

EL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Lic. ALFREDO ZUÑIGA PAGES.

En el mes de mayo de 1964, tuve el honor de participar en un debate en mesa redonda, sobre el control judicial de la constitucionalidad de las leyes, promovido por la Junta Directiva del Colegio de Abogados. El Licenciado don Fernando Baudrit Solera, Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, disertó acerca del recurso de inconstitucionalidad vigente hoy en Costa Rica; el Licenciado don Franklin Solórzano Salas, abogó por el establecimiento de la acción popular en la materia, y el suscrito sostuvo la tesis norteamericana, de contralor de la constitucionalidad por los propios jueces de la causa. Actuó como moderador el señor Presidente del Colegio de Abogados, Licenciado don Enrique Guier Sáenz. A solicitud que mucho agradezco, de los editores de esta Revista, he preparado la siguiente reconstrucción de mis palabras en dicha oportunidad. No es una grabación ni una copia taquigráfica, sino una versión resumida de las ideas que entonces me permití exponer.

Sumamente complacido acepté la invitación para intervenir en este debate en mesa redonda promovido por la Junta Directiva del Colegio de Abogados, no sólo por el honor que implica estar en torno a ella frente a profesionales de la categoría de los que aquí se encuentran, sino porque estimo feliz la iniciativa de fomentar el análisis de las normas básicas de nuestra organización, que deben subsistir en permanente armonía con las condiciones de orden humano, social y económico del medio que gobiernan. El expositor nacional don Hernán Peralta Quirós en su Libro "Las Constituciones de Costa Rica", ha resumido con objetividad y acierto estos conceptos, al decir que "el fenómeno jurídico constitucional es determinado en todos los países, por su sensibilidad histórica". No obstante es incontestable que las reglas constitucionales deben estar revestidas de gran generalidad y consistencia, y que no es posible facilitar su mutación frecuente y no plenamente justificada. Es decir, que no deben ser susceptibles de ener-

var-se o modificarse en fuerza de un movimiento temporal que en el fondo no traduce un cambio substancial de la mentalidad y de la sensibilidad colectivas frente a un fenómeno o a un grupo de fenómenos. Surge así para los fines del tópico central de nuestra conversación de esta noche, la evidente necesidad de estabilidad de la norma constitucional, frente a proyecciones de las leyes secundarias, y la pregunta de qué, cómo y quién debe dirimir su contraste y su antinomia. Por orden lógico tres soluciones se han ideado y puesto en práctica. El señor Licenciado Baudrit, acaba de exponer la naturaleza y las ventajas del sistema que impera hoy en Costa Rica, y en virtud del cual la ley debe ser aplicada mientras la Corte Suprema de Justicia no haya declarado de una manera general su inaplicabilidad por razones de inconstitucionalidad. La Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo ocho, prohíbe aplicar leyes, decretos, acuerdos o resoluciones gubernativos que sean contrarios a la Constitución, cuando la inconstitucionalidad haya sido declarada de acuerdo con lo que dispone el Código de Procedimientos Civiles, de una manera general o en casos iguales a los que estuvieren para ser resueltos.⁷ El sistema que prohió el Licenciado Solórzano Salas cuando fue diputado a la Asamblea Legislativa, sustancialmente admite la posibilidad de que cualquier ciudadano, aún sin existir juicio previo, pueda demandar la declaratoria de inconstitucionalidad. Teóricamente se acoge dicha tesis a la idea cierta de que hay un cúmulo de materias que sin ser ni poder ser objeto de una contienda judicial, afectan la vida y los intereses de los ciudadanos, y pueden ser vulneradas por una ley que sea contraria a la Carta Política.⁷ Me incumbe a mí ahora explicar la naturaleza del sistema vigente hasta la reforma de la Ley Orgánica y de los Códigos Procesales que se originó en la Corte Suprema de Justicia en 1935 y que llegó a ser ley de la República en 1937.

La Ley Orgánica derogada por la de 1937 decía simplemente (Artículo 8), "que no podrán los funcionarios del orden judicial: 1º)—aplicar leyes, decretos o acuerdos

gubernativos que sean contrarios a la Constitución". Consecuentemente, en cada caso sometido a los jueces, está imbibida la presencia del texto constitucional, y el juzgador le está vedado para amparar el derecho debatido, aplicar una ley que a su juicio sea contraria a un principio constitucional. Este es el conocido como "sistema sajón" y, particularmente, como principio o sistema americano, desde que fue a raíz de la emisión de la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787, que los jueces han ejercido tal prerrogativa. Los tres sistemas obedecen a conceptos doctrinarios, y los abonan ventajas y también algunos defectos, pero el que he venido a tratar emerge de la propia naturaleza de la función judicial en un régimen en el que la jerarquía de las leyes es una condición inherente a las mismas, el Juez debe fallar el conflicto en conformidad con las que entran en juego, pero no por atribución artificial, sino por poder constitucional, no puede dejar de tener presente que el sistema debe conducirse y dirigirse con la orientación que señala la Carta Política. El sistema se origina en una concepción comparativa de conceptos, sino en la propia naturaleza de la función que el Juez ejerce. Así como el juzgador requiere de la luz física para su estudio y pronunciamiento, si ha jurado acatar la Constitución de modo primario, no le es dable privarse de la doctrina que de aquella brota, al confrontar su proyección con la de la ley secundaria. Tal es la médula del principio filosófico en que se informa el sistema. Y es necesario subrayar que no aparece explícitamente instituido en el texto de la Constitución norteamericana, sino que surge orgánicamente de la propia jerarquía que subordina a la Carta Fundamental, cualquiera otra manifestación de la voluntad del soberano, expresada mediante el Poder legislador. Emanan el principio primordialmente de dos reglas de la Constitución que son: Artículo VI, párrafo segundo. "Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se dicten de acuerdo con aquella, y todos los tratados que se celebren o que se lleguen a celebrar, bajo la autoridad

de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país; y los jueces en cada Estado estarán sometidos a ella, aún cuando se disponga otra cosa en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado". Artículo III, párrafo segundo. "El Poder Judicial se extenderá a todos los casos, en derecho o en equidad que surjan bajo la Constitución, las leyes de los Estados Unidos, y en todo caso que se presente a los jueces de los Estados Unidos". De estas disposiciones fundamentales arrancó el principio del predominio de la Constitución y de la potestad de los jueces para implantarlo. Y el caso judicial en que quedó configurado lo que luego en el correr de los tiempos ha sido norma invariable de la juridicidad norteamericana, es conocido en la jurisprudencia como el "caso **MARBURY vs MADISON**". En este caso la Corte tuvo por nula la disposición de una Ley Judicial de 1789 la cual confería jurisdicción a la Corte Suprema para expedir "writs of mandamus" (decretos del Supremo Tribunal dirigidos a una persona, corporación o Tribunal inferior, ordenándole realizar un acto que estuviera dentro de sus atribuciones o deberes). Expresó la opinión de que la Constitución no daba al Legislativo autoridad para otorgar tal autoridad. La Corte, hablando por medio del Magistrado Marshall, empleo el siguiente razonamiento en apoyo de la posición de que no debía darse ningún efecto a aquella ley judicial...

"La cuestión de si un acto que repugna a la Constitución, puede ser ley del país, es una cuestión hondamente interesante para los Estados Unidos; pero felizmente de una complejidad no proporcionada a su interés. Para decidir parece únicamente necesario reconocer ciertos principios que se supone haber estado largo tiempo bien consagrados, que el pueblo tiene un derecho original a establecer, para su futuro gobierno. Tales normas que en su opinión son las que mejor pueden conducir a su propia felicidad, y esta es la base sobre la cual todo el edificio norteamericano ha sido erigido.

Y como la autoridad de la cual proceden esos principios es suprema, ellos están llamados a ser permanentes. Esta original y suprema voluntad organiza el gobierno y le asigna a los diferentes Departamentos sus respectivos poderes. Puede detenerse aquí, o establecer ciertos límites que no pueden ser trascendidos por dichos Departamentos. El gobierno de los Estados Unidos es una forma última natural. Los poderes de la legislatura son determinados y limitados y que esos límites no pueden ser equivocados u olvidados. Es una proposición demasiado simple para ser controvertida, que la Constitución controla todos los actos legislativos que sean contrarios a ella; o que la legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre estas alternativas no hay término medio. La Constitución o es una ley suprema, no modificable por medios ordinarios, o está al mismo nivel de las disposiciones legislativas secundarias o comunes. Y como otras disposiciones de este carácter, es alterable cuando le plazca a la legislatura. Y si un acto de la legislatura que repugna a la Constitución es nulo, puede él a despecho de su invalidez obligar a los Tribunales y compelerlos a darle efecto?

Es enfáticamente de la incumbencia y deber del Departamento Judicial decir lo que la ley es. Esto es si una ley está en contradicción con la Constitución; si ambas, la ley y la Constitución se aplican a un caso concreto, de tal modo que el Tribunal deba decidir ese caso conformándose con la ley y dejando de lado la Constitución; o conforme a la Constitución desatendiendo la ley; el Tribunal debe resolver cuál de esas reglas en conflicto gobiernan el caso. Esto es de la íntima esencia del deber de los jueces. Si, en consecuencia, los tribunales han de considerar la Constitución, y la Constitución como superior a un acto ordinario de la legislatura, la Constitución y no tal acto legislativo debe regir el caso al cual ambas se aplican". El Poder Judicial de los Estados Unidos se extiende a todos los casos que surjan bajo la Constitución? Pudo ser la intención de aquellos que otorgaron este poder, decir que, al usarlo, la Constitución no debía ser examinada o consi-

derada? ¿Que un caso que surge bajo esa Constitución deba ser decidido sin examinar el instrumento bajo el cual surgió? Esto es demasiado disparatado para ser sostenido."

De estas transcripciones, aparece que los forjadores de la Constitución contemplaron este instrumento como una regla para el gobierno de los Tribunales tanto como para el de la legislatura? ¿Por qué?, por otra parte, ¿ordena a los Jueces prestar juramento de defenderla?

No es inoportuno o indigno de observación que al declarar lo que es la Suprema Ley del país, la Constitución se menciona primero ella misma, y no todas las leyes de los Estados Unidos, sino las que hayan sido emitidas de acuerdo o con sujeción a ella tienen ese rango. De esta manera la fraseología particular de la Constitución confirma y fortalece el principio, que se supone esencial a todas las constituciones escritas, que una ley que repugna a la Constitución es nula y que los Tribunales así como otros Departamentos, están regidos por este instrumento".

Conocidos el origen y la consagración del principio de control judicial de la constitucionalidad de la ley, es preciso señalar las condiciones y limitaciones a que está sometido, es decir, en qué casos es dable al Juez definir la contraposición entre la regla constitucional y las leyes secundarias. En primer término, la constitucionalidad de la ley debe presumirse, porque la legislatura que fue la primera en ser llamada para definir la cuestión debatida, es de admitir que al expresar su criterio en la emisión de la ley, lo hizo con la intención de mantenerse dentro de los límites constitucionales. Los Poderes son dependencias o divisiones coordinadas del Gobierno, y el Legislativo ejerce su función bajo la solemnidad del juramento, y no es de suponer que vaya deliberadamente a quebrantarlo.

La tendencia del Tribunal frente al conflicto planteado entre la Constitución y la ley, debe ser, dentro de lo posible, dar una interpretación que armonice el contenido de ambos, de tal modo que pueda dársele efecto a la ley

secundaria.¹ Este concepto ha sido expresado con precisión por la Corte Suprema de Justicia del Estado de Illinois al decir textualmente que: "siempre que un acto de la legislatura pueda ser interpretado y aplicado en forma que evite un conflicto con la Constitución, debe dársele tal interpretación y debe ser adoptada por el Tribunal para no negarle fuerza a la ley".

La oposición o antinomia entre la Constitución y la ley debe ser tan definida, que el Juez frente a ella sienta la convicción de la incompatibilidad de aquellas normas. En punto a este aspecto es conocida la consideración del Magistrado Washington al decir: "Pero si yo no pudiera apoyar mi opinión en favor de la constitucionalidad de la ley en otra cosa que en la duda, ello sólo constituiría una vindicación de dicha ley. No es sino por respeto debido a la sabiduría, integridad y patriotismo del Cuerpo Legislativo, establecer la presunción en favor de la validez de la ley, en tanto la violación del texto constitucional no se pruebe más allá de cualquier duda razonable".

Ningún Tribunal puede declarar inconstitucional un precepto y negarle aplicación, únicamente sobre el argumento de que contiene disposiciones injustas o porque se presume que viola derechos naturales, sociales o políticos de los ciudadanos, salvo que se ponga en evidencia que tal injusticia es prohibida por la Constitución o que aquellos derechos están garantizados por la misma. El Poder Judicial puede negar la aplicación de la ley cuando ésta entra en evidente conflicto con la Constitución; pero no puede iniciar una carrera de opiniones en punto de derechos, razones o conveniencia que haya tenido en consideración el Poder que emitió la ley. En el momento en que el Tribunal se aventure a sustituir con su propio criterio, el criterio del legislador, sin que esté de por medio una indiscutible violación de la Carta Política, invade un campo dentro del cual ya es imposible señalar límites.

Ningún Tribunal puede acoger las objeciones que se hagan a la constitucionalidad de la ley, que hayan sido

formuladas por persona cuyos derechos no se afecten por ello, y que, en consecuencia, no tiene interés directo en el punto. Esto es lo que en nuestra jurisprudencia, relacionada con el recurso de Casación, se conoce como la doctrina de que no existe tal recurso en interés exclusivo de la ley.

El Tribunal no anula de una manera general el estatuto que considera en conflicto con la Constitución, por manera que su pronunciamiento equivalga a una declaratoria de inaplicabilidad, como la que pronuncia la Corte Plena dentro del sistema actual de Costa Rica, sino que simplemente rehusa aplicarlo en presencia de los derechos que ampara. Las razones de determinado Tribunal pueden operar como un precedente para la definición de casos similares, pero no suprime la disposición del cuerpo de leyes de que forma parte. Esto constituye el fundamento de la regla de que un Tribunal sólo puede declarar la inconstitucionalidad en caso de que sea absolutamente indispensable para resolver el caso que ha sido traído a su consideración. Debe tratarse del verdadero motivo determinante del juicio, pues si el litigio puede resolverse sin que sea ineludible la declaratoria de inconstitucionalidad, así debe hacerse. Finalmente y aunque no con el carácter de una norma fija pero sí como rutina inveterada, fundada tal vez en razones de solemnidad y cortesía, en los Tribunales colegiados no se pronuncia la inconstitucionalidad, sino por el voto unánime de sus integrantes, aunque es de repetir que esto no tiene carácter de una norma rígida.

Sería interesante entrar en examen de algunos otros precedentes judiciales de los Tribunales norteamericanos, pero infortunadamente el tiempo que nos ha sido asignado a cada uno de los participantes no lo permite, de tal modo que me limitaré a citar más bien precedentes nacionales de declaratorias de inconstitucionalidad, cuando estaba en vigencia en Costa Rica el sistema que me he propuesto explicar. La sentencia del Tribunal de Casación de las 2:30 hs. del 2 de marzo de 1915, aplicó nitidamente la disposición del artículo 8 de la Ley Orgánica. En síntesis,

el Registro Público aplicó un decreto que establecía un impuesto de beneficencia más oneroso que el que existía antes del decreto. Se adujo en el ocurso que siendo atribución exclusiva del Congreso emitir las leyes y siendo aquel decreto ejecutivo una verdadera modificación de la ley, no cabe duda de que es contrario a la Constitución. El fallo redactado por el Magistrado Serrano, substancialmente considera que "siendo la Carta fundamental la suprema ley de la República, no puede coexistir en oposición con ella ninguna otra secundaria, siendo nulas y de ningún valor las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo que la contraríen, según el artículo 17 de la misma Constitución". En el mismo sentido se pronunciaron los fallos de las 12 hs. del 23 de agosto de 1890; 1:45 hs. del 25 de mayo de 1923; 1:45 hs. del 25 de julio de 1927.

He sido un admirador espontáneo de las Instituciones de los Estados Unidos de América y de su pueblo, —que se ha desangrado generosamente cuantas veces ha sido necesario, para precaver la libertad; pero no es esta razón afectiva la que ha dado origen a mi inclinación hacia el sistema que he venido tratando de explicar: fue mi propia experiencia como Juez. Siendo hace algunos años funcionario de la Justicia, afronté el problema de conciencia, de aplicar o negar aplicación a una ley que a mi juicio violaba la Constitución que había jurado guardar. Pero en fuerza del régimen procesal que subsiste, hube de pleargarme más de una vez. Y para citar un solo caso entre tantos, la Ley de Inquilinato, particularmente en materia de subarriendos, constituye un despojo anacrónico y hoy inexplicable, del derecho de propiedad y, consecuentemente, una violación burda de una garantía consagrada por la Constitución. Pues bien: a despecho de sus vicios, se aplicó entonces y aún se sigue aplicando.

Para terminar mi exposición y dentro de los límites que me han sido fijados, y a manera de crítica del sistema imperante en Costa Rica, en cuanto puede conducir a obligar a los jueces a aplicar en casos concretos, leyes que

ellos mismos como integrantes de la Corte Plena han declarado violatorias de la Carta Política, me permito resumir un antecedente sumamente reciente. En el recurso de inconstitucionalidad a que se refiere la sesión extraordinaria de Corte Plena, N^o 45 de 14 hs. del 30 de agosto de 1963 (Boletín del 17 de marzo de 1964) adujo el recurrente que en juicio ejecutivo establecido contra él por la Tributación Directa se le cobró el impuesto de la renta de los períodos 54, 58; que la sentencia no está firme o está sometida a recurso de apelación ante la Sala Segunda Civil de la Corte; que el Artículo transitorio de la Ley N^o 3063 de 14 de noviembre de 1962 establece que los impuestos atrasados que no habían sido pagados no prescribiría en un término menor de tres años a partir de la vigencia de esa ley, excepto que se opere la prescripción decenal de la deuda dentro de ese plazo"; que estima violatorio esa ley del artículo 34 de la Carta Política porque ésta prohíbe la aplicación retroactiva a derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas; que no obstante en el juicio ejecutivo relacionado, se le ha dado efecto retroactivo a dicha ley transitoria, en abierta pugna con la prohibición constitucional; que en síntesis dicho artículo transitorio ha venido a revivir impuestos que antes de la emisión de aquél estaban caducos; que el Juez de primera instancia reconoció la inconstitucionalidad del citado transitorio; pero que la Sala Segunda no fue del mismo criterio en caso igual anterior y estableció que el referido transitorio puede aplicarse sin ninguna salvedad. La Sala en este caso precedente expresó "Que cualquier discusión que pudiera surgir sobre punto de constitucionalidad de ese artículo 28 transitorio, no podría desde luego ser admitida por los Jueces llamados a resolver meros litigios y aplicar llanamente, cualesquiera que sean sus efectos en las personas o en los bienes, las leyes que se emitan, las cuales deben tenerse obligadamente por constitucionales en tanto no se resuelva lo contrario por el cuerpo a que se refiere el artículo 10 de la Constitución Política". Al votarse el recurso de inconstitucionalidad, dos de los tres Magistrados

de la Sala Segunda Civil, declararon con lugar el recurso, y que el transitorio referido al artículo 28 es inconstitucional por contrario al número 34 de la Ley Fundamental. Sin embargo el recurso no alcanzó el número de votos que señala el artículo 967 del Código de Procedimientos Civiles, de tal suerte que el precitado artículo 28 logró plena aplicabilidad y los dos Magistrados de referencia, no obstante haberlo declarado contrario a la Constitución, como jueces constitucionales en Corte Plena, se vieron obligados a aplicarlo como jueces comunes de segunda instancia.

Con la cita de este precedente que de manera objetiva revela lo artificial de nuestro sistema, doy por terminada mi intervención en esta primera etapa, por haber rebasado el lapso que me fue concedido, y doy las gracias a los muy estimables colegas asistentes por la atención que han prestado a mis palabras.