

LA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA EN COSTA RICA

Nancy Matilde Logreira Gómez
Zulma Yenny Negrete Ordoñez
Franky J. Hernández Rojas

Resumen

El presente escrito estudia la *omisión legislativa relativa* en la República de Costa Rica, considerando tres ámbitos: El normativo, el doctrinario y el jurisprudencial.

Palabras clave

Enfoque doctrinario; enfoque jurisprudencial; enfoque normativo; funciones Sala Constitucional Costa Rica; Omisión legislativa en Costa Rica.

Introducción

La omisión legislativa es una figura que tiene tratamientos disímiles en las legislaciones internacionales; algunas con regulación expresa en sus disposiciones normativas, otras con reconocimiento por vía jurisprudencial. Estas diferenciaciones también son significativas cuando se distingue la omisión legislativa “absoluta” de la “relativa” y el órgano constitucional responsable de su resolución.

Pues bien, en nuestro caso, se nos ha encomendado la tarea de revisar la aplicación de la figura en la República de Costa Rica. Este ejercicio académico, descriptivo y analítico se realizó a partir del examen documental de varias fuentes, empezando por su Constitución Política, donde revisamos la estructura del poder judicial y su máximo tribunal constitucional, desentrañando las funciones y competencias. A renglón seguido revisamos el contexto legal, mereciendo especial mención ley de jurisdicción constitucional y la ley orgánica del poder judicial. Luego, nos centramos en la doctrina de importantes académicos y finalmente nos nutrimos de sentencias emitidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Nos cuestionamos si la omisión legislativa en Costa Rica es objeto de regulación constitucional, legal o jurisprudencial y si es procedente recurrir a la jurisdicción tanto por omisión legislativa absoluta como relativa. El prin-

El principal resultado indica que la figura está reconocida en su marco normativo, por disponerlo expresamente una “Ley de jurisdicción constitucional”, la cual no restringe su acción exclusivamente a la omisión legislativa relativa, asunto que además podrá advertirlo en una de las jurisprudencias que hemos incorporado en el desarrollo de este trabajo.

Enfoque normativo (Tribunal Constitucional)

Antecedentes

“No quiero un ejército de soldados, sino uno de educadores”, recalcaba con orgullo José Figueres Ferrer, presidente de “La Junta Fundadora de la Segunda República”, Junta de gobierno designada tras la guerra civil que profanó la democracia Costarricense en 1.948 y gestó la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que aprobó una nueva Carta Política el 7 de noviembre de 1949; acto soberano que además de abolir la institución del ejército, previó en su título XI lo atinente al Poder Judicial.

La anterior cita es sólo una excusa para poner en contexto el origen de la actual carta política de la República de Costa Rica. Debemos rememorar que en marzo de 1948 se desata la guerra civil como consecuencia de la declaratoria de nulidad de las elecciones presidenciales por parte del Congreso de la República. El candidato de la oposición, Otilio Ulate Blanco, resultó ganador en la contienda electoral, pero el partido de gobierno denuncia un supuesto fraude, desestimado por el Tribunal Electoral pero acogido por el Congreso de la Nación. Como parte del remedio para superar la confrontación, se designa la Junta, luego la Asamblea Constituyente que aprueba una nueva Constitución.

Posteriormente, se produce la enmienda del año 1956, donde el poder judicial obtuvo su independencia económica al lograr que constitucionalmente se fijara una asignación anual del seis por ciento (**6%**) de los ingresos ordinarios del año económico. Luego, vinieron las reformas del año 1982 y 1989, creando en esta última la Sala Constitucional, asignándole competencias para declarar la inconstitucionalidad de todo tipo de norma jurídica y de los actos sujetos al derecho público¹.

Constituyen complemento normativo de forzosa consulta la ley de jurisdicción constitucional (7135 de 1989); la ley orgánica del poder judicial (7333 de 1993).

¹ Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Corte_Suprema_de_Justicia_de_Costa_Rica.

Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano del Poder judicial y de ella dependen los Tribunales, funcionarios y empleados en el ámbito judicial². Sus magistrados son elegidos para un periodo de 8 años por la asamblea legislativa y se consideran reelegidos por periodos iguales, salvo que por votación no menor de las dos terceras partes del total de los votos de dicha asamblea, se disponga otra cosa.

Como procedimiento para su elección ha previsto la Carta política que la Corte Suprema de Justicia presente 50 candidatos a consideración de la asamblea legislativa y esta nombra no menos de 25 magistrados suplentes.

Ahora bien, en relación con el régimen disciplinario aplicable a sus magistrados, este es ejercido por la misma Corte tal como lo dispone el art.165 ibidem: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no podrán ser suspendidos sino por declaratoria de haber lugar a formación de causa, o por los otros motivos que expresa la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario. En este último caso, el acuerdo habrá de tomarse por la Corte Suprema de Justicia, en votación secreta no menor de los dos tercios del total de sus miembros³”.

Competencia y funciones de la Sala Constitucional

La Corte Suprema de Justicia se compone de tres Salas de Casación, integradas por cinco magistrados cada una: (i) Primera, que tiene competencia en temas esencialmente civiles y comerciales; (ii) Segunda, que conoce de temas laborales; (iii) Tercera, que conoce de temas penales⁴. Adicionalmente, dispone de una Sala de Constitucional, compuesta de siete magistrados, con competencia para conocer de (a) los recursos de hábeas corpus y de amparo; (b) las acciones de inconstitucionalidad; (c) las consultas de constitucionalidad; d) los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, municipalidades, entes descentralizados y demás personas de Derecho Público⁵.

El objeto de la jurisdicción constitucional, a juicio de la normativa Costarricense que regula el tema, es garantizar la supremacía de las normas

² Costa Rica. Art. 156 Constitución Política de la República de Costa Rica. Pág. 25.

³ Ibid., p. 26.

⁴ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Art. 49 Ley 7333 de 1993. Ley Orgánica del Poder Judicial. Publicada en el Alcance 24 a La Gaceta 124 del 1 de julio de 1993, p. 22.

⁵ Ibid., p. 27.

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 la nación⁶.

A renglón seguido, el art. 2 de la ley 7135 de 1989, siguiendo los lineamientos previstos en el art. 10 de la Carta Política, establece las funciones en cabeza de la jurisdicción constitucional:

Artículo 2º- Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

- a) Garantizar, mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica.
- b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad.
- c) Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público.
- ch) Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la presente ley le atribuyan⁷.

La Sala Plena tiene la responsabilidad de proferir las sentencias y los autos que le sean asimilables, providencias que deben estar debidamente motivadas y no son susceptibles de recurso. Adicionalmente, la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma.

Al tenor de lo previsto en el art. 14 *ibidem*, la Sala Constitucional y su jurisdicción están sometidas únicamente a la Constitución y a la ley. A falta de disposición expresa, aplica los principios del Derecho Constitucional, así como los del Derecho Público y Procesal generales, o, en su caso, los del Derecho Internacional o Comunitario, y, además, por su orden, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los Códigos Procesales.

⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Art. 1 Ley 7135 de 1989. Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional. Publicada en La Gaceta No. 198 de 10 de octubre de 1989, p. 1.

⁷ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Art. 1 Ley 7135 de 1989. Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional. Publicada en La Gaceta No. 198 de 10 de octubre de 1989, p. 1.

El ejercicio del control de constitucionalidad previsto en el literal b) del artículo 2 ibidem, antes transcrito, contempla diferentes modalidades **(i)** la acción de inconstitucionalidad; **(ii)** la consulta de constitucionalidad; y **(iii)** las consultas judiciales de constitucionalidad. En su orden desarrollaremos cada punto, empezando por la acción de inconstitucionalidad, siendo recomendable citar de manera textual el art. 73 de la ley 7135 de 1989 que ordena:

Artículo 73.- Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

- a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.
- b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principios constitucionales, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo.
- c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.
- ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento.
- d) Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7º, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional.
- e) Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. En este evento, la declaratoria se hará solamente para los efectos de que se interpreten y apliquen en armonía con la Constitución o, si su contradicción con ella resultare insalvable, se ordene su desaplicación con efectos generales y se proceda a su denuncia.
- f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas⁸.

La declaración de inconstitucionalidad tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, respetando en todo caso los derechos adquiridos de buena fe. Sin embargo, la Corte puede modular el efecto retroactivo en el espacio, el tiempo o la materia, con el propósito de no perjudicar la seguridad, la justicia o la paz sociales.

⁸ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Art. 73 Ley 7135 de 1989. Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional. Publicada en La Gaceta No. 198 de 10 de octubre de 1989, p. 22.

El segundo punto hace referencia a la consulta de constitucionalidad, donde la jurisdicción tiene la responsabilidad de emitir la opinión previa sobre los proyectos legislativos relacionados con (i) reformas constitucionales o reformas a la ley de jurisdicción constitucional (7135/89) o tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales; (ii) consultas elevadas por un número no menor de diez diputados, relacionadas con proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa; (iii) proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, por estimar dichos organismos que han sido indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional; (iv) a solicitud del Defensor de los Habitantes, por estimar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes⁹.

Finalmente, el tercer punto relativo a las consultas judiciales de constitucionalidad, se presenta en virtud de las consultas elevadas ante la Sala Constitucional por cualquier Juez de la República, cuando tenga serias dudas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento¹⁰.

Enfoque doctrinario

En torno al tópico ha de señalarse que como bien sostuvo Hans Kelsen, quien lejos de pretender una alineación a la doctrina constitucional francesa o a la norteamericana, sostuvo de manera equidistante, pero acertada, que la violación de la Constitución significaba la verificación de un hecho que contradijera la misma, bien por acción o por omisión.

Ahora bien, la praxis del desarrollo del derecho constitucional en América Latina, ha puesto de presente la realidad de que no todas las normas constitucionales se cumplen a plenitud, y que sin duda ello afecta la consolidación de un Estado de Derecho que erija como pilar los derechos fundamentales y los ejes programáticos de una Constitución. Es esta primordialmente la razón de ser de la necesidad de que los principios establecidos en la Carta

⁹ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Art. 96 Ley 7135 de 1989. Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional. Publicada en La Gaceta N° 198 de 10 de octubre de 1989, p. 28.

¹⁰ *Ibid.*, p. 30.

Política tengan un cabal desarrollo legal que viabilicen su operatividad, de tal suerte que el acuerdo político se pragmatice, y cobre fuerza real en el ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos.

Así lo entendió la asamblea legislativa de la república Costa Rica, al expedir la ley No. 7135 de 1989 antes mencionada (ley de la jurisdicción constitucional), en la que, con el fin de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, 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 el país, estatuyó en su artículo 73 literal a, que la acción de inconstitucionalidad procedía contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que quebrantaran, por acción u **omisión**, alguna norma o principio constitucional¹¹.

En consecuencia es claro que la República de Costa Rica, auspició un mecanismo jurisdiccional que, con la pretensión de encarar y ofrecer solución al ocio del legislador quien con su inactividad podría postergar diversas normas programáticas, solventara con una orden de expedir los mandatos normativos, la ausencia de regulación relativa sobre una determinada materia.

El instituto de la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa en Costa Rica se erige sobre la base de la defensa de la Constitución, frente a la desobediencia por omisión de la Carta Política que establece una pauta de comportamiento del poder constituido; esto es, del legislador ordinario que debe proferir determinadas leyes pero que ha tenido una actitud contumaz, sin que ello haya dado lugar a una interpretación que traduzca una infracción al principio de separación de poderes, ya que por el contrario esta figura jurídica racionaliza y limita el ejercicio del poder y asegura la vigencia de los derechos y libertades de las personas. El Estado, ha entendido que es necesaria la existencia de instrumentos que funcionen como controladores ante las posibles acciones u omisiones tendientes a la afectación de los derechos de los ciudadanos dentro de un determinado ordenamiento jurídico, y que el ejercicio de estos, permite evitar cualquier manifestación abusiva de poder.

¹¹ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Art. 73 Ley 7135 de 1989. Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional. Publicada en La Gaceta N° 198 de 10 de octubre de 1989, p. 22.

ARTÍCULO 73.- Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.

En lo que concierne al concepto de la omisión legislativa relativa el tratadista español Fernández Rodríguez la ha definido como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación¹². Sin embargo, este concepto ha sido controvertido por la doctrina costarricense al señalarse que esa definición no ha sido elaborada con fundamento en un ordenamiento específico, sino en forma teórica o especulativa, de otro lado, se afirma que la frase “excesivamente largo” no es un criterio jurídico acertado, por cuanto basta la existencia de la omisión sin que tenga relevancia el tiempo transcurrido desde que se promulgó la Constitución y el momento que se invoca jurisdiccionalmente aquella¹³.

Finalmente, en cuanto al concepto, sostiene la doctrina Costarricense que la expresión “obligatorio y concreto desarrollo” limita en el derecho interno del Estado, la aplicación de la figura por cuanto existen numerosos principios y disposiciones que sin estar establecido como normativas de concreto desarrollo instituyen directivas del Estado que requieren su regulación. Esta crítica encuentra asidero dentro del derecho Costarricense en cuanto de acuerdo con la normativa *ut supra*, la inconstitucionalidad por omisión puede ser tanto absoluta como relativa, de suerte que no cabe duda que se trata de una noción que concierne estrictamente al tema de estudio; esto es, a la omisión legislativa relativa.

Ahora bien, la distinción entre la omisión legislativa relativa y absoluta, estriba en que en esta última campea la ausencia total de estatuto legal destinado a desarrollar o aplicar principios o preceptos constitucionales, mientras que la primera, se refiere a que el parlamento, en el ejercicio de su potestad legal expide normas en menoscabo del principio de igualdad, esto es, regula una materia, pero se abstiene de regular la consecuencia jurídica para otro sector o sujeto destinatario, que se halla en un mismo similar supuesto o condición de hecho o de derecho, de tal suerte que se trata de una regulación parcial en detrimento del principio de la igualdad.

El derecho constitucional en Costa Rica, prevé adicionalmente, una particular modalidad de omisión legislativa relativa, que consiste en la omisión en la expedición de normas transitorias, cuando se crea un nuevo estatuto legal que prohíbe una actividad válida hasta el momento de la expedición,

¹² ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia. “Estudio comparado de su tratamiento y forma de control entre la Sala Constitucional de Costa Rica y la Suprema Corte de Justicia Mexicana”, definición tomada de Carbonell, Miguel, compilador, “En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003, p. 29.

¹³ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Profesor de Derecho Público de Costa Rica.

sin que se reglamente o se tenga en cuenta los derechos adquiridos por quienes ejercían esa actividad.

De otra parte debe señalarse que como el concepto de “ley” no sólo tiene una acepción en sentido orgánico, sujeta específicamente al órgano legislativo que la expide, sino también material o genérico, es decir, como un mandato general y abstracto de carácter vinculante, la ley de jurisdicción constitucional No. 7135, también contempla la omisión legislativa relativa referida a actos administrativos emanados tanto del poder ejecutivo central, como del poder descentralizado.

De la misma manera, habrá de señalarse que para que en Costa Rica se configure la omisión legislativa relativa pasible de la acción de inconstitucionalidad, se requiere que el silencio del legislador produzca una situación contraria a la Constitución, basada en el incumplimiento de una obligación expresa o implícita de desarrollar un precepto o de dar realización a una cláusula por la que se reconocen derechos.

La obligación explícita hace referencia a la manifestación u orden expresa que el constituyente hace al legislador de expedir una ley, evento en el cual puede presentarse dos hipótesis, a saber: i) que se establezca un periodo de tiempo determinado para legislar; y ii) que no le indique un plazo para hacerlo, caso en el que la jurisprudencia ha entendido que se debe cumplir la obligación en plazo razonable confiriéndose al legislador la facultad de analizar la oportunidad política para hacerlo.

Por su parte la obligación implícita alude a que aún cuando el constituyente no señale expresamente que una ley regulará la materia, para la adecuada aplicación del precepto se hace necesaria la actividad legislativa. Este tipo de obligación también está referida al principio de reserva de ley, en el que un artículo constitucional necesita ser regulado por ley.

Es importante señalar que en el evento que la asamblea legislativa no acate la orden de la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, de legislar en el término establecido, ha entendido la doctrina que se habrían agotado los procedimientos internos en el Estado, que habilitan a los afectados acudir a la jurisdicción interamericana en procura de la protección de sus derechos de conformidad con lo establecido en el artículo 46 del pacto de San José.

Enfoque jurisprudencial

Nos permitimos anexar las fichas contentivas de los análisis realizados en las siguientes sentencias proferidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica relacionadas con la omisión legislativa:

Decisión del 1 de agosto de 2001, originada en consulta referida a adopciones para parejas que conviven en unión de hecho

Análisis de Jurisprudencia

Corporación, número de sentencia o radicación, fecha y magistrado ponente:

- ▶ **Corporación:** SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
- ▶ **Número de sentencia o radicación:** Exp. 01-005651-0007-CO Res. 2001-07521
- ▶ **Fecha:** catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del primero de agosto de dos mil uno.
- ▶ **Magistrado Ponente:** Piza Escalante.
- ▶ **Gaceta Judicial o Base de datos:** Centro de Jurisprudencia Constitucional

Tema:

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Subtema (s):

FAMILIA. ADOPCIONES PARA PAREJAS QUE CONVIVEN EN UNIÓN DE HECHO.

Hechos relevantes:

El despacho consultante solicita a esta Sala que se pronuncie respecto de los artículos 103 y 110 del Código de Familia, por estimar que son inconstitucionales por omisión, al regular y prever la adopción conjunta únicamente para los cónyuges, que tengan un hogar estable, vivan juntos y procedan juntos, con lo cual, dejan por fuera la posibilidad de que una pareja que convive en unión de hecho y que tiene las mismas características del matrimonio (universalidad, unidad, oponibilidad, estabilidad), pueda adoptar a un menor en forma conjunta, en infracción de los artículos 33, 51 y 52 de la Constitución Política. Se evacua la consulta formulada en el sentido de los artículos 103 y 110 del Código de Familia no son inconstitucionales, pero los mismos deben interpretarse de conformidad con los lineamientos y consideraciones dados en esta sentencia, de manera que cuando en el artículo 103 consultado se menciona a “ambos cónyuges”, se entienda que también comprende a “ambos convivientes”, cuando la solicitud de adopción la presenten en forma conjunta la pareja acreditada como ligada en unión de hecho conforme al artículo 242 del Código de Familia. El artículo 110 del Código de Familia, debe entenderse de la misma manera, en cuanto se refiere a la adopción conjunta. Tratándose de adoptantes extranjeros, prevista en el artículo 112 del mismo Código, debe interpretarse en idéntico sentido. Por último, el requisito exigido en el c) del artículo 128 del Código de Familia de presentar la certificación de matrimonio a fin de acreditar el matrimonio de los adoptantes, tampoco es inconstitucional, pero tratándose de uniones de hecho, lo que deben presentar es el reconocimiento que el Tribunal emita al efecto, previsto en el artículo 243 del Código de Familia.

Problema (s) jurídico (s):

Respecto de los artículos 103 y 110 del Código de Familia, por estimar que son inconstitucionales por omisión, al regular y prever la adopción conjunta únicamente para los cónyuges, que tengan un hogar estable, vivan juntos y procedan juntos, con lo cual, dejan por fuera la posibilidad de que una pareja que convive en unión de hecho y que tiene las mismas características del matrimonio (universalidad, unidad, oponibilidad, estabilidad), pueda adoptar a un menor en forma conjunta.

Consideraciones de la Corte:

Las normas transcritas no resultan inconstitucionales en sí mismas, dado que regulan y definen un tipo de adopción, la conjunta; pero en este sentido, la Sala comparte el criterio esgrimido por la Procuraduría General de la República en la contestación de la audiencia concedida dentro de la acción de inconstitucionalidad promovida por Danilo Enrique Segura Mata (que se tramita en expediente número 01-001000-0007-CO), en el sentido de que una interpretación literal de estas normas, conlleva a la negación de la solicitud de la adopción conjunta a las personas ligadas por la unión de hecho -en los términos del artículo 242 del Código de Familia-, lo cual implica el desconocimiento del concepto de familia contenido en las normas constitucionales analizadas anteriormente -artículos 51 y 52 de la Constitución Política-, y de la familia de hecho como fuente de familia reconocida y sujeta a la protección estatal. Debe resaltarse que no es cualquier unión de hecho la que tiene reconocimiento legal y jurisprudencial, sino únicamente aquella en la que se cumplen los elementos establecidos en el artículo 242 del Código de Familia, esto es que se trata de la “unión de hecho pública, notoria, única y estable, por más de tres años, entre un hombre y una mujer que posean aptitud legal para contraer matrimonio”, con lo cual, se cumplen los mismos requisitos exigidos al matrimonio que desee adoptar en forma conjunta a un menor.

Norma (s) específica (s) que se analiza (n) o sirven de sustento para la motivación de la sentencia:

Artículos 103 y 110 del Código de Familia.
Artículos 33, 51 y 52 de la Constitución Política.
Artículo 242 del Código de Familia.
Artículo 243 del Código de Familia.
Artículo 112 del Código de Familia.
Artículo 128 del Código de Familia.

Decisión:

Los artículos no son inconstitucionales.

Regla jurídica aplicable:

Los artículos 103 y 110 del Código de Familia deben interpretarse de conformidad con los lineamientos y consideraciones dados en esta sentencia, de manera que cuando en el artículo 103 consultado se menciona a “ambos cónyuges”, se

entienda que también comprende a “ambos convivientes”, cuando la solicitud de adopción la presenten en forma conjunta la pareja acreditada como ligada en unión de hecho conforme al artículo 242 del Código de Familia. El artículo 110 del Código de Familia, debe entenderse de la misma manera, en cuanto se refiere a la adopción conjunta. Tratándose de adoptantes extranjeros, prevista en el artículo 112 del mismo Código, debe interpretarse en idéntico sentido.

Jurisprudencia citada:

Observaciones:

Decisión del 11 de mayo de 2005, derivada de la acción de inconstitucionalidad promovida contra la omisión de la Asamblea Legislativa en dictar leyes que regulen el referéndum e iniciativa popular.

Análisis de Jurisprudencia

Corporación, número de sentencia o radicación, fecha y magistrado ponente:

- ▶ **Corporación: SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
- ▶ **Número de sentencia o radicación: Exp. 04-008653-0007-CO Res. 2005-05649**
- ▶ **Fecha: catorce horas con treinta y nueve minutos del once de mayo del dos mil uno.**
- ▶ **Magistrado Ponente: Jinesta Lobo.**
- ▶ **Gaceta Judicial o Base de Datos: Centro de Jurisprudencia Constitucional**

Tema:

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Subtema (s):

OMISIÓN LEGISLATIVA. REFERÉNDUM.

Hechos relevantes:

En criterio de los accionantes la omisión legislativa en dictar una ley que regule el referéndum para que el pueblo pueda ejercer la potestad legislativa para la aprobación, derogación de leyes y reformas parciales (artículo 105 de la Constitución Política) y la iniciativa popular en la formación de la ley durante las sesiones ordinarias (artículo 123 ibidem), quebranta los derechos del pueblo de legislar y presentar proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa. Aducen que, también, han sido quebrantados el Transitorio Único de la Ley No. 8281 del 28 de mayo del 2002, por cuyo medio se reformó parcialmente la Constitución,

al fijarse el plazo de un año par dictar las leyes de desarrollo, y los propios artículos 105 y 123. Asimismo, estiman infringido el numeral 11 de la Constitución Política al haber incumplido ese órgano constitucional con sus deberes. Se declara inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato expreso impuesto por el poder constituyente derivado en la reforma parcial a la Constitución Política a los artículos, entre otros, 105 y 123 mediante Ley número 8281 del 28 de mayo del 2002, para dictar, según el Transitorio Único, en el plazo de un año siguiente a la publicación de ésta —el cual venció el pasado 20 de junio del 2003- las leyes de desarrollo del referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley.

Problema (s) jurídico (s):

Acción de Inconstitucionalidad contra de la omisión de la Asamblea Legislativa en dictar leyes referéndum e iniciativa popular en la formación de leyes.

Consideraciones de la Corte:

Se declara inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato expreso impuesto por el poder constituyente derivado en la reforma parcial a la Constitución Política a los artículos, entre otros, 105 y 123 mediante Ley número 8281 del 28 de mayo del 2002, para dictar, según el Transitorio Único, en el plazo de un año siguiente a la publicación de ésta —el cual venció el pasado 20 de junio del 2003- las leyes de desarrollo del referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley.

Norma (s) específica (s) que se analiza (n) o sirven de sustento para la motivación de la sentencia:

Artículo 105 de la Constitución Política
Ley No. 8281 del 28 de mayo del 2002
Artículo 123 de la Constitución Política
Numeral 11 de la Constitución Política

Decisión:

Se declara inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa.

Regla jurídica aplicable:

Se le otorga a la Asamblea Legislativa el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, para que dicte las referidas leyes.

Jurisprudencia citada:

Observaciones:

Los Magistrados Mora y Cruz salvan el voto en cuanto se fija un plazo para que la Asamblea Legislativa cumpla con la obligación establecida en el transitorio de la Ley número 8281.

Decisión del 21 de marzo de 2007, expedida al resolver la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 27 y 28 de la Ley Forestal; y los artículos 90 y 91 del reglamento a la Ley Forestal, decreto número 25721-MINAE.

Análisis de Jurisprudencia

Corporación, número de sentencia o radicación, fecha y magistrado ponente:

- ▶ **Corporación:** SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
- ▶ **Número de sentencia o radicación:** Exp: 05-010758-0007-CO Res. N° 2007003923
- ▶ **Fecha:** quince horas y dos minutos del veintiuno de marzo del dos mil siete.
- ▶ **Magistrado Ponente:** Calzada Miranda
- ▶ **Gaceta Judicial o Base de Datos:** Centro de Jurisprudencia Constitucional

Tema:

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Subtema (s):

TALA DE ÁRBOLES

Hechos relevantes:

Las normas se impugnan en cuanto, en criterio del accionante, el texto de las normas impugnadas permite una tala irrestricta de árboles por el hecho de no calificar como nativos o autóctonos de una zona, a pesar de que puedan estar desempeñando una función de importancia desde el punto de vista de la protección de los recursos hídricos y del equilibrio ambiental y ecológico. Se declara con lugar la acción, únicamente, por la omisión del artículo 28 de la Ley Forestal de establecer medidas precautorias que aseguren la protección del ambiente. Corresponde a la Asamblea Legislativa subsanar la ausencia de medidas precautorias, que aseguren de previo, la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 en tutela del ambiente, según lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia.

Problema (s) jurídico (s):

Acción de Inconstitucionalidad contra del artículo 27 y 28 de la Ley Forestal; y los artículos 90 y 91 del Reglamento a la Ley Forestal, Decreto número 25721-MINAE.

Consideraciones de la Corte:

El artículo 28 impugnado, sí dispone una excepción al permiso de corta de árboles, señalando que en las plantaciones forestales, incluidos los sistemas agroforestales y los árboles plantados individualmente y sus productos, no requieren permiso, transporte, industrialización, ni exportación. Cuando la norma hace

alusión a plantación forestal, se refiere a una o más hectáreas cultivadas de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de madera. Las anteriores precisiones son importantes, porque resulta relevante a efectos de este estudio, diferenciar un bosque, de una plantación forestal y del sistema agroforestal, con el objeto de determinar el grado de tutela y protección que le otorga la Ley Forestal a las especies.

La diferencia sustancial entre ellas, es que la existencia de plantaciones forestales y árboles plantados individualmente obedecen a una decisión productiva y económica de sus propietarios, por lo que razonablemente se requiere de la facilidad para su corta, transporte, industrialización y exportación. Este es el supuesto contemplado en el artículo 28 impugnado. Una plantación forestal es un sistema artificial, a diferencia del bosque que es un ecosistema en estado natural. La Sala ha indicado, que la calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; sin embargo, hay otros parámetros no menos importantes que son salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, etc. Se ha enfatizado que lo más importante es entender, que si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras.

Norma (s) específica (s) que se analiza (n) o sirven de sustento para la motivación de la sentencia:

Artículo 27 y 28 de la Ley Forestal.
Artículos 90 y 91 del Reglamento a la Ley Forestal.
Decreto número 25721-MINAE.
Artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Decisión:

Por todo lo expuesto, la acción se declara con lugar únicamente por la omisión relativa del artículo 28 de la Ley Forestal de establecer medidas precautorias que aseguren la protección del ambiente. En lo demás, se declara sin lugar la acción.

Regla jurídica aplicable:

Corresponde a la Asamblea Legislativa subsanar la ausencia de medidas precautorias, que aseguren de previo, la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 en tutela del ambiente, según lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia.

Jurisprudencia citada:

Sentencia número 1993-2233.

Observaciones:

El Magistrado Jinesta salva el voto y declara sin lugar la acción.

Decisión del 6 de febrero de 2002, proferida en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, número 7399 de 3 de mayo de 1994.

Análisis de Jurisprudencia

Corporación, número de sentencia o radicación, fecha y magistrado ponente:

- ▶ **Corporación:** SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
- ▶ **Número de sentencia o radicación:** Exp: 01-012654-0007-CO Res. N° 2002-011221
- ▶ **Fecha:** catorce horas con cuarenta y nueve minutos del seis de febrero del dos mil dos.
- ▶ **Magistrado Ponente:** Calzada Miranda
- ▶ **Gaceta Judicial o Base de Datos:** Centro de Jurisprudencia Constitucional

Tema:

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Subtema (s):

ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y DE EXPLOTACIÓN EN HIDROCARBUROS

Hechos relevantes:

Alega el accionante que el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos número 7399 de 3 de mayo de 1994, es contraria a los numerales 7, 9, 10, 11, 21, 46, 50 y 89 de la Constitución Política por omisión de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Problema (s) jurídico (s):

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, número 7399 de 3 de mayo de 1994.

Consideraciones de la Corte:

Debe indicarse que no ha de preocupar que la anulación de estos preceptos se pueda interpretar como que con su ausencia se torne innecesario el requisito del estudio de impacto ambiental como parte del trámite de las respectivas concesiones. Por el contrario, el párrafo primero de la norma, que queda intacto, reafirma la necesidad de que “las actividades de exploración y de explotación deben cumplir con todas las normas y los requisitos legales y reglamentarios sobre la protección ambiental y la recuperación de los recursos naturales renovables”. Y, en este sentido, el restante ordenamiento jurídico viene a suplir adecuadamente el vacío creado, mediante disposiciones que no permiten ignorar la necesidad de los estudios de impacto ambiental, comenzando por el artículo 31, inciso f), de la propia Ley de Hidrocarburos, que lo exige y que no contiene el vicio apuntado al ordinal 41. Y podemos citar también, a mayor abundamiento, lo señalado sobre el particular en otros cuerpos legales, tales como La Ley de la Contratación Administrativa, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios

Públicos, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos; la Ley de uso, manejo y conservación de suelos; la Ley de Biodiversidad y, muy especialmente, la Ley Orgánica del Ambiente. De manera que queda absolutamente claro que el pronunciamiento que aquí se hace no puede conducir a la omisión de estos importantísimos estudios, de previo al otorgamiento de los permisos o concesiones del caso.

Norma (s) específica (s) que se analiza (n) o sirven de sustento para la motivación de la sentencia:

Artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos.
Numerales 7, 9, 10, 11, 21, 46, 50 y 89 de la Constitución Política.
Ley de la Contratación Administrativa.
Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos.
Ley de uso, manejo y conservación de suelos.
Ley de Biodiversidad.
Ley Orgánica del Ambiente.

Decisión:

Se declara CON LUGAR la acción.

Regla jurídica aplicable:

En consecuencia, se anulan los párrafos segundo y siguientes del artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, número 7399 de 3 de mayo de 1994. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe.

Jurisprudencia citada:

Expediente legislativo número 9573. Resolución 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993.

Observaciones:

Decisión de 14 de agosto de 2013, derivada de la Acción de inconstitucionalidad contra la omisión de promulgar la ley que determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las Corporaciones Municipales, así como las leyes que dispongan la distribución de los recursos indicados conforme lo dispuesto en reforma parcial al artículo 170 de la Constitución Política.

Análisis de Jurisprudencia

Corporación, número de sentencia o radicación, fecha y magistrado ponente:

► **Corporación: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**

- ▶ **Número de sentencia o radicación: Exp: 10-004478-0007-CO Res. N°**
- ▶ **2013-010878**
- ▶ **Fecha: dieciséis horas y veinte minutos del catorce de agosto de dos mil trece.**
- ▶ **Magistrado Ponente: Castillo Víquez**
- ▶ **Gaceta Judicial o Base de Datos: Centro de Jurisprudencia Constitucional**

Tema:

INCOSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Subtema (s):

APROBACIÓN DE LEYES PARA GARANTIZAR LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES.

Hechos relevantes:

Acción de inconstitucionalidad contra la omisión de promulgar la ley que determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las Corporaciones Municipales, así como las leyes que dispongan la distribución de los recursos indicados conforme lo dispuesto en reforma parcial al artículo 170 de la Constitución Política, introducida por ley número 8106 del tres de junio del dos mil uno, publicada en el Diario La Gaceta número 132 de diez de julio del dos mil uno, que entró a regir el diez de julio del dos mil dos. Afirma el accionante que mediante la ley número 8106 del tres de junio del dos mil uno, publicada en el Diario Oficial La Gaceta número 132 del diez de julio del dos mil uno, se reformó parcialmente el artículo 170 de la Constitución Política. La reforma constituye una clara voluntad del legislador constituyente derivado de descentralizar territorial y administrativamente el Estado costarricense a través de un proceso de transferencia de competencias y recursos originalmente asignados al Poder Ejecutivo. El mandato contenido en el artículo 170 de la Constitución Política no es un precepto de aplicación autoejecutable; por el contrario, requiere de la aprobación y promulgación de sus correspondientes leyes de desarrollo, lo que implica: a) Una Ley General de Transferencia de Competencias y b) siete leyes especiales, dado que el transitorio a la reforma constitucional parcial, establece que el 10% de recursos que se transferirán lo será en una proporción de 1.5% anual los primeros seis años y 1% el séptimo año. Desde la vigencia de la reforma parcial al artículo 170 de la Constitución Política, Ley número 8106 a la fecha en que se redacta la acción, han transcurrido 8 años y 8 meses sin que se haya aprobado por parte de la Asamblea Legislativa ninguna de las leyes necesarias para garantizar la transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades del país.

Problema (s) jurídico (s):

Acción de inconstitucionalidad contra la omisión de promulgar la ley que determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las Corporaciones Municipales, así como las leyes que dispongan la distribución de los recursos indicados conforme lo dispuesto en reforma parcial al artículo 170 de la Constitución Política, introducida por ley número 8106 del tres de junio del dos

mil uno, publicada en el Diario La Gaceta número 132 de diez de julio del dos mil uno, que entró a regir el diez de julio del dos mil dos.

Consideraciones de la Corte:

El mandato contenido en el artículo 170 de la Constitución Política no es un precepto de aplicación autoejecutable; por el contrario, requiere de la aprobación y promulgación de sus correspondientes leyes de desarrollo, lo que implica: a) Una Ley General de Transferencia de Competencias y b) siete leyes especiales, dado que el transitorio a la reforma constitucional parcial, establece que el 10% de recursos que se transferirán lo será en una proporción de 1.5% anual los primeros seis años y 1% el séptimo año.

De acuerdo con el diseño constitucional de distribución de competencias entre lo nacional y lo local, el Estado no está autorizado para transferir competencias nacionales a los gobiernos locales, salvo que interpretáramos que la reforma constitucional del 2001 modificó la naturaleza de las competencias locales, asignándole no solo las locales, sino también las nacionales, una especie de “municipalización” de las competencias nacionales-, extremo que no se deduce ni de la intención ni del contenido de esa reforma. Nótese que las competencias que han sido atribuidas por el Derecho de la Constitución al Estado no pueden ser transferidas a las municipalidades, tampoco aquellas que son intrínsecamente nacionales, tales como: la política migratoria, y aquellas que defina el legislador, dada su transcendencia y su importancia para la colectividad como un todo.

Norma (s) específica (s) que se analiza (n) o sirven de sustento para la motivación de la sentencia:

Artículo 170 de la Constitución Política

Decisión:

Se declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad

Regla jurídica aplicable:

El mandato contenido en el artículo 170 de la Constitución Política no es un precepto de aplicación autoejecutable; por el contrario, requiere de la aprobación y promulgación de sus correspondientes leyes de desarrollo, lo que implica: a) Una Ley General de Transferencia de Competencias y b) siete leyes especiales.

Jurisprudencia citada:

Observaciones:

Los Magistrados Jinesta, Cruz y Hernández salvan el voto y declaran con lugar la acción, con sus consecuencias.

El Magistrado Rueda da razones diferentes para desestimar la acción.

Conclusiones

a) La Corte Suprema de Justicia a través de su Sala Constitucional es el máximo Tribunal en materia Constitucional en la República de Costa Rica. A diferencia de otros países, no existe una Corte Constitucional que funcione como institución independiente de la Corte Suprema de Justicia.

b) Al tenor de lo previsto en el art. 73 de la ley 7135 de 1989, la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa opera no sólo en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, sino también en contra de actos subjetivos de autoridades públicas (con carácter subsidiario) cuando no sea procedente el recurso de habeas corpus o de amparo o contra las omisiones de las autoridades públicas, en todos los casos por infracción a una norma o principio constitucional.

c) El art. 73 ibídem, no hace distinciones ni restringe el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad únicamente a la omisión legislativa relativa. Por tanto, es procedente tanto para la omisión legislativa relativa como para la absoluta. La jurisprudencia robustece dicho entendimiento.

d) Nos llamó la atención las consultas judiciales de constitucionalidad que pueden ser elevadas directamente a la Corte por cualquier Juez de la República en desarrollo de todo proceso judicial, cuando tenga fundadas dudas sobre la constitucionalidad de normas, acto, incluso de una omisión que deba juzgar; asunto que a nuestro juicio cumple a cabalidad su función de órgano de cierre, amén de salvaguardar la constitución.

e) La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias ha ordenado a la asamblea legislativa la expedición de leyes en un término perentorio o en su defecto ha interpretado la disposición demandada complementando su alcance para regular los asuntos que carecen de disposición legal.

Bibliografía

ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia. “*Estudio comparado de su tratamiento y forma de control entre la Sala Constitucional de Costa Rica y la Suprema Corte de Justicia Mexicana*”, definición tomada de Carbonell, Miguel, compilador, “En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003, p. 29.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Profesor de Derecho Público de Costa Rica.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 1 de agosto de 2001. Res. 2001-07521.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 6 de febrero de 2002. Res. 2002-01221.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 11 de mayo de 2005. Res. 2005-05649.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 21 de marzo de 2007. Res. 2007-003923.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 14 de agosto de 2013. Res. 2013-010878.

Costa Rica. Constitución Política.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley 7333 de 1993. Ley Orgánica del Poder Judicial. Publicada en el Alcance 24 a La Gaceta 124 del 1 de julio de 1993.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley 7135 de 1989. Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional. Publicada en La Gaceta N° 198 de 10 de octubre de 1989.

Recuperado http://es.wikipedia.org/wiki/Costa_Rica#El_Estado_Reformista_1940_-_1948

Recuperado http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Costa_Rica_de_1949

Recuperado http://es.wikipedia.org/wiki/Corte_Suprema_de_Justicia_de_Costa_Rica#Sala_Constitucional

