

Reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional

Ernesto Jinesta L¹.

Introducción

Con motivo de los veinte años de creación de la Sala Constitucional, debe abrirse, necesariamente, un espacio de reflexión y análisis de las eventuales reformas, adiciones o modificaciones que requiere la ley de los ritos constitucionales. Para tal efecto, es preciso efectuar un sucinto diagnóstico de los principales problemas y necesidades actuales de la jurisdicción constitucional que enfrenta después de veinte años de haber entrado en funcionamiento. Se requiere, asimismo, revisar el panorama estadístico del Tribunal Constitucional para arribar a conclusiones objetivas.

Luego de tal diagnóstico, se estará en mejor condición de proponer el contenido y derrotero de las eventuales reformas para así contar con una justicia constitucional ajustada a las necesidades de la sociedad de la información y del conocimiento.

Cabe advertir que la reforma de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se impone, independientemente, de tratarse de un instrumento legislativo técnicamente depurado y con una capacidad de previsión o adaptación especial, lo que pone de manifiesto la visión de sus redactores. De otra parte, no debe perderse de perspectiva que la reforma de ese cuerpo normativo despierta pasiones y resentimientos de ciertos sectores políticos, de modo que su principal problema lo constituye su viabilidad en un ambiente político e institucional complejo y convulso.

1.- Problemas de la jurisdicción constitucional

Podemos afirmar, sin temor a equívocos, que la justicia constitucional vive una seria y profunda crisis que está determinada por una multiplicidad de factores entre los que destacan los siguientes:

a) Excesiva carga de trabajo

¹ Catedrático de Derecho Administrativo UELD. Profesor y Director programas doctorado en Derecho Constitucional y Administrativo UELD. Doctor en Derecho Administrativo Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política Centro de Estudios Constitucionales Madrid. Presidente Asociación Costarricense de Derecho Administrativo. Miembro Institutos Iberoamericanos de Derecho Constitucional y Derecho Procesal. Magistrado Sala Constitucional.

La Sala Constitucional se ha visto expuesta a una tendencia histórica de aumento progresivo o creciente en cuanto al número de asuntos entrados. Así, para ejemplificar, tomaremos el último decenio: En 1998 ingresaron 8.885 asuntos, para 2003 entraron 13.302 asuntos y para el 2008 se registro una cifra record de ingreso de 17.972 asuntos. Probablemente, a nivel mundial, son muy pocos o ninguno los Tribunales Constitucionales que registran estos niveles de ingreso de asuntos. Lo anterior significa que solo en el último decenio la cantidad de asuntos ingresados se duplico. Este factor es determinante y funciona como detonante de una serie importante de problemas tales como la jurisprudencia contradictoria y el escaso tiempo que pueden dedicarle los Magistrados (as) a asuntos verdaderamente complejos y trascendentes para la vida institucional del país.

b) Relación inversamente proporcional entre conciencia ciudadana de los derechos que le asisten y cultura constitucional del funcionariado público

En tanto los ciudadanos tienen una mayor conciencia de los derechos fundamentales, humanos y del principio de la supremacía constitucional, los funcionarios públicos no han logrado adquirir una adecuada cultura constitucional que les permita discernir cómo, cuándo y por qué se infringen los derechos de los ciudadanos a través de sus conductas y actuaciones. Es verdaderamente alarmante, constatar que los servidores y funcionarios públicos reiteran las mismas violaciones de los derechos fundamentales pese a los reiterados pronunciamientos de la Sala Constitucional, creando a través de esa infracción sistemática, reiterada y crónica una suerte de estados de cosas administrativo inconstitucional. Lo anterior demanda la implementación, en las diversas carreras administrativas, de programas de capacitación y formación efectivos y agresivos en materia de derechos fundamentales, humanos, supremacía de la constitución y eficacia directa e inmediata del Derecho de la Constitución.

c) Desconocimiento de la jurisprudencia constitucional

Se ha podido constatar un desconocimiento generalizado de las líneas y pautas jurisprudenciales de la Sala, tanto entre los funcionarios públicos que reiteran incesantemente las conductas que previamente se han declarado violatorias de derechos fundamentales o humanos, como, lo que resulta más alarmante, en círculos profesionales y académicos, tanto que se desconocen los elementales criterios de admisibilidad de un amparo o un habeas corpus. Tal circunstancia puede obedecer al ingente número de

votos que se dictan, lo que impide llevarle el pulso a las tendencias jurisprudenciales del Tribunal.

d) Abuso de los procesos constitucionales, particularmente, del amparo

Se ha logrado acreditar un abuso del proceso de amparo, lo que obedece a diversas causas, tales como que no se requiere de patrocinio letrado –defensa técnica- para interponer ese proceso, de modo que, normalmente, es un ciudadano lego en materia jurídica el que lo formula, desconociendo el deslinde entre el control de legalidad y el de constitucionalidad, las competencias de la Sala Constitucional y la jurisprudencia constitucional. Así, entre el total de votos anuales dictados, por lo menos, un 36 % corresponden a rechazos de plano o por el fondo, lo que es una cifra muy significativa.

e) Proceso de Amparo, verdadero problema de la jurisdicción constitucional

El verdadero y significativo problema de la jurisdicción constitucional, lo representa el proceso de amparo, por el papel protagónico que tiene y su aumento desmedido, sostenido y progresivo a lo largo del funcionamiento de la Sala. Si se observan las tendencias históricas de ingreso, por tipo de asunto, se constata, fácilmente, que las acciones de inconstitucionalidad han mantenido una tendencia absolutamente estable de ingreso, lo mismo sucede con el hábeas corpus que, con algunos picos, ha seguido la misma tónica. Diferente es el comportamiento con el amparo, cuya tendencia de ingreso ha sido dramáticamente ascendente, así en 1998 ingresaron 7.188 amparos, en 2003 entraron 11.615 y en 2008 el ingreso registrado fue de 16.339. Se puede afirmar que el promedio de amparos ingresados por año, representa entre un 88% y un 93% del total de asuntos entrados a la Sala Constitucional.

f) Características del amparo que coadyuvan a inflar la estadística de la Sala Constitucional

Ciertamente, el amparo establecido en la Ley de la Jurisdicción Constitucional se encuentra muy bien concebido y resulta, como no podía ser menos, altamente garantista para que las personas puedan tutelar sus derechos fundamentales y humanos, ejercerlos, gozarlos y restablecerlos en caso de infracción. Empero, el legislador de 1989 introdujo cuatro aspectos que, en nuestro criterio, han fomentado su ejercicio abusivo y el alto índice de litigiosidad, que son los que se exponen de seguido.

f.1) Amparo Principal y no residual

Nuestro amparo fue diseñado como un proceso principal y no residual -tal y como sucede en otras latitudes jurídicas-, de modo que no es necesario agotar la vía administrativa o la jurisdiccional o los remedios comunes y ordinarios para acudir en amparo; una persona puede estar discutiendo el asunto en la vía administrativa o jurisdiccional y, concomitantemente, interponer un amparo o, incluso, sin necesidad de discutir en esas sedes acude directamente a la Sala Constitucional. El amparo es residual cuando el justiciable debe agotar los medios o instancia de carácter ordinario (v. gr. vía administrativa y jurisdiccional), de modo que se convierte en la *ultima ratio*, tal carácter obedece a que las administraciones públicas están en la obligación de aplicar de manera directa e inmediata la constitución y los jueces ordinarios o de legalidad, también, deben hacerlo.

f.2) Legitimación vicaria y protección intereses colectivos

La legitimación vicaria del amparo, al permitir que sea interpuesto por cualquier persona a favor de otra (artículo 33 LJC) y al haberse admitido –por vía jurisprudencial- la defensa de intereses colectivos –corporativos o difusos- por su medio, hace que, prácticamente, se transforme en una suerte de acción popular.

f.3) Ausencia de defensa técnica

El amparo puede ser interpuesto por cualquier persona sin necesidad de patrocinio letrado o de defensa técnica, basta la defensa material. Desde una perspectiva ideal resulta un mecanismo virtuoso, sin embargo produce una oleada enorme de amparos interpuestos por los legos en derecho que no saben si, efectivamente, se ha quebrantado o no un derecho fundamental o humano. Esta característica, junto con la legitimación vicaria produce un cóctel volátil para disparar la estadística constitucional.

f.4) Gratuidad

La gratuidad del amparo y la reticencia de la Sala Constitucional en condenar en costas a quienes litiguen temerariamente (artículo 51, párrafo 3º, LJC), ha provocado el abuso en la utilización del proceso y, por consiguiente, en el aumento de la estadística con el surgimiento de procesos anómalos (abusivos o fraudulentos). De otra parte, esta característica, junto con su carácter principal y la ausencia de defensa

técnica, hace que los justiciables, frente a la opción de interponer un proceso ante la jurisdicción ordinaria o un amparo opten por el último.

Conclusión: Ciertamente estas características del amparo fomentan una hiperinflación de los asuntos, sin embargo no resulta viable establecer restricciones sobre el particular, por cuanto, implicaría un retroceso en el talante abierto, democrático, flexible e informal de la jurisdicción constitucional en su diseño de 1989. Consecuentemente, habrá que bregar con el carácter principal del amparo, la legitimación abierta, la ausencia de defensa técnica y su carácter gratuito, mediante otros instrumentos que contribuyan a paliar sus efectos.

g) Tiempos de resolución

La Sala Constitucional durante todo su funcionamiento –con algunos altos y bajos- ha mantenido tiempos promedio de resolución de los procesos constitucionales homogéneos. Este factor, pese al aumento desmedido de recursos de amparo, genera la falsa expectativa de que se sigue funcionando normalmente, cuando supone un gran sacrificio de todo el personal y, en particular, de los Magistrados (as), restándole tiempo de estudio, reflexión y deliberación a los asuntos verdaderamente relevantes.

h) Inejecución de los votos de la Sala Constitucional

Un segmento importante de los votos de la Sala Constitucional no son acatados o cumplidos, por diversos factores. De otra parte, los instrumentos consagrados en la versión actual de la LJC resultan, claramente, insuficientes. Particularmente, en el amparo, al tutelarse derechos prestacionales o sociales (derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación), la Sala Constitucional suele emitir condenas de hacer, no hacer o dar complejas que requieren de un seguimiento durante un lapso prolongado, el que por el circulante exacerbado no está en capacidad de brindar.

i) Consulta legislativa facultativa

Si bien esta modalidad de control de constitucionalidad a priori, es una valiosa herramienta para garantizar los derechos de las minorías políticas, es lo cierto que, también, se ha abusado del instrumento, lo que expone a la Sala Constitucional a participar del escenario político, con el consiguiente desgaste y la crítica infundada de que se judicializa la política.

j) Sala Constitucional adscrita al Poder Judicial

La circunstancia que el contralor de constitucionalidad en nuestro país sea una sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, plantea graves problemas. Los magistrados constitucionales deben integrar la Corte Plena para atender los asuntos de política judicial y administrativos que se conocen en esa instancia, lo que les resta tiempo para atender los procesos de amparo, habeas corpus y las acciones de inconstitucionalidad, por cuanto, también deben participar en las diversas comisiones de la Corte Plena. Muchos actos administrativos que adopta la Corte Plena son impugnados por la vía del amparo o la acción de inconstitucionalidad, lo que obliga a los Magistrados constitucionales a abstenerse de resolver el asunto en sede administrativa. La Sala Constitucional conoce de las acciones de inconstitucionalidad contra las líneas jurisprudenciales de las Salas de Casación, extremo que, en cualquier momento, puede desatar lo que López Guerra llamó la “guerra de los Tribunales” a propósito de un enfrentamiento histórico en España entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. El contralor de la constitucionalidad, debe residir en un Tribunal independiente –como en la mayoría de los sistemas europeos-, ajeno a la organización jurisdiccional, para evitar la doble condición de Magistrado constitucional y de funcionario judicial.

2) Necesidades de la jurisdicción constitucional

Partiendo del diagnóstico anterior, es posible indicar que las necesidades más urgentes de la Sala Constitucional y que, por consiguiente, demandan una reforma de la LJC, son las siguientes:

a) Estructura que permita hacer frente al elevado circulante

Para tal efecto se pueden proponer varias alternativas que son las siguientes:

a.1) Creación de Tribunales de habeas corpus y amparo

Esta propuesta supone crear una jurisdicción de la libertad paralela a la Sala Constitucional o lo que he denominado el “desdoblamiento de la jurisdicción de la libertad”, a través de tribunales en cada región que se estime pertinente. Así esos tribunales conocerían y resolverían, en primera instancia, el recurso de habeas corpus o amparo y la Sala Constitucional lo haría en segunda instancia.

Esta propuesta ofrece algunas ventajas aparentes que son las siguientes: 1) Regionalización justicia constitucional con un acercamiento

a los justiciables y una mayor democratización; 2) Traslado de un circulante nada despreciable (90% amparos y 7% habeas corpus: total 97%) –aunque solo en primera instancia- lo que supone un respiro relativo de la Sala Constitucional; 3) concentración de la Sala Constitucional en control de constitucionalidad, sin considerar que en segunda instancia puede ser que conozca de un porcentaje importante de amparos y habeas corpus.

Esta opción, en nuestro criterio, ofrece más desventajas considerables que podemos enumerar de la siguiente forma: 1) Precisa, para su debida implementación, de una reforma parcial a la Constitución (artículo 48) y casi íntegra de la LJC, lo que desde todo punto de vista complica y ralentiza el proceso de reforma; 2) el impacto presupuestario en el Poder Judicial debe ser considerable, al tener que costearse la creación de nuevos Tribunales que precisan de jueces, personal auxiliar, recursos materiales, tecnológicos e infraestructura; 3) se sustituye –en materia de habeas corpus y amparo- la única instancia actual por una doble instancia; 4) al haber dos instancias, la resolución de los habeas corpus y amparos no será tan célere, pese a que deben ser, siempre, procesos sumarios y preferentes, se cierne la amenaza de la lentitud; 5) se produce una polémica fractura parcial –en lo referido jurisdicción de la libertad- del sistema concentrado reforzado del control de constitucionalidad según el Voto de la Sala Constitucional No.1185-95; 6) surge la dificultad de articular un recurso ante la Sala Constitucional, identificar en qué supuestos y bajo qué condiciones cabrá, puesto que, un alto porcentaje de las sentencias en amparo y habeas corpus le son desfavorables al justiciable, sea por un rechazo de plano, por el fondo o una sentencia desestimatoria (sin lugar); 7) la litigiosidad inherente al costarricense hace prever que todo lo resuelto por tribunales lo conocería la Sala Constitucional, por más requisitos y restricciones que se le establezcan a los recursos y 8) se produce una banalización de la justicia constitucional, puesto que, en el imaginario popular está fuertemente arraigada la intervención vigorosa de la Sala Constitucional.

a.2) Aumento del número de Magistrados y creación de Secciones

Una alternativa razonable para hacer frente al elevado circulante que enfrenta la Sala Constitucional en materia de amparo, es el aumento del número de Magistrados y la creación de, por lo menos, tres secciones que tengan competencia para conocer y resolver definitiva y separadamente amparos y habeas corpus. De esta manera el control de constitucionalidad se reserva para el pleno integrado por todos los magistrados.

El aumento ideal debe ser de 13 magistrados de modo que funcionen cuatro secciones de tres magistrados y la presidencia se dedique a los

asuntos del pleno y los propios de la administración y gestión. Lo anterior, implicaría nombrar 6 magistrados constitucionales más, lo que plantea serias reservas a nivel político.

En caso de no prosperar ese número, se podría aumentar a 9 magistrados -2 más- de manera que tres secciones puedan conocer y resolver definitiva y separadamente los amparos y habeas corpus. En este caso, el sacrificio recae sobre la presidencia, que debe ocuparse de los asuntos administrativos, de gestión e integrar una sección y el pleno.

Cabe advertir que es preciso mantener un número impar para evitar el voto de calidad o preferente de la presidencia y la falta de legitimidad de ese mecanismo en asuntos claramente delicados o de impacto para la vida socio-económica o política.

Estas secciones se ocupan, entonces, de los amparos y habeas corpus desde su admisión hasta su resolución final, con lo cual un alto porcentaje del circulante (casi el 97%) se puede –según se aumente en 13 o 9- dividir en 4 o 3 partes, aumentando la disponibilidad del Magistrado para atender los asuntos relativos al control de constitucionalidad.

Resulta innecesario establecer un recurso ante el pleno que puede entorpecer o complicar la dinámica del Tribunal, basta con prever los supuestos en que la Sección respectiva debe declinar de conocer el asunto y remitirlo al Pleno (tanto respecto de la admisión como del mérito). Tales supuestos serían los siguientes: a) Cuando se pueda romper una línea jurisprudencial nítida; b) Cuando no exista pauta jurisprudencial clara y c) Cuando existan jurisprudencia aparente o efectivamente contradictoria.

Las ventajas de esta alternativa son las siguientes: 1) No se requiere de una reforma parcial de la constitución, solamente, del artículo 4º LJC; 2) racionalización y distribución cuantitativa interna del trabajo, despejándose el Pleno y los Magistrados; 3) aumenta, proporcional y considerablemente, el tiempo de conocimiento y estudio del control de constitucionalidad por el Pleno; 3) se evita la ruptura parcial –en cuanto a la jurisdicción de la libertad- del sistema concentrado; 4) implica un costo más razonable al evitar la creación de una jurisdicción paralela.

La única desventaja de esta opción de reforma es el costo o desgaste político para aumentar el número de Magistrados constitucionales, extremos que no deja de ser, también, atractivo para ciertos grupos políticos, al poder aumentar el número de Magistrados con una determinada orientación ideológica o visión de la vida.

a.3) Conclusión

La ponderación de las ventajas y desventajas me obliga a decantarme por la segunda opción de reforma, es la que ofrece menor costo y desgaste político, así como un camino más expedito y libre de obstáculos. Además no requiere de una reforma parcial a la Constitución, sino de meras reformas legislativas.

b) Fortalecimiento de la ejecución de las sentencias estimatorias

Para fortalecer la ejecución de las sentencias estimatorias en materia de amparo, es preciso crear un cuerpo de jueces de ejecución e introducir medidas más fuertes y rigurosas que permitan la ejecución íntegra.

b.1) Cuerpo de jueces de ejecución

Como se sabe, en materia de amparo y habeas corpus, solo los extremos pecuniarios se deben ejecutar ante la jurisdicción contencioso-administrativa o civil –amparo contra sujeto de Derecho privado-, concretamente la condenatoria en abstracto al pago de daños y perjuicios (artículos 26, párrafo 2º y 56 LJC). Así el Código Procesal Contencioso-Administrativo –entrado en vigencia el 1º de enero de 2008-, cuenta, ahora, con un Capítulo II en el Título VIII –Ejecución de sentencias- dedicado a la ejecución de sentencias vertidas por la Sala Constitucional en amparo y habeas corpus.

No obstante, los extremos no pecuniarios le compete ejecutarlos a la Sala Constitucional, sin embargo, por el exacerbado circulante y la complejidad de condenas de hacer, no hacer o dar que vierte la Sala, le es materialmente imposible velar por la plena ejecución de sus sentencias. De ahí, entonces, la necesidad de un cuerpo de jueces de ejecución encargados de ese tema, con amplios poderes para, incluso, sustituir a los poderes públicos ante su actitud remisa. Sobre el particular el Código Procesal Contencioso-Administrativo en el Capítulo I del Título VIII crea la figura del juez ejecutor, de modo que existe ya una regulación normativa que ha redituado importantes frutos que puede servir de fuente de inspiración.

b.2) Nuevos instrumentos de ejecución

Es preciso introducir nuevos mecanismos que aseguren la ejecución de las sentencias vertidas por la Sala Constitucional, tales como las multas coercitivas personales –al funcionario público remiso- e institucionales –al ente público que se resiste-, la sustitución comisarial, la paralización presupuestaria de un ente público si no incluye las partidas, el embargo de bienes fiscales y del dominio público, etc.

Asimismo, debe reformarse el Estatuto del Servicio Civil y el Código de Trabajo para que el retardo o la omisión sin justificación de las sentencias de la Sala Constitucional, sea causal de suspensión o despido de los funcionarios o servidores públicos.

c) Modificaciones a la consulta legislativa facultativa

Para evitar el desgaste político de la Sala Constitucional es menester introducir algunas modificaciones en materia de la consulta legislativa, tales como el aumento del número de legisladores necesarios para la admisión de la consulta, pudiendo elevarse a 20 o 25 diputados (artículo 96, inciso b, LJC).

d) Necesidad de un Tribunal Constitucional

Para superar los problemas derivados de la incardinación de la Sala Constitucional al Poder Judicial (artículo 10 constitucional), debe crearse un Tribunal Constitucional independiente –con el rango y jerarquía de un Poder de la República, artículo 9° constitucional- con un egreso atado del Presupuesto Ordinario de la República que le garantice su autonomía e independencia funcional y financiera frente a los poderes públicos –concretamente el Legislativo y el Ejecutivo-.

Esta propuesta para ser implementada requiere de una reforma parcial a la constitución y de la definición del porcentaje del presupuesto ordinario de la República necesario para que funcione con autonomía e independencia financiera.

Conclusión

Las reformas propuestas para dotar a la Sala Constitucional de la estructura necesaria para hacerle frente al elevado circulante, son de carácter impostergable, puesto que, se cierne la amenaza de un colapso de la Sala Constitucional que a través del amparo ha desempeñado el rol que Peter Häberle denomina “Tribunal Ciudadano”. De continuar el aumento sostenido y exponencial de los amparos, la Sala Constitucional no podrá, en un corto plazo, atender el excesivo número de asuntos con serio peligro para la tutela efectiva de los derechos fundamentales y humanos. Consecuentemente, la reforma en cuanto a tal extremo resulta urgentísima y no puede ser pospuesta más, los grupos y sectores políticos deben arribar a un consenso para salvaguardar una de las grandes conquistas del Estado social y democrático de Derecho

Las otras reformas que hemos expuesto, grosso modo, pueden esperar, dado que, no revisten un carácter verdaderamente urgente, no obstante debe reflexionarse sobre su necesidad.