
REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y DERECHOS HUMANOS
EN COSTA RICA
(COMENTARIO A LA SENTENCIA: SCV 2771-03)

José G. Martínez Jaikel

ANTECEDENTES

El día 1 de julio de 2002 se interpuso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San José de Costa Rica una [acción de inconstitucionalidad contra la reforma del inciso 1\) del artículo 132 de la Constitución Política de 1949](#), la cual se llevó a cabo a través de la Ley N° 4349 del 11 de julio de 1969 y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 195 de la actual Constitución Política.

Se impugnó la reforma en cuanto prohíbe a los expresidentes de la República el volver a ocupar la Presidencia, por estimar que en la tramitación de la reforma al artículo 132 inciso primero, se incurrió en una grave violación del procedimiento legislativo.

La Sala Constitucional declaró con lugar la acción interpuesta. Esta sentencia fue apoyada por cinco de los siete magistrados que integraban en ese entonces la Sala Constitucional, dos magistrados salvaron su voto. Los magistrados que aprobaron lo resuelto fueron don Luis Fernando Solano Carrera, Presidente; don Adrián Vargas B; don Ernesto Jinesta L.; doña Ana Virginia Calzada M., don Gilbert Armijo S. Los votos salvados correspondieron a los señores don Luis Paulino Mora M. y don Carlos Arguedas R.

A continuación se expondrán los fundamentos en los que se apoyó el voto de mayoría.

CONSIDERACIONES DEL VOTO DE MAYORÍA

La reelección presidencial estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece:

“Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

De este último párrafo de la Convención Americana de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí declarados. La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena. Por otro lado, Costa Rica suscribió este Convenio sin reserva alguna, aceptando el ejercicio de tales derechos en la mayor libertad posible, asumiendo como únicas limitaciones las que deriven del inciso 2 del artículo 23.

Desde las primeras constituciones costarricenses, se consagró el principio de la “rigidez”, es decir, de la inalterabilidad del catálogo de derechos fundamentales y libertades ciudadanas o públicas. El principio de rigidez, además de establecer una frontera impenetrable para la actividad legislativa y ejecutiva al ámbito de los derechos fundamentales, también alcanza, como garantía constitucional, a las llamadas “decisiones políticas fundamentales”. Las dos decisiones más importantes con las que se enfrenta una sociedad son, la elección de su modelo económico y la de su sistema político. Dentro del sistema político, la sociedad opta por una forma de elegir a sus representantes y gobernantes y por los requisitos que debe tener quien pueda ser electo para un puesto público. La jurisprudencia constitucional, ha coincidido en que la reforma de las decisiones políticas fundamentales corresponde exclusivamente al pueblo como soberano a través de la competencia que delega en las asambleas nacionales constituyentes, electas para este efecto y representativas de la voluntad popular general. Estas cláusulas son modificables pero el único sujeto autorizado para reformarlas es el poder constituyente.

En el caso de la reforma a la Constitución se presenta una gran e importante diferencia: aquellas normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales, sólo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política¹. Es decir, que las normas originarias acerca de los derechos fundamentales y los sistemas políticos y económicos, únicamente pueden ser disminuidas por una asamblea constituyente. Las otras normas de la

¹ Artículo 96: “La reforma general de esta Constitución sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que Haga esa convocatoria deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo”.

Constitución y las leyes secundarias son susceptibles de ser revisadas por la Asamblea Legislativa en uso de las atribuciones que le da el numeral 195² en relación con el 124³ constitucional; tal es su ámbito de competencia en materia de reforma legislativa. No es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido y cuyos mecanismos, alcances y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución. Existen algunos límites al poder de revisión constitucional por la Asamblea Legislativa y ello es debido a que esta potestad normativa no puede oponerse al poder constituyente. La existencia del poder legislativo no supone un desdoblamiento de la soberanía popular, sino simplemente, la delimitación jurídico-institucional de una competencia dada por el propio poder originario y que actúa dentro de la organización del Estado, subordinada en todo momento a la voluntad del pueblo. En nuestro país el órgano competente para reformar

² La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:

- 1) La proposición en que se pida la reforma de uno o más artículos, debe presentarse a la Asamblea en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez Diputados;
- 2) Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión.
- 3) En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles.
- 4) Presentado el dictamen, se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea;
- 5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo;
- 6) El mencionado proyecto pasará al Poder Ejecutivo, y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje Presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria con sus observaciones, o recomendándolo;
- 7) La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea, formará parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.

³ Artículo 124: “Todo proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de dos debates, cada uno en distinto día no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece para casos especiales. No tienen carácter de leyes, y por tanto no requieren los trámites anteriores los acuerdos que se tomen en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23), y 24) del artículo 121, que se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en el Diario Oficial.

La Asamblea Legislativa puede delegar, en comisiones permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley. No obstante, la Asamblea podrá avocar, en cualquier momento, el debate o la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación.

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de impuestos nacionales, o la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.

La Asamblea nombrará comisiones permanentes con potestad legislativa plena, de manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de diputados de los partidos políticos que la componen. La delegación deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea, y la avocación, por mayoría absoluta de los diputados presentes.

El Reglamento de la Asamblea regulará el número de estas comisiones y las demás condiciones para la delegación y la avocación, así como los procedimientos que se aplicarán en estos casos.

La aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, no dará a esos actos carácter de leyes aunque se haga a través de los trámites ordinarios de éstas.”

parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente a los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico, que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente. Por otra parte, la institución estatal obligada a decidir si en algún momento la Asamblea Legislativa sobrepasó sus potestades, es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y el mecanismo de garantía de que disponen los ciudadanos para instar a la Sala es la Acción de Inconstitucionalidad y en su caso, los Recursos de Amparo y Hábeas Corpus. En esta línea de pensamiento, la Sala misma, no debe sobrepasar su mandato de defensa de los derechos fundamentales generando normas. Con esta fórmula, la Constitución se defiende a sí misma y se protege como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. Es también por ello que se ideó un procedimiento especial agravado para su reforma, con lo que se pretende evitar que la superioridad de ciertas normas constitucionales pueda ser desvirtuada, ya sea mediante actividad legislativa o judicial. El pueblo costarricense, tal como lo demuestra su historia constitucional y tal como lo interpreta la Sala Constitucional, no ha querido, desde la independencia, dejar a la voluntad de una o varias instituciones, ni el núcleo de derechos fundamentales, ni el sistema político y económico, sino que cualquier cambio en estos sentidos debe ser producto de un acuerdo que abarque un espectro político mucho mayor y mucho más independiente de los avatares político-electorales, de tal forma que su extensa aceptación social no solo sea perdurable en el tiempo, sino que sea efectivamente una manifestación de la voluntad popular. El principio de la rigidez no sólo opera ante cualquier intento de modificación del estatuto de los derechos fundamentales por parte del gobierno, sino también ante la actividad del legislador ordinario o de cualquier autoridad en el mismo sentido. El costarricense históricamente ha querido mantener para su Constitución un procedimiento agravado y ésta sólo se puede reformar en relación con las tres dimensiones dichas –derechos fundamentales, sistema político y sistema económico– por una asamblea constituyente convocada expresamente para ello. Es así que el control constitucional procede cuando la reforma se produce con vicios de procedimiento, ya sea por violación a las reglas específicas previstas en los artículos 195 (en relación con el 124) y 196 de la Constitución Política, o bien cuando sea empleado el procedimiento de reforma parcial para la modificación de un aspecto esencial de la Constitución, por haberse reformado disposiciones, cláusulas o estructuras que no son susceptibles de enmienda, por estar expresamente sustraídas de una reforma parcial.

Los Derechos Fundamentales pueden ser objeto de reforma parcial, únicamente cuando se trate de modificaciones positivas, que son aquellas que amplían los contenidos de los derechos ciudadanos, por la Asamblea Legislativa, sin embargo, las negativas, que son aquellas que reducen los contenidos de los derechos ciudadanos, únicamente pueden ser reformadas por una Asamblea Constituyente. Es decir, la Asamblea Legislativa puede ampliar los contenidos y alcances de los derechos fundamentales, pero no puede el poder constituyente derivado suprimir o reducir tales contenidos, pues de esta forma podría

destruir el orden básico instituido por el poder constituyente originario. La rigidez de la Constitución no admite que tales disposiciones sufran detrimento por la actividad legislativa o de gobierno, porque si ello fuera admisible, podría suponerse que el poder legislativo o ejecutivo tienen competencia legítima para emitir normas en contra de la Constitución, lo que a su vez significaría que podrían sustraerle la soberanía al pueblo, ya que actuarían en contra de sus intereses declarados. Al instituir la Constitución competencias al poder legislativo, a la vez le impone límites a su actividad.

CONSIDERACIONES DEL VOTO DE MINORÍA

El voto de minoría planteó que la disposición impugnada, sea, la ley de reforma al inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política, no cercena el derecho a ser electo, ni es una supresión absoluta del contenido esencial de este derecho, ni configura el vaciamiento de su contenido. Puesto que de lo que se trata cuando aquí se habla del derecho a ser electo es alusivo específicamente a cargos electivos y más precisamente a cargos de elección popular, este derecho es reconocido por la Constitución de modo que pueda ser ejercitado con sumisión a un elenco de requisitos de elegibilidad, causas de inelegibilidad o motivos de impedimento que en este sentido lo modelan como un derecho regulado y por ende no como un derecho absoluto. Por otro lado, es un derecho a ser electo para diversos cargos, si bien no simultáneamente; es decir, para aquellos cargos que la Constitución dispone que sean de elección popular. Dicho de otro modo, el contenido del derecho refiere a la posibilidad de ejercicio de cargos diversos, como el de Presidente de la República, el de Vicepresidente de la República, el de Diputado a la Asamblea Legislativa o el de Alcalde o Regidor municipal. De este modo, el ciudadano que ha sido Presidente de la República, como resultado manifiesto de su derecho a ser electo, conserva intacto su derecho a ser electo para el servicio de otros cargos, aunque ciertamente se limita su derecho a ser electo en un cargo determinado en virtud de la ley impugnada mediante esta acción.

El impedimento para la reelección en un cargo determinado no es suficiente para calificarlo de cercenamiento, supresión absoluta o vaciamiento del contenido esencial del derecho a ser electo. La limitación que incide en el supuesto de reelección se apoya en valoraciones políticas, muy propias del legislador, que acertadas o no propenden a potenciar mayores posibilidades de acceso al cargo a otros ciudadanos que no lo han alcanzado, con la pretensión de favorecer de este modo los principios de igualdad, alternabilidad en el poder y participación democrática.

La reforma al inciso 1) del artículo 132 de la Constitución no altera la organización del Estado, ni modifica el régimen constitucional regulatorio de la economía nacional. En el criterio del voto de minoría, lo contrario es indemostrable. En síntesis, el legislador al emprender la reforma del inciso primero del artículo 132 de la Constitución Política hizo empleo válido de la potestad de reforma parcial que le atribuye el artículo 195 de la Constitución.

ALGUNOS COMENTARIOS

Como era de esperar el voto en comentario despertó todo tipo de reacciones, principalmente por las implicaciones políticas que se derivaban del mismo. La decisión constitucional abrió las puertas para que el exmandatario y expremio Nobel de la paz don Óscar Arias Sánchez, quien gobernó el país de 1986-1990, vuelva a presentar su candidatura presidencial para las próximas elecciones del año 2006. En ese sentido, algunos se refirieron al voto constitucional como un asalto vandálico al sistema institucional y una herida salvaje al estado de derecho por estimar que se violentaban atributos exclusivos de la Asamblea; mientras que otros se refirieron a él como un fallo histórico y trascendental.

De allí que a mi criterio para hacer un análisis objetivo del fallo hay que dejar a un lado sus implicaciones políticas y nuestras preferencias partidarias personales y centrarnos en las consecuencias del fallo desde una perspectiva de los derechos humanos.

Además, a partir de este fallo toda reforma constitucional que haya limitado derechos básicos podría ser inconstitucional.

Yo comparto el criterio de mayoría, considerando que la reforma impugnada sí constituye un elemento de la organización política del Estado y por tanto se debió haber seguido el procedimiento establecido en el artículo 196 de la Constitución Política y no el procedimiento estipulado en el artículo 195 del mismo cuerpo de leyes.

Estoy plenamente convencido de que la reforma adoptada sí limitaba el contenido del derecho a elegir y ser electo y además superaba las limitaciones establecidas por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, no estimo que la reelección presidencial afecte los principios de alternabilidad y participación democrática, pues el pueblo costarricense es suficientemente maduro como para determinar si desea darle el privilegio a un expresidente de la República para que ocupe de nuevo la Presidencia de la República o desea dárselo a otro que nunca haya ejercido ese cargo. Por el contrario, la reelección presidencial se constituye en una presión a quien ejerce la Presidencia de la República para cumplir con sus promesas electorales pues caso contrario el pueblo le pasaría la cuenta en las próximas elecciones. A su vez se constituye en un derecho de los electores de votar por quien estimen a bien.

La sentencia de la Sala Constitucional establece de modo muy claro que la Asamblea Legislativa en cuanto poder reformador de la Constitución está limitada para restringir el régimen de los derechos fundamentales. Es decir, la Asamblea solo puede reformar la Constitución para reconocer nuevos derechos pero en cambio le está prohibido restringir los derechos fundamentales vigentes.

La ley reformada había restringido el derecho de los expresidentes a ser reelegidos, a pesar de que la tradición constitucional costarricense a lo largo de la historia ha sido proclive a la existencia de dicho instituto. Lo anterior, a pesar de que la posibilidad de restringir un derecho humano, entre ellos los políticos, de conformidad con la doctrina que deriva de los artículos 195 y 196

de nuestra Constitución Política es competencia exclusiva de una Asamblea Constituyente.

La tesis planteada por la Sala Constitucional es revolucionaria, pues garantiza a los ciudadanos que una mayoría transitoria de diputados no pueda disminuir los derechos fundamentales de toda la sociedad. La jurisprudencia en comentario al establecer límites competenciales a la Asamblea Legislativa en materia de reforma constitucional prohíbe que el Congreso en el futuro pudiera válidamente restablecer la pena de muerte, abolir la propiedad privada o legalizar la esclavitud. El establecimiento de tales límites a la Asamblea Legislativa constituye un paso significativo en nuestra madurez como estado de derecho.

También es importante aclarar que nuestro Tribunal Constitucional no está tomando partido sobre la conveniencia o inconveniencia, ventajas o desventajas de la reelección presidencial, simplemente se está limitando a señalar que la reforma al artículo 121 inciso primero de la Constitución Política siguió el procedimiento incorrecto, pues para haber suprimido la reelección presidencial se requería de la convocatoria a una Constituyente.

Otro aspecto que resalta de la sentencia es que considera a los tratados de derechos humanos como un parámetro de constitucionalidad e incluso los pone a prevalecer sobre nuestra Constitución Política en la medida en que otorguen más derechos. Eso fue precisamente lo que hizo la Sala Constitucional al establecer que la reforma impugnada había sobrepasado las limitaciones establecidas por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siendo que nuestro país había adoptado dicho instrumento sin haber efectuado reserva alguna.

Sobre esta prevalencia de los instrumentos de derechos humanos incluso sobre las mismas normas de nuestra Constitución, en la medida en que otorguen mayores derechos encontramos varios precedentes en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Un caso fue en un asunto relativo a la aplicación interna de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, donde la Sala Constitucional expresó que las normas y principios de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, tienen un rango superior a la Constitución Política (S.C.V 1919-99). En un segundo caso la Sala Constitucional sostuvo que al modificarse el artículo 48 constitucional, se creó una nueva categoría de normas: los tratados, y, en general, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos aplicables en la República, que complementan la Constitución en su parte dogmática (S.C.V 3805-92).⁴ En otra ocasión, la Sala indicó que había que entender que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos tienen fuerza normativa "de nivel constitucional" otorgada por el artículo 48 de la Constitución Política (S.C.V 242-98). En otra sentencia la Sala Constitucional confirma su criterio acerca del valor y fuerza normativa de los instrumentos internacionales de Derechos

⁴ Artículo 48: "Toda persona tiene derecho al recurso de Hábeas Corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos, aplicables en la República. Ambos recursos serán competencia de la Sala indicada en el artículo 10".

Humanos, pero agrega en el sentido de que 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, priman por sobre la Constitución (S.C.V 2313-95). En otra sentencia la Sala Constitucional opta por aplicar directamente el instrumento internacional de Derechos Humanos, como es el caso de la reclusión penal de menores confundidos con adultos, o de procesados con condenados (S.C.V 3716-99 y 4885-99). Del mismo modo en otra sentencia aplica directamente un instrumento internacional como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la protección de las Poblaciones Indígenas (S.C.V 3515-96).

En síntesis, todos los costarricenses debemos sentirnos muy orgullosos del precedente establecido por nuestra Sala Constitucional, pues a partir de él nuestros derechos fundamentales se encuentran mejor resguardados, siendo que además nos colocamos en una posición de avanzada en el campo de los derechos humanos.