener por agotada esa vía como previa a la judicial contencioso-administrativa o, en su caso, laboral;
- b) Que es inconstitucional la interpretación o aplicación de las disposiciones relativas al Tribunal de Servicio Civil, en la medida en que con aquélla se atribuya a éste o a sus competencias carácter jurisdiccional, o que se reconozca a sus fallos autoridad de cosa juzgada (Voto 1148-90).

En otros términos, la Sala sostuvo que el Tribunal de Servicio Civil no era inconstitucional, siempre que se interpretara, conforme a las normas constitucionales relativas al Poder Judicial, que ese tribunal no ejerce potestades jurisdiccionales, sino solamente de carácter administrativo.

En otra sentencia posterior, en que se cuestionó la constitucionalidad de algunas normas legales que autorizaban a ciertos funcionarios públicos para inspeccionar documentos privados, la Sala sostuvo que esas dis-

posiciones legales no violaban la garantía constitucional de inviolabilidad de los documentos privados, siempre que se interpretaran en el sentido de que tales facultades de inspección se ejercieran en favor de derechos de terceros, como son los trabajadores y los asegurados de la Caja Costarricense del Seguro Social (Voto 6497-96).

Es decir, las normas impugnadas se interpretaron conforme a la Constitución, pues sólo se consideran constitucionalmente válidas si el ejercicio de las potestades de inspección de documentos privados que autorizan se realiza en favor de derechos de terceros garantizados constitucionalmente. En cambio, si tales facultades de inspección se ejercitan en otros casos en que no estén favorecidos terceros, devienen inconstitucionales.

## 2. Interpretación evolutiva

### A. *Extranjero que case con costarricense puede adoptar la nacionalidad por naturalización*

Existe una sentencia de la Sala Constitucional, mediante la cual interpretó el artículo 14 inciso 4) de la Constitución en el sentido de que cuando la norma dispone que “Son costarricenses por naturalización:... 4) La mujer extranjera que al contraer matrimonio con costarricense pierda su nacionalidad”, la palabra “mujer” debe leerse como “persona”, de manera tal que también cobije a los hombres.

Cuando la norma fue promulgada en 1949 existía una fuerte impronta cultural en nuestra sociedad de que existía una desigualdad entre ambos sexos, por lo que se propendía a proteger a la mujer por considerarse más débil. Sin embargo, esos patrones culturales tuvieron un cambio radical a partir de los años setenta, por lo que hoy día se considera que ambos sexos son titulares de los mismos derechos y obligaciones.

Dijo la Sala sobre el particular

La simple comparación de las normas transcritas con la disposición cuestionada demuestra que el beneficio concedido exclusivamente a la mujer extranjera casada con costarricense, constituye una discriminación en perjuicio del hombre extranjero casado con una ciudadana costarricense, contra quien crea artificialmente una desventaja pues le sustrae beneficios por razones de género, contraviniendo con ello el espíritu constitucional y uni-

versal de igualdad y no discriminación...Adviértase que en la especie la desigualdad que hiere los intereses del recurrente no es una simple diferenciación “razonable y objetiva”, sino un tratamiento evidentemente injustificado, infundado y desproporcionado, producto de condicionamientos sociales, culturales, económicos y políticos felizmente superados, tratamiento que actualmente resulta lesivo para la dignidad humana en lo particular, como derecho subjetivo positivo concreto a la igualdad, y para la unidad familiar como derecho social objetivo, desde el momento en que establece una restricción odiosa que atenta, por discriminación, contra el equilibrio jurídico y espiritual de la familia, también tutelado por la Constitución y por el ordenamiento internacional y por ello patrimonio subjetivo del ofendido...En aras de evitar desigualdades y discriminaciones futuras que pudieran surgir al aplicarse la Carta fundamental y otros instrumentos jurídicos vigentes, y en el ejercicio de la facultades que le otorga la Constitución a esta Sala, se dispone que cuando en la legislación se utilicen los términos “hombre” ó “mujer”, deberán entenderse como sinónimos del vocablo “persona”, y con ello eliminar toda posible discriminación “legal” por razón de género, corrección que deben aplicar todos los funcionarios públicos cuando les sea presentada cualquier gestión cuya resolución requiera aplicar una normativa que emplee los vocablos arriba citados (Voto 3435-92).

Evidentemente estamos en presencia de una interpretación evolutiva, pues en el mundo actual los hombres y las mujeres son titulares de los mismos derechos y obligaciones.

#### B. *La libertad de contratación*

Otro ejemplo de interpretación evolutiva la tenemos en la sentencia en que la Sala determinó el contenido esencial de la libertad de contratación y anuló, por ser contraria a esa libertad, el artículo 60. de la Ley de la Moneda, el cual permitía que las obligaciones contraídas en moneda extranjera pudieran ser canceladas en colones al tipo oficial de cambio.

La Sala consideró que efectivamente el deudor podía válidamente descargar sus obligaciones contraídas en moneda extranjera en colones, pero no al tipo de cambio oficial como reza literalmente la norma precitada de la Ley de la Moneda, sino más bien al “tipo de cambio de mercado”, pues de lo contrario se producía un desequilibrio entre las prestaciones

recíprocas entre acreedor y deudor, con un evidente enriquecimiento ilícito en favor del último.

Dijo la Sala sobre el particular lo siguiente: “No obstante, en el párrafo 2 *in fine* de esta última se faculta al deudor para descargar sus obligaciones contraídas en monedas extranjeras, en colones” al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de pago; aspecto éste en que la norma así restablecida resulta también inconstitucional, porque vendría a permitir un evidente desequilibrio en perjuicio de los acreedores, con manifiesta violación del artículo 45 constitucional y de los criterios de constitucionalidad aludidos en el Considerando XIII *supra*, en cuanto que este tipo oficial no corresponda —por inferioridad o superioridad— al valor comercial efectivo que, a la fecha del pago, tenga en el mercado la moneda extranjera adeudada. Esto implicaría, por una parte, la expropiación ilegítima, sin indemnización, del patrimonio de aquéllos, y, por la otra, el enriquecimiento sin causa de sus deudores, como ha venido ocurriendo con harta frecuencia en nuestro país. Es más, sería incluso hipotéticamente posible que la norma revirtiera en perjuicio de los propios deudores, en la eventualidad de que el tipo oficial se llegare a fijar en un monto superior al valor real de intercambio. En consecuencia, y en ejercicio de las potestades que le otorga el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Sala opta por disponer también la anulación, por conexión o consecuencia, de la referida frase final, como única solución constitucionalmente válida para mantener el equilibrio financiero de los contratos; de manera que el párrafo 2) del artículo 60. de la Ley de la Moneda, cuya vigencia se reestablece en virtud de las inconstitucionalidades declaradas, deberá leerse así: “Sin embargo, podrán celebrarse contratos y contraerse obligaciones en monedas extranjeras pudiendo, a opción del deudor, cancelarse en colones”. Colones que, a su vez, deberán ser calculados conforme al valor comercial efectivo que tenga la moneda extranjera adeudada al momento del pago, es decir, a su valor real de intercambio, el cual debe responder a criterios suficientemente objetivos, comprobables y justos —esto último en cuanto a la justicia propia de la relación contractual, concretamente a la equivalencia en los intercambios y a la proporción en las distribuciones—; valor que, en último término, debe ser prudencialmente apreciado en cada caso por los tribunales de justicia, sin acudir a criterios arbitrarios o meramente subjetivos, como los de una paridad establecida legislativa, gubernativa o administrativamente. En este sentido, lo que debe imperar en todo caso es un tipo o

valor de intercambio del colón, no en función de unidad de medida en relación con la de otras monedas, sino de valor objetivo y real, es decir, de su precio como mercancía, valor para cuya determinación puede acudir sencillamente al que opera, de hecho, en el llamado mercado libre de divisas” (Voto 3495-92).

Se trata indudablemente de una sentencia que aplica la pauta evolutiva, pues cuando la norma original fue aprobada, el tipo de cambio oficial coincidía con el del mercado. A raíz de la masiva devaluación que sufrió el país a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, el tipo de cambio oficial se divorció para siempre de la realidad económica y pasó a ser una ficción jurídica.

### 3. *Interpretación sistemática*

Posiblemente este sea el sistema hermenéutico más utilizado por la Sala Constitucional en sus principales hitos jurisprudenciales. Veamos algunos ejemplos concretos.

#### A. *La garantía constitucional del debido proceso*

La Sala Constitucional, mediante la interpretación armónica de los artículos 39 (principio de legalidad penal) y 41 (garantía de justicia pronta y cumplida), consagró jurisprudencialmente la garantía constitucional del debido proceso, en su vertiente de procedimiento judicial, que es aplicable no sólo a los procesos penales, sino, además a todos los procesos sancionatorios judiciales o administrativos.

La Sala argumentó, en apretada síntesis, que el fundamento constitucional de esa garantía deriva de la interpretación armónica —sistemática— de los artículos 39 y 41 de la Constitución. Por el primero de ellos, se reconoce implícitamente el principio de inviolabilidad de la defensa, ya que para ejercitar la defensa y demostrar la culpabilidad del imputado es necesario que exista un proceso regulado por ley. Por otra parte, la sentencia firme a que se refiere la misma norma constitucional tiene que ser lógicamente el resultado final de un juicio previo.

El artículo 41, por su parte, garantiza que en los procesos judiciales no haya arbitrariedad ni oportunismo, pues los procesos deben ser ágiles y expeditos, lo que implica la regulación previa de la admisibilidad y perti-

nencia de los actos que deben cumplirse, así como la determinación de los poderes y deberes de los sujetos involucrados en aquellos (Voto 1739-92).

La interpretación sistemática de ambas normas permite concluir que ninguna persona puede ser sancionada, si previamente no ha gozado de la posibilidad de una efectiva defensa de los cargos imputados, de manera que su eventual condenatoria se fundamente en pruebas concretas y consideradas válidas por el ordenamiento.

### B. *La libertad de contratación*

La jurisprudencia de la Sala Constitucional también ha derivado el derecho fundamental a la libertad de contratación de la interpretación armónica de tres normas constitucionales.

En efecto, dijo la Sala sobre el particular que “Partiendo del reconocimiento constitucional del principio y sistema de la libertad, en general (artículo 28), del derecho a la propiedad privada (artículo 45) y de la libertad de empresa (artículo 46), se inscribe como principio constitucional, *conditio sine qua non* para el ejercicio de ambos, el de libre contratación, cuyo contenido esencial la Sala resume en cuatro elementos, a saber: *a)* La libertad para elegir al co-contratante; *b)* La libertad en la escogencia del objeto mismo del contrato y, por ende, de la prestación principal que lo concreta; *c)* La libertad en la determinación del precio, contenido o valor económico del contrato que se estipula como contraprestación; *d)* El equilibrio de las posiciones de ambas partes y entre sus mutuas prestaciones; equilibrio que reclama, a su vez, el respeto a los principios fundamentales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, según los cuales la posición de las partes y el contenido y alcances de sus obligaciones recíprocas han de ser razonablemente equivalentes entre sí y, además, proporcionadas a la naturaleza, objeto y fines del contrato (Voto 3495-92).

### C. *El principio de irrevocabilidad de los actos propios*

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha desarrollado el principio constitucional de irrevocabilidad de los actos propios declaratorios de derechos subjetivos en favor de los administrativos, de la interpreta-

ción sistemática de los artículos 11 y 34 de la Constitución Política y del principio constitucional de la buena fe.

Según este principio, la administración está inhibida para anular o dejar sin efecto, total o parcialmente, en sede administrativa, sus actos declaratorios de derechos subjetivos en beneficio de los particulares, salvo los casos de excepción contemplados en la ley y conforme a los procedimientos que ella misma señala al efecto.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional lo ha desarrollado de manera límpida en los siguientes términos:

Finalmente, es necesario resaltar la limitación impuesta al poder público por los artículos 11 y 34 de la Constitución en relación con la posibilidad de anular o revocar unilateralmente sus propios actos declarativos de derechos. En este sentido el principio de los actos propios, en su vertiente de prohibición a la Administración incluso de hacerse justicia por mano propia, excluye de sus atribuciones la de prever aquellos actos mediante los cuales ha otorgado o reconocido derechos subjetivos en favor de los administrados, con el fin de desconocer o anular estos derechos, salvo casos extremos como los de revocación dentro de lo dispuesto en el artículo 155, y los de nulidad absoluta, evidente y manifiesta y previo dictamen de la Procuraduría General de la República, conforme lo disponga el artículo 173, ambos de la Ley General de la Administración Pública. En efecto, es un principio de rango constitucional derivado, entre otros, de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas (Voto 1635-90).

#### D. *El derecho de atención a la salud*

El derecho de atención a la salud no se encuentra consagrado expresamente a nivel constitucional en Costa Rica. Sin embargo, una interpretación sistemática de la Sala Constitucional lo derivó del derecho a la vida.

Dijo la Sala lo siguiente:

En cuanto al derecho a la salud ...si bien nuestra Constitución Política no contempla en forma expresa este derecho —aunque si se preocupa de regular expresamente los aspectos con ella relacionados, catalogados como parte de los derechos constitucionales sociales, como el derecho a la seguridad social—, no se puede negar su existencia, por ser derivado directamente del derecho a la vida protegido en el artículo 21 de nuestra Constitución, ya que éste —el derecho a la vida— es la razón de ser y explicación última del de-

recho a la salud. La conexión existente entre ambos es innegable, el derecho a la salud tiene como propósito fundamental hacer efectivo el derecho a la vida, porque éste no protege únicamente la existencia biológica de la persona, sino también los demás aspectos que de ella se derivan. Se dice con razón, que el ser humano es el único ser de la naturaleza con conducta teleológica, porque vive de acuerdo con sus ideas, fines y aspiraciones espirituales, en esa condición de ser cultural radica la explicación sobre la necesaria protección que, en un mundo civilizado, se le debe otorgar a su derecho a la vida en toda su extensión, en consecuencia a una vida sana. Si dentro de las extensiones que tiene este derecho, como se explicó, el derecho a la salud o de atención a la salud, ello incluye el deber del Estado de garantizar la prevención y tratamiento de las enfermedades (Voto 1915-92).

#### *E. El derecho a un ambiente equilibrado y ecológicamente sano*

Durante mucho tiempo no existía ninguna norma expresa en la Constitución que garantizara, a nivel de derecho fundamental, el derecho a un ambiente equilibrado y ecológicamente sano.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala lo derivó de la interpretación sistemática de la norma que establece la obligación del Estado de tutelar el paisaje y las bellezas naturales y del derecho a la vida.

Dijo la Sala sobre el particular:

Esta Sala estima que el tema debe ser analizado desde la perspectiva constitucional en aras de garantizar la protección del derecho a un ambiente sano ampliamente reconocido y protegido por esta jurisdicción y expresamente contemplado por el artículo 89 de la Constitución. Por ello, podemos afirmar que del derecho a la vida y de la obligación estatal de “proteger las bellezas naturales” contenidos en los artículos 21 y 89 de la Constitución, surgen otros derechos de obligada protección e igual rango como son los de la salud y a un ambiente sano, en ausencia de los cuales o no sería posible el ejercicio de los primeros, o su disfrute se vería severamente limitado (Voto 6240-93).

F. *La prohibición de las convenciones colectivas en el empleo público*

La Sala Constitucional declaró inconstitucional las normas del Código de Trabajo que autorizaban la suscripción de convenciones colectivas de trabajo en el ámbito del empleo público.

Este es otro buen ejemplo de interpretación sistemática de la Constitución, que vino a resolver un viejo conflicto jurídico: ¿se deben aplicar todas las garantías sociales, incluido el derecho de suscribir convenciones colectivas, a los empleados públicos, a pesar de que la propia Constitución señala que la relación entre el Estado y sus servidores es de carácter estatutario?

Para llegar a esa conclusión, la Sala realizó una interpretación sistemática de los artículos 191 y 192 de la Constitución, así como del Capítulo de Garantías Sociales que consagra una serie de derechos individuales y colectivos en favor de los trabajadores, entre ellos el de suscribir convenciones colectivas con sus patronos.

Dijo la Sala sobre el particular:

XI En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el derecho público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos (Voto 1696-92).

4. *Interpretación en materia de derechos fundamentales*

A. *Los derechos de los pueblos aborígenes*

El hecho de pertenecer a una tribu de aborígenes no es considerado por la Constitución costarricense como una de las categorías que otorgan la nacionalidad por nacimiento, como ocurre en otras legislaciones.

Sin embargo, la Sala Constitucional mediante interpretación de la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y los principios del derecho in-

ternacional de los derechos humanos —especialmente los principios *pro homine* y *pro libertatis*— llegó a la conclusión de que nuestros aborígenes eran costarricenses por nacimiento (Voto 1786-93).

Por consiguiente, consideró que a tales personas no le eran aplicables las normas relativas a la obtención de la nacionalidad por naturalización, como había sido la praxis del Registro Civil hasta entonces. En criterio de la Sala, los aborígenes, que demuestren esa condición, tienen derecho a inscribirse como costarricense por nacimiento

### B. *La prohibición de la colegiatura obligatoria para ejercer el periodismo*

La Ley Orgánica del Colegio de Periodistas, aprobada en los años setenta del siglo pasado, vino a establecer la colegiatura obligatoria para ejercer la profesión de periodista en el país.

Ante una opinión consultiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo que la colegiatura obligatoria era incompatible con el artículo 13 de la Convención (OC-5-85).

La Sala Constitucional acogió los argumentos de la Corte Interamericana y añadió que la colegiatura obligatoria también debía declararse contraria al derecho de la Constitución en aplicación de los principios hermenéuticos *pro homine* y *pro libertatis* (Voto 2313-95).

### C. *La ausencia de licencias municipales para el ejercicio de profesiones liberales*

El ejercicio de cualquier actividad lucrativa requiere la obtención de una patente —licencia— municipal. Por una praxis histórica consolidada, las Municipalidades nunca exigieron la patente comercial a los profesionales liberales. Sin embargo, durante los últimos años algunas corporaciones municipales decidieron hacerlo, lo cual motivó la presentación de algunos recursos de amparo, que la Sala Constitucional falló en favor de los recurrentes.

Argumentó la Sala sobre el particular lo siguiente:

Ahora bien, si a los profesionales, por la naturaleza propia del servicio que prestan y por sus condiciones particulares de ejercicio, se les enmarca dentro de una categoría especial y diferente que al resto de trabajadores, no es posi-

ble permitir que además de estar sujetos a exigencias de tanta relevancia para operar, también se les pretenda sobrecargar con la obligación de tener que contar con una patente para poder ejercer su profesión en un local comercial que se encuentre en determinada jurisdicción municipal. Tal exigencia, como la que se denuncia en el caso concreto, es en criterio de esta Sala, irrazonable y excesiva así como también lesiva de derechos fundamentales como el derecho al trabajo. Debe tenerse en cuenta que la licencia municipal es un permiso que otorga la Municipalidad de la jurisdicción correspondiente para abrir establecimientos dedicados a actividades lucrativas o realizar el comercio. Sin embargo, en el caso de las profesiones liberales, considera la Sala que la Municipalidad no tiene competencia para sobrecargar el ejercicio de las mismas con la obligación de tener que contar, además, con un permiso de este tipo puesto que, a diferencia de los establecimientos comerciales en donde ese permiso les permite operar, como ya se indicó, los profesionales liberales fueron autorizados previamente para ello cuando obtuvieron su título profesional por la Universidad respectiva y posteriormente cuando se incorporaron al Colegio profesional afín a su profesión. En ese sentido, el exigirle a la recurrente como profesional liberal la tenencia de ese permiso, se le está sobreponiendo una carga adicional que en criterio de la Sala es arbitraria y lesiva de sus derechos, motivo por el cual, el recurso debe ser estimado, como en efecto se ordena (Voto 3975-02).

Aunque la sentencia no lo diga expresamente, se trata de la aplicación de la pauta interpretativa *pro homine*, pues la norma de la Ley de Patentes Municipales que exige que toda actividad lucrativa realizada dentro del cantón está sujeta a la obtención de la respectiva patente, fue interpretada en el sentido más favorable a los profesionales liberales. También se utilizó implícitamente el principio *pro libertatis*, dado que la norma impugnada fue interpretada de manera restrictiva, en forma tal de favorecer al recurrente.

#### IV. INCIDENCIA DE LA INTERPRETACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN LA DEMOCRATIZACIÓN

Existen algunos hitos jurisprudenciales de la Sala Constitucional que han tenido incidencia directa en la democratización de nuestras instituciones políticas y sociales.

### 1. *Jurisprudencia que ha democratizado nuestras instituciones políticas*

Mediante el voto 980-91 la Sala Constitucional declaró inconstitucional, por vicios formales y sustanciales, una reforma constitucional aprobada en 1971, mediante la cual se había autorizado el financiamiento previo de las campañas políticas, el cual se otorgaba basado en el número de votos que hubiera obtenido cada partido político en la elección anterior.

Este sistema de financiación estatal permitió que se consolidara un férreo bipartidismo, dado que las nuevas agrupaciones políticas tenían pocas posibilidades de surgir por falta de medios económicos para sufragar sus gastos electorales. Evidentemente esta situación atentaba contra la democratización del régimen político.

La sentencia se fundamenta en que

Al otorgar la financiación del Estado a los partidos políticos nacionales o provinciales que participaron y obtuvieron un determinado resultado en la elección anterior, y solamente a ellos, así se ha violado el derecho de la Constitución, tanto en...como en el 98, en relación con el 33, el primero en cuanto consagra el derecho de todos los ciudadanos a agruparse en partidos políticos, y el segundo en cuanto al reconocer el derecho a todos ser humanos a la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna contraria a su dignidad, consagra, al mismo tiempo, un principio o criterio especial de interpretación y aplicación de todos los demás derechos, fundamentales o no, en cuya virtud también el de constituir, organizar e inscribir partidos y participar en ellos en la política nacional debe entenderse siempre en condiciones de igualdad y sin discriminaciones. En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral máxime si se hace con detrimento de los que en el pasado no participaron o no obtuvieron los resultados que la norma legal impone, así como, en todo caso, de los nuevos que se constituyan, equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgado a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los deseos de una participación igualitaria si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido segando de hecho toda alternativa de financiación.

Asimismo subrayó que

La Sala considera que uno de los pilares del sistema costarricense de partidos, como en general, de los que comparten sus ideales del Estado de derecho de la democracia representativa, participativa y pluralista y de la

dignidad, libertad y derechos fundamentales de la persona humana es precisamente el del “pluralismo”...ninguna ventaja que pudiera derivarse, incluso para la propia democracia, de un sistema bipartidista o de un número reducido de partidos permitiría imponer el primero o limitar legalmente la proliferación, aun si sea inconveniente, de los segundos sin violar gravemente derechos y libertades de las más carra raigambre democrática; de manera que resultaría inconstitucional, no sólo una norma que lo pretendiera, sino incluso una política gubernamental dirigida a lograrlo por medios disuasivos o indirectos, o que pudiere causar ese efecto, aun sin proponérselo.

Finalmente agregó que

el derecho de los ciudadanos a agruparse en partidos políticos es, amén de un derecho de libertad que, como tal, lejos de restringido debe ser estimulado, y que, como también se dijo, por mucho que para algunos sea deseable poner un freno a la proliferación de partidos, no es posible legítimamente imponerlo, porque el pluripartidismo es consustancial con el sistema constitucional, tal como éste se ha concebido y estructurado en Costa Rica, a través de muchos años de tradición democrática.

Este fallo, sin duda alguna, vino a democratizar el sistema político costarricense, pues hizo posible que, a partir de las elecciones de 1994, se instaurara un verdadero régimen pluripartidista que ha venido a enriquecer notablemente nuestro espectro electoral. Ahora el elector dispone de más opciones para escoger a sus gobernantes, lo que redundará en una democracia política más pujante y vigorosa.

#### *Posibilidad de la reelección presidencial alterna*

La Sala Constitucional mediante voto 2771 del 4 de abril del 2003 declaró inconstitucional, por un vicio de incompetencia, la reforma constitucional introducida en 1969 al artículo 132 inciso 1 de la Constitución Política, la cual había eliminado la posibilidad de la reelección presidencial alterna que existía desde la Constitución de 1859.

Como resultado directo de esta sentencia, se amplió el abanico de candidatos a la presidencia para el electorado costarricense, lo cual, sin duda alguna, vino a fortalecer nuestro régimen institucional. De esa forma se

terminó con la absurda prohibición de que los expresidentes pudieran aspirar nuevamente a la primera magistratura de la República.

## 2. *Jurisprudencia que ha democratizado nuestras estructuras sociales*

Existen al menos dos materias en las que la jurisprudencia de la Sala ha coadyuvado a democratizar nuestras estructuras sociales.

La primera de ellas se refiere al reconocimiento de los derechos de los aborígenes que habitaron nuestro territorio y la segunda al reconocimiento de que el derecho a la seguridad social debe cubrir inclusive a quienes no son cotizantes del régimen.

### A. *La tutela de los derechos de los habitantes originales de nuestro territorio*

Como indicamos en su oportunidad, el hecho de pertenecer a una tribu de aborígenes no es considerado por la Constitución costarricense como una de las categorías que otorgan la nacionalidad por nacimiento, como ocurre en otras legislaciones.

Sin embargo, la Sala Constitucional mediante interpretación de la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y los principios del derecho internacional de los derechos humanos —especialmente los principios *pro homine* y *pro libertatis*— llegó a la conclusión de que nuestros aborígenes eran costarricenses por nacimiento (Voto 1786-93).

Esta sentencia incorporó, como ciudadanos de primera clase, a una cantidad de aborígenes que eran hasta entonces apátridas. La misma sentencia les reconoció el derecho de propiedad originario sobre las tierras que habitan con exclusión de terceros. Esto ha permitido, en la praxis, que estos grupos aborígenes puedan integrarse a la sociedad de consumo, pues al ser legítimos propietarios de sus tierras pueden convertirse en sujetos de crédito.

### B. *Los alcances del derecho a la seguridad social*

El sistema de seguridad social en Costa Rica, de conformidad con lo estipulado en el artículo 73 de la Constitución, está estructurado mediante un financiamiento tripartito: contribuciones de los trabajadores, de los patronos y del Estado.

En principio, titulares de este derecho son sólo los que contribuyen a su mantenimiento. Sin embargo, la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, invocando el principio de solidaridad en materia de seguridad social, ha establecido que cualquier persona que requiera sus servicios puede obtenerlos, aunque no sea contribuyente.

Esta jurisprudencia, sin embargo, ha tenido un impacto negativo en las finanzas de la CCSS —institución estatal encargada de administrar la seguridad social—, pues la ha hecho incurrir en ingentes gastos para atender a inmigrantes, sobre todo de origen nicaragüense que viven en nuestro país y no cotizan a la seguridad social.

También la jurisprudencia constitucional en nuestro país ha obligado reiteradamente a la CCSS a que pague externamente —en el país o en el extranjero— tratamientos que la institución no está en capacidad de brindar a los asegurados o bien que les suministre medicamentos recetados por el médico tratante, pero que no están incluidos en el cuadro de medicamentos oficial de la institución.

De esa forma, el derecho a la seguridad social se ha democratizado hasta confundirse con el derecho de atención a la salud, pues hoy día la CCSS está en la obligación de atender a cualquier persona, nacional o extranjera, que requiera sus servicios, aunque no sea cotizante del respectivo seguro. Además, se ha visto obligada a proporcionar los procedimientos médicos que requiera el paciente aunque la institución no se encuentre en capacidad técnica de brindarlos, así como de suministrarle cualesquier tipo de medicamento que le receten privadamente al asegurado, aunque ese medicamento no se encuentre dentro del cuadro oficial de medicamentos de la institución o, inclusive, se encuentre en fase de experimentación en otro país.

## V. LA AGENDA PENDIENTE

En cuanto a la agenda pendiente de la interpretación realizada por la Sala es posible afirmar que en materia de derechos económicos ha sido muy desafortunada y contraria al propio texto constitucional y a los principios que lo nutren.

En prácticamente todas las sentencias de la Sala que aluden al tema de la libertad de empresa se repite el estribillo que “ la libertad de comercio que existe como garantía fundamental, es el derecho que tiene todo ciudadano para escoger, sin restricciones, la actividad comercial legalmente

permitida que más convenga a sus intereses, de manera que ya en el ejercicio de esa actividad, la persona debe someterse a todas las regulaciones que la ley establece” (votos 143-94, 3499-96 y 7619-99, entre otros ).

Tratando de paliar esta posición tan radical en otras sentencias se ha sostenido que “las leyes que restrinjan la libertad empresarial deben ser razonables y proporcionales; es decir, que debe haber proporcionalidad entre el perjuicio que la medida restrictiva genera en el titular de la libertad y el beneficio que se obtiene mediante ésta” (Voto 4848- 96).

Esta tendencia jurisprudencial constituye una interpretación no sólo contraria al texto mismo del artículo 46, sino, fundamentalmente, al contenido esencial de ese derecho garantizado por nuestra carta política vigente.

Lo único cierto de la tendencia jurisprudencial en comentario es que la libertad de escogencia de una determinada actividad lucrativa legalmente válida constituye uno de los contenidos esenciales de la libertad de empresa.

Sin embargo, la libertad de empresa, al igual que el derecho de propiedad, está constituida por un haz de facultades o derechos que integran su contenido esencial, es decir, aquel mínimo de derechos sin los cuales la libertad de empresa no existiría jurídicamente.

Evidentemente la primera facultad que integra la libertad de empresa es el derecho de toda persona para escoger libremente, es decir, sin injerencias de terceros públicos o privados, la actividad económica lícita que desea realizar.

La jurisprudencia constitucional en la materia, sin embargo, reduce todo el rico contenido de la libertad empresarial a un solo contenido, con lo cual, termina por vaciarlo de todo contenido, valga el juego de palabras.

En efecto, si “en el ejercicio de esa actividad, la persona debe someterse a las regulaciones que la ley establece”, es lógico concluir que nuestra jurisprudencia constitucional considera que el contenido esencial del derecho de libertad empresarial es materia reservada a la ley y no al constituyente, con lo cual, de paso, se vulnera groseramente el sistema de las fuentes normativas, dado que se coloca a la ley por encima de la Constitución.

En otros términos, según la jurisprudencia de la Sala será constitucionalmente válida cualesquier limitación que imponga el legislador a la libertad de empresa, siempre que respete los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Sin embargo, la determinación de la proporcionalidad y razonabilidad de la regulación legal, en cuanto conceptos jurídicos in-

determinados, queda al completo arbitrio del legislador bajo el eventual control de la Sala Constitucional.

No obstante, la lógica más elemental nos indica que el control de razonabilidad y proporcionalidad se debe hacer siempre con fundamento en un parámetro de nivel normativo superior a la disposición controlada. Sin embargo, en el caso de la libertad de empresa, tal parámetro no existe pues el contenido esencial de ese derecho lo determina el propio legislador sin sujeción a ninguna disposición normativa superior. Por tanto, el eventual control de proporcionalidad y razonabilidad que realiza la Sala Constitucional para establecer si una disposición legal violenta o no la libertad de empresa resulta completamente inocuo, pues no existe ningún punto de comparación normativo, de rango constitucional, para ejercerlo. En otros términos, si es la propia ley la que establece el contenido esencial de la libertad de empresa, es evidente que cualesquier regulación o limitación que se le introduzca por vía legal respetará siempre los principios de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que la razonabilidad y la proporcionalidad de la limitación no pueden establecerse objetivamente por no existir un parámetro normativo superior de comparación.

Ello permite, en la praxis, como lo demuestra abundantemente la jurisprudencia de la propia Sala, que todas las limitaciones que introduce la Asamblea a dicha libertad sean consideradas constitucionalmente válidas bajo el estribillo de fundamentarse en razones de interés público, concepto que, por otra parte, ni siquiera se molestan en definir. Este concepto indeterminado, como se indicó líneas arriba, ha sido tomado de la antigua jurisprudencia de la Corte Plena.

De esa forma queda claro que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha desconstitucionalizado la libertad de empresa, al punto de que hoy día su contenido esencial lo determina el legislador sujeto a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, los cuales dicha jurisprudencia considera invariablemente cumplidos cada vez que aquél invoque una razón de interés público para justificar la emanación de la legislación en cuestión.

En resumen, según la jurisprudencia de la Sala Constitucional, el contenido esencial del derecho de empresa es el que establezca el legislador, el cual puede limitarlo discrecionalmente siempre que la restricción se fundamente en la cláusula del orden público.

Lo anterior nos conduce a establecer el “contenido esencial” de la libertad de empresa que garantiza el artículo 46 de nuestra carta política.

Subrayo que este es el contenido que razonablemente se puede derivar del texto de la citada norma constitucional y no el que idealmente podría derivarse del derecho comparado y de las nuevas corrientes doctrinarias internacionales en la materia. No es posible, desde el punto de vista jurídico, realizar una nueva lectura del artículo 46 constitucional, que tome en cuenta elementos que no están contenidos en la norma, como lo hacen algunas interpretaciones recientes. Eso sería cualquier cosa menos Ciencia Jurídica. Por tanto tenemos que atenernos estrictamente a lo que dice nuestro texto constitucional.

Para comenzar, digamos que según el artículo 46 de la Constitución, la libertad empresarial protege, al menos, el derecho de sus titulares para emprender (escoger) y desarrollar la actividad económica que deseen. Dentro de este poder de escogencia de la actividad económica que se desea desarrollar, están lógicamente incluidos el poder de organizar la empresa y el de programar sus actividades en la forma más conveniente a sus intereses.

Otro contenido que se deriva del texto constitucional citado es el derecho a la libertad de competencia, el cual se traduce en que los agentes económicos puedan competir en el mercado en igualdad de condiciones. Además y como otro de sus contenidos esenciales, debe reconocerse el derecho del empresario a un lucro razonable en el ejercicio de su actividad, puesto que nadie produce por diversión sino en función de obtener una ganancia razonable por el ejercicio de la actividad emprendida.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala Constitucional nunca ha reconocido tales contenidos esenciales como integrantes de la libertad de empresa, salvo el relativo a la libertad de escogencia como quedó indicado líneas arriba. Mientras dicho reconocimiento no se haga, la libertad económica en nuestro país será simplemente una bella expresión filosófica sin contenido jurídico concreto.

El problema reside, en esencia, en una concepción ideológica de la jurisprudencia de la Sala de corte acentuadamente estatista. En efecto, la mayoría de los integrantes de la Sala está ideológicamente permeada por una cultura pro intervencionista en el campo económico, lo que ha impedido que su jurisprudencia desarrolle el rico contenido del artículo 46 constitucional. La herencia de la Corte Plena cuando actuaba como juez constitucional, en esta materia, es absoluta y no pareciera otearse en el horizonte ninguna posibilidad de cambio positivo.