

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

**Víctor Eduardo Orozco Solano\* (Costa Rica)**

## **Aproximación al principio de supremacía constitucional y sus implicaciones en el sistema de justicia constitucional costarricense: estudio comparado**

### **RESUMEN**

El presente artículo desarrolla los alcances del principio de supremacía de la constitución desde una perspectiva comparada y, en particular, sus implicaciones en el sistema de justicia constitucional costarricense. También se desarrollan algunas líneas sobre la interpretación conforme a la Constitución y el papel que en este marco realiza el control de convencionalidad, impulsado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ejercicio de sus competencias.

**Palabras clave:** supremacía de la constitución, derecho comparado, interpretación conforme.

### **ZUSAMMENFASSUNG**

Der Beitrag behandelt aus rechtsvergleichender Sicht den Geltungsbereich des Grundsatzes der Verfassungsvorrangs und geht dabei insbesondere auf seine Bedeutung für das Verfassungsgerichtssystem Costa Ricas ein. Dazu werden Argumentationslinien zur verfassungskonformen Auslegung entwickelt, sowie zu der Rolle, die in diesem Zusammenhang der Konventionskontrolle zukommt, wie sie vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte im Rahmen seiner Zuständigkeiten gefordert wird.

**Schlagwörter:** Verfassungsvorrang; Rechtsvergleichung; verfassungskonforme Auslegung.

---

\* Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha. Letrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica; coordinador de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica. victorozcocr@gmail.com.

## ABSTRACT

This paper examines the scope of the principle of supremacy of the Constitution from a comparative point of view and, especially, its implications for the Costa Rican constitutional judicial system. We also put forth some ideas on interpretation according to the Constitution and the role of conventionality control in that context, as promoted by the Inter-American Court of Human Rights in exercise of its powers.

**Keywords:** Supremacy of the constitution, comparative law, interpretation consistent with the Constitution and the Inter-American Convention on Human Rights.

## Introducción

En términos generales, el propósito de estas notas es examinar, con algún grado de profundidad, el principio de supremacía de la Constitución y sus implicaciones en los ordenamientos jurídicos estatales, particularmente en lo que atañe al sistema de justicia constitucional costarricense. Con este objetivo, se analizará la forma en que ha sido proclamada la supremacía de la norma fundamental en el ordenamiento alemán, norteamericano, español, entre otros, para luego determinar lo que concretamente sucede en Costa Rica.

Además, se dedicarán unas líneas a algunas de las consecuencias en que se traduce dicho principio, es decir, la obligación del juez ordinario y constitucional de interpretar las normas infraconstitucionales conforme al derecho de la constitución. Esta función ha cobrado especial relevancia en los últimos años, sobre todo en el marco de la aplicación del método concretado de control de constitucionalidad, como el caso nacional, donde la Sala Constitucional goza del monopolio del rechazo para expulsar del ordenamiento jurídico una norma que no es compatible con la Constitución. De este modo, se ha sostenido, en principio, que el juez ordinario únicamente participa del control de constitucionalidad en la medida en que puede promover la cuestión de inconstitucionalidad o la consulta judicial, en aras de que sea la Sala la que determine finalmente si la norma cuestionada se adecua o no a la Constitución. Ya veremos, sin embargo, que la participación del juez ordinario en este marco es mucho más amplia, pues en ese sentido, y en el ejercicio de la interpretación conforme, puede eventualmente descartar todas aquellas posibles interpretaciones de una norma legal que lesionen la norma fundamental, y de ellas hacer prevalecer la que sí se ajusta a los lineamientos constitucionales.

De modo que el juez ordinario únicamente debería plantear la consulta cuando no sea posible interpretar la norma legal conforme a la constitución política. También cobra especial relevancia la interpretación conforme a los supuestos del control de convencionalidad que ha impulsado la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de las interpretaciones que con respecto a esa norma realiza dicho tribunal.

Pues bien, y como ha sido advertido, el principio de supremacía de la constitución, el reconocimiento de la constitución como norma jurídica constituyen un aporte del constitucionalismo norteamericano, así como de los criterios doctrinales y jurisprudenciales que culminaron en la famosa sentencia dictada por el juez John Marshall, en 1803, en el asunto *Marbury vs. Madison*. Dichas ideas no fueron bien recibidas por el constitucionalismo europeo sino hasta 1920 a través de los criterios expuestos por el mayor jurista del siglo XX, el filósofo austriaco Hans Kelsen. Con anterioridad a ese momento, aunque existía cierto consenso en Europa acerca del valor normativo de la constitución, lo cierto es que, como se expuso en algún trabajo anterior, las constituciones francesas y alemanas del siglo XIX son expresiones de un “constitucionalismo sin constitución”, justamente porque no contaban con mecanismos jurídicos de defensa de la constitución.

Es así como a partir de las ideas de Hans Kelsen, y después de la Segunda Guerra Mundial, se prevén en Italia (1948), Alemania (1949), Francia (1958), Portugal (1976) y España (1978), los tribunales constitucionales, a los que se ha encomendado no solo la defensa de los preceptos constitucionales frente a las actuaciones y las omisiones de los poderes públicos que vulneran la norma fundamental, sino además la interpretación última y privilegiada de las normas constitucionales.

A continuación se estudiará entonces qué se ha entendido por el principio de supremacía de la norma fundamental, del cual sin duda alguna el control de constitucionalidad por omisión supone su mayor alcance. Bajo esta tesitura, no sólo se controlan únicamente aquellos supuestos en que se viola la constitución de manera positiva, mediante el dictado de normas o actos que claramente infringen los preceptos constitucionales, sino también el cumplimiento de esos poderes públicos de las llamadas normas constitucionales de ejecución diferida (mal llamadas normas programáticas), las cuales, aunque sí gozan al igual que las normas de ejecución inmediata de contenido normativo y exigible, requieren precisamente un desarrollo normativo infraconstitucional ulterior para poseer eficacia plena.

De esta forma, muchas veces el propio poder constituyente, originario o derivado, al emitir la norma constitucional, ha dejado un plazo expreso al poder legislativo para emitir la normativa legal de desarrollo, caso en el cual la inobservancia de ese plazo produce una grosera violación de la norma fundamental, que desde ningún punto de vista puede ser soslayada por el tribunal constitucional. En tal hipótesis, es claro que el juez constitucional, si se niega a exigir por parte del poder constituido el desarrollo de la norma fundamental, altera su texto a tal grado que lo reforma y lo despoja de todo contenido normativo. Se trata –diría un autor alemán que se ha analizado en un estudio previo– de un supuesto de anulación de la constitución, o bien de una mutación constitucional que no se adecua a la teoría normativa de la constitución política.

Es distinto si no se establece un plazo para la aprobación de la normativa infraconstitucional de desarrollo, en cuyo caso, el juez constitucional debe ponderar la inactividad del poder legislativo, o del órgano encargado de suplir el mandato cons-

titucional, bajo un criterio de proporcionalidad y razonabilidad. En este supuesto, el juez constitucional sí puede analizar las circunstancias en que fue aprobada la norma constitucional, así como la obra que en función de esta han desplegado los poderes constituidos para determinar si dicha actividad es o no inconstitucional. De esta forma, y bajo tales supuestos, se examinará concretamente qué se entiende por el principio de supremacía de la Constitución.

## 1. Aproximación al principio de supremacía constitucional

De acuerdo con Konrad Hesse, el derecho constitucional (la constitución) se encuentra en una situación de supremacía con respecto de todo el ordenamiento, en cuanto constituye un orden jurídico fundamental de la comunidad. Por este motivo, la constitución no puede ser derogada ni reformada por leyes ordinarias (en atención al principio de rigidez constitucional), ni sus disposiciones pueden ser contrariadas por ningún otro acto de los poderes públicos, ni por el legislativo, que se encuentran vinculados por la norma fundamental.<sup>1</sup> Así, en el sistema alemán, el principio de supremacía de la Constitución puede ser inferido del contenido de los artículos 20.3 y 1.3 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana.<sup>2</sup>

De este modo, y en el ámbito singular de los derechos fundamentales, Otto Bachof explica el cambio de perspectiva que suponen las fórmulas contempladas en la ley fundamental por sobre la Constitución de Weimar, lo que Hebert Krüger ha mencionado de una manera tópica, y algo exagerada: “[A]ntes los derechos fundamentales sólo valían en el ámbito de la ley, hoy las leyes sólo valen en el ámbito de los derechos fundamentales.”<sup>3</sup> Lo anterior, considerando los alcances del principio de supremacía de la constitución, consagrados por las normas supra mencionadas.

Por otra parte, desde ningún punto de vista es posible soslayar la cláusula de supremacía (*supremacy clause*) consagrada en el artículo VI, párrafo 2º, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la cual dispone: “Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se hagan en su consecuencia, y todos los tratados hechos, o que se hagan, bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán ley suprema

<sup>1</sup> Konrad Hesse, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 9.

<sup>2</sup> Estas normas establecen:

“Artículo 1º [...]

3. Los derechos fundamentales que se enuncian a continuación vinculan al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los tribunales a título de derecho directamente aplicable.”

“Artículo 20º [...]

3. El Poder Legislativo estará vinculado al orden constitucional y el Poder Ejecutivo y el Judicial estarán sujetos a la ley y al derecho. [...].”

<sup>3</sup> Otto Bachof, *Jueces y constitución*, Madrid, Civitas, p. 41.

del territorio y los jueces de cada estado estarán por ella obligados, sin perjuicio de cualquier disposición en contrario de la Constitución o de las leyes de los estados”.<sup>4</sup>

Asimismo, Bidart Campos y Carnota observan que si bien en los Estados Unidos de América rige el principio de supremacía de la Constitución, en Gran Bretaña, por el contrario, pervive la pauta (aunque matizada con la aparición del derecho comunitario europeo) de la *primacía del Parlamento*.<sup>5</sup> De otro lado, Isidre Molas sostiene que la Constitución española de 1978 no sólo es norma jurídica, sino también suprema, teniendo en cuenta que en su artículo 9.1 se le otorga una posición diferenciada y destacada por sobre las otras disposiciones que integran el ordenamiento jurídico.<sup>6</sup> En palabras de este autor, “como expresión del poder constituyente, es una norma jerárquicamente superior a todas las restantes, a ella deben sujetarse los poderes constituidos para ejercer las potestades que le han sido asignadas. Todo el ordenamiento jurídico queda sometido a la Constitución y se organiza a partir del principio de constitucionalidad”.<sup>7</sup>

Lo anterior también es explicado por Fernández Segado del siguiente modo:

[A]rrancando de la heterogeneidad de las normas constitucionales y de su diferente fuerza vinculante, y teniendo en todo momento presente esta peculiaridad de las disposiciones constitucionales, podemos pasar a abordar, con carácter general, la fuerza normativa de nuestra Constitución. Tal fuerza normativa se deduce sin ningún esfuerzo de la determinación del artículo 9.º.1 de nuestra Constitución de conformidad con lo cual: “Los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.<sup>8</sup>

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Español, en la Sentencia 16/1982 de 28 de abril (Sala Segunda), señaló:

---

<sup>4</sup> Sobre los alcances de esta cláusula de supremacía, Edward S. Corwin ha sostenido que ese párrafo es “la esencia de la Constitución”, en la medida en que combina al Gobierno nacional y a los estados con una misma organización gubernamental: el Estado Federal. De ahí que si bien el Gobierno nacional es uno de los poderes enunciados, si se trata de sus atribuciones prevalece por sobre los poderes contrarios de carácter estadual. Por lo tanto, en palabras del autor, “cuando se suscita una colisión entre la ley nacional y la estadual, la única cuestión que debe resolverse generalmente es si la primera corresponde a una definición justa de las atribuciones del Congreso” (Edward Corwin, *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Buenos Aires, Fraternal, 1978, pp. 353-354).

<sup>5</sup> German Bidart Campos y Walter Carnota, *Derecho constitucional comparado*, vol. I, Buenos Aires, Ediar Ediciones, 2001, p. 96. En la actualidad, este principio de primacía del parlamento ha sufrido profundas transformaciones, todo lo cual exige la existencia de igualmente profundas investigaciones que exceden el alcance de estas notas.

<sup>6</sup> Isidre Molas, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 214.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Francisco Fernández Segado, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 74.

Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, están sujetos a ella (artículos 9.1 y 117.1 C. E.). Por ello es indudable que sus preceptos son alegables ante los tribunales (dejando al margen la oportunidad o pertinencia de cada alegación de cada precepto en cada caso), quienes, como todos los poderes públicos, están además vinculados al cumplimiento y respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución (artículo 53.1 C. E.), entre los que se cuentan, por supuesto, los contenidos en el artículo 24, cuya vulneración se cuestiona por el demandante en amparo.<sup>9</sup>

De esta forma, y siguiendo al profesor Leguina Villa, la posición del Tribunal Constitucional Español con respecto al principio de supremacía de la Constitución puede ser esbozada de la siguiente manera:

1.a La Constitución es la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico, cualitativamente distinta y superior a todas las demás, porque “incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico”, que ha de ser interpretado de conformidad con la misma (STC 9/81; STC 125/83). 2.a La Constitución no sólo es la norma que fundamenta la organización política de la comunidad y el ordenamiento jurídico entero, sino que es también una norma de ejecución y efectos inmediatos, singularmente en lo que concierne a los preceptos contenidos en los artículos 14 a 30, por ser objeto del proceso de amparo (STC 22/84, de 17 de febrero), preceptos que tienen eficacia directa e inmediata sin necesidad de esperar a que resulten desarrollados por el legislador (STC 81/82, de 21 de diciembre). 3.a La Constitución no es un mero catálogo de principios orientadores, carentes de obligatoriedad e insusceptibles de ser cumplidos hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, sino que es siempre y en todo caso una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos, como todos los poderes públicos, están sujetos a ella (STC 16/82, de 28 de abril; STC 101/83, de 18 de noviembre). 4.a La Constitución es un conjunto normativo en el que cada precepto adquiere su pleno valor y sentido en relación a los demás, lo que postula una interpretación sistemática de la misma (STC 67/1984; STC 175/85).

---

<sup>9</sup> Cabe mencionar que el principio de supremacía de la Constitución también ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional Español en las siguientes decisiones: 22/1984 de 17 de febrero, 15/1982 de 28 de abril y 101/1983 de 18 de noviembre, entre otras.

5.a La Constitución tiene eficacia derogatoria de todas las leyes y disposiciones anteriores que, no pudiendo ser reconducidas por vía interpretativa al marco constitucional, se opongán a la misma, perdiendo tales normas su vigencia para regular situaciones futuras, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Derogatoria 3.a (STC 4/1981, de 2 de febrero; STC 9/81, de 31 de marzo; STC 10/81, de 6 de abril; STC 29/81, de 24 de julio; STC 31/82, de 3 de junio; STC 8/1983, de 18 de febrero; A. 147/83, de 13 de abril). 6.a En lo que concierne a los derechos fundamentales y libertades públicas, la Constitución tiene además eficacia retroactiva, en el sentido de poder afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad al amparo de leyes válidas en aquel momento, en cuanto tales actos sean contrarios a la Constitución, siempre que dichas situaciones no hayan agotado sus efectos con anterioridad a la promulgación de esta última (STC 9/81; STC 67/85, de 15 de noviembre; STC 125/83, de 26 de diciembre).<sup>10</sup>

Es claro entonces que el principio de supremacía de la constitución también constituye (además de los mecanismos y los instrumentos de control de constitucionalidad) una garantía sustancial de su reconocimiento como norma jurídica dotada de coercitividad y exigible a la actuación de los poderes públicos. En este orden, dicho principio parte de la existencia de un ordenamiento jurídico jerarquizado (sobre el cual se comentará más adelante), en que la constitución es su punto de partida, en tanto que la unidad de ese ordenamiento también nace o se expresa en la unidad de la constitución. Este carácter fundamental de la constitución, siguiendo a Muñoz Machado, se traduce jurídicamente en el hecho de que es la norma superior respecto de las otras, de tal forma que no puede ser modificada mediante simples decisiones del legislador ordinario;<sup>11</sup> lo anterior por estar situada en la cúspide del ordenamiento jurídico y en aplicación del principio de rigidez constitucional,<sup>12</sup> infra aludido.

Pero también puede ser explicado el carácter supremo y superior de la constitución, en la medida en que, por una parte, sirve de base o brinda legitimidad a la actuación de los poderes constituidos y, por otra, establece el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico, y regula los procedimientos para la producción de las otras normas. De ahí que sirva también como criterio de validez formal y material de todas las fuentes del derecho<sup>13</sup> posteriores a ella.

De esta manera, según Isidre Molas, el carácter supremo y privilegiado de la constitución tiene dos implicaciones: una formal, que se traduce en el carácter

<sup>10</sup> Jesús Leguina Villa, "Principios generales del derecho y constitución", *Revista de Administración Pública*, núm. 114, septiembre-diciembre, 1987, pp. 17 y 18.

<sup>11</sup> Santiago Muñoz Machado, *Constitución*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2004, p. 12.

<sup>12</sup> Sobre las implicaciones del principio de rigidez constitucional, ver James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998.

<sup>13</sup> Molas, *op. cit.*, p. 215.

rígido de su reforma; y otra material, que consiste en la posibilidad de interpretar todo el ordenamiento jurídico de acuerdo con los preceptos constitucionales, así como el control de constitucionalidad sobre los actos y las omisiones de los poderes públicos que lesionan el derecho de la constitución.<sup>14</sup> En este sentido, el profesor Pérez Tremps indica que la supremacía del tribunal constitucional en materia de garantías constitucionales no es una imposición derivada solamente de criterios de confianza, sino una imposición de lógica jurídica; de modo que al existir “un tribunal constitucional y siendo la constitución la norma suprema del ordenamiento, que le da coherencia y unidad, ha de ser el tribunal constitucional este supremo órgano jurisdiccional; otra cosa, conduciría a un ilógico que podría generar lo que con licencia se ha calificado de esquizofrenia jurídica, al permitir un doble frente de interpretación última de la Constitución”.<sup>15</sup>

En suma, la constitución, al estar colocada en el puesto superior del derecho positivo, tiene como función primordial designar a los órganos encargados de emitir o producir las otras normas jurídicas, así como los mecanismos o los procedimientos por los cuales se realiza esta situación. De ahí que una norma jurídica sólo es válida en la medida en que ha sido creada de la manera indicada por la norma superior.<sup>16</sup>

Otra conclusión que se infiere de todo lo anterior es la necesidad de implementar garantías o controles para asegurar la observancia efectiva y oportuna de las disposiciones constitucionales, así como la supremacía de la carta magna. De lo contrario, la supremacía de la constitución por sobre las otras fuentes del ordenamiento jurídico queda, realmente, al páiro, pues no existe entonces ninguna protección o tutela frente a las transgresiones del legislador o de los otros poderes públicos.<sup>17</sup>

## **2. Los alcances del principio de supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico costarricense**

De este modo, la superioridad normativa de la constitución no es sino la expresión del principio de la supremacía constitucional como parámetro de interpretación del ordenamiento, de modo tal que vincula los actos de todas las autoridades,

---

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Pablo Pérez Tremps, “El tribunal constitucional y juez ordinario. Una deuda pendiente del legislador”, en *Autonomía y Justicia y Cataluña*, Barcelona, VII Seminario Organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial de España y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, GESMAX, SL, 2003, p. 90.

<sup>16</sup> Ricardo Haro, “El control de constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, vol. I, Fundación Konrad Adenauer, 2004, pp. 47 y 48.

<sup>17</sup> Santiago Muñoz Machado, *Constitución*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2004, pp. 12 y 13.

las cuales no pueden excusarse del cumplimiento de sus disposiciones. En este sentido, el principio de supremacía de la constitución supone en el ordenamiento jurídico costarricense:<sup>18</sup>

- La observancia preceptiva de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos vigentes en la República, en tanto así lo reconoce el artículo 48 de la Constitución Política –teniendo en cuenta, desde luego, que los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado, en virtud de que proceden de la propia dignidad del ser humano–, en cuanto la Sala Constitucional, en la Sentencia N° 2313-95, de 9 de mayo, señaló: “como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica, 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 (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93). Por eso algunos estudiosos han señalado que la reforma constitucional de 1989, sobre la jurisdicción constitucional, es tal vez la mayor conquista que desde el punto de vista jurídico ha experimentado Costa Rica, en los últimos cincuenta años”.<sup>19</sup> Cabe mencionar que en el ordenamiento jurídico costarricense, a diferencia del criterio mayoritariamente sostenido en el sistema de justicia constitucional europeo (particularmente en los casos de Alemania, Italia y España), los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, poseen un carácter normativo indiscutible y constituyen verdaderas reglas jurídicas (no así meros criterios de interpretación de los derechos reconocidos en las distintas constituciones), motivo por el cual los particulares pueden exigir directamente su cumplimiento ante las autoridades públicas (por ejemplo, mediante la interposición de un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) aunque no estén reconocidos de manera positiva y en forma expresa en la Constitución de la República de Costa Rica. Se trata entonces de una construcción efectuada por la Sala Constitucional a partir de los alcances del artículo 48 de la Constitución Política, y que ha sido plasmada en reiteradas decisiones, entre ellas: la N° 1147-90 de 21 de septiembre, N° 1739-92 de 1° de julio, N° 3435-92 y su aclaración: N° 5759-93, N° 2313-95, de 9 de mayo, N° 2000-09685 de 1 de noviembre, N° 2002-10693 de 7 de noviembre, y la N° 2007-1682 de 9 de febrero de 2007.

<sup>18</sup> Silvia Patiño Cruz y Víctor Orozco Solano, *La inconstitucionalidad por omisión*, San José, Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 35 y 37.

<sup>19</sup> Rodolfo Piza Escalante, *Justicia constitucional y derecho de la Constitución*, San José, Juricentro, 1993, p. 30.

- La aplicación directa de las normas orgánicas del derecho de la Constitución que regulan la relación entre los poderes, órganos y entes del Estado, de las que les atribuyen competencias y de las que establecen controles a su actuación. Todas estas normas orgánicas del derecho de la Constitución están dotadas de plena coercitividad, justamente en cuanto gozan de garantía jurisdiccional, particularmente la que es desplegada por la Sala Constitucional en estricto apego al artículo 10 de la Constitución Política y en sus distintas modalidades, previo y a posteriori.
- La vinculación de parte de los órganos encargados del manejo de los fondos públicos hacia las normas y principios que integran el derecho de la Constitución, en particular, los relativos al control sobre la hacienda pública.
- La obligación de que las leyes y, en general, las demás normas del ordenamiento jurídico se adecuen a la Constitución Política, lo que comprende, por una parte, la necesidad de que sean dictadas conforme a los criterios que la Constitución –y en el caso costarricense, el Reglamento de la Asamblea Legislativa– estipula; por otra, el que su contenido no sea contrario a los principios que componen el derecho de la Constitución, dentro de lo que se incluye, como se dijo supra, el derecho internacional de los derechos humanos.
- La obligación de interpretar las normas del ordenamiento de conformidad con la Constitución Política, y demás normas que componen en el ordenamiento jurídico costarricense el bloque de constitucionalidad.
- El control sobre los silencios del legislador y de las demás autoridades públicas que violan el derecho de la Constitución.<sup>20</sup> Como se dijo con anterioridad, dicha afirmación supone el mayor alcance del reconocimiento de la Constitución como norma jurídica y a tal grado que, lejos de suponer una infracción del principio de separación de poderes y división de funciones, más bien tiende a reforzar la sujeción de todos los poderes públicos a los preceptos de la norma fundamental.

---

<sup>20</sup> Sobre los alcances del principio de supremacía de la Constitución, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia 2001-09384 de 19 de septiembre, señaló: “Sobre el fondo: La jurisprudencia constitucional ha reconocido a la Constitución Política su carácter normativo supremo (principio de supremacía) del cual se derivan una serie de consecuencias entre las que está, el deber de remoción de todo obstáculo para su plena efectividad. Para eso se han creado mecanismos procesales conducentes a hacer valer y respetar los principios y valores en ella contenidos, entre ellos, el *habeas corpus* y el amparo, contra actos, y la inconstitucionalidad y consulta judicial, como vías para la anulación de normas de rango inferior que contradigan la normativa constitucional y sus principios. Naturalmente que el principio de supremacía de la Constitución, implica su eficacia directa, es decir, vinculante sin necesidad de intermediación de ninguna otra norma. De ahí deriva precisamente, la capacidad de toda autoridad para aplicar, desarrollar y proteger los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política. De no ser así toda argumentación acerca de la máxima jerarquía de la Constitución, no pasaría de ser una declaración de buena voluntad”.

- La derogación de las disposiciones preconstitucionales que resultan incompatibles con la Norma Fundamental.<sup>21</sup> Lo anterior, a partir de la añeja distinción entre la validez y vigencia de una norma jurídica, así como entre la derogación y el control de constitucionalidad. Así, la sanción que la teoría del derecho aparea para aquella norma preconstitucional que resulta incompatible con la nueva Constitución es su derogación, entre la segunda está dotada de plena fuerza normativa y, como tal, deroga todo el derecho anterior que se le opone. Esta derogación bien puede ser decretada sea por los tribunales ordinarios o por el Tribunal Constitucional, en cuanto constituye una potestad inherente a la de todo órgano jurisdiccional justamente determinar si el derecho que se ha de aplicar se encuentra o no vigente. Dicho examen de vigencia de una norma jurídica siempre es anterior al de validez, entendido este último como un juicio de adecuación, en un plano vertical, de una norma inferior a otra de rango superior, en cuyo supuesto, la sanción que se produce es la sanción de inconstitucionalidad y la declaración de invalidez del precepto impugnado. De ahí que el control de constitucionalidad únicamente se puede desarrollar sobre las normas postconstitucionales, o sobre los efectos ultraactivos de las normas preconstitucionales que previamente han sido derogadas por la fuerza normativa de la Constitución. Toda esta construcción es posible en el ordenamiento jurídico costarricense de la interpretación armónica de los artículos 10 y 197 de la Constitución Política.

### 3. La interpretación de las normas conforme al derecho de la constitución<sup>22</sup>

Uno de los mayores aportes del reconocimiento de la constitución como norma y del principio de supremacía, es el deber de interpretar las normas conforme al texto fundamental. Tal obligación, según García de Enterría, se desprende del “proceso de constitucionalidad de las leyes (de modo tal que) antes de que una ley sea declarada inconstitucional, el juez que efectúa el examen tiene el deber de buscar en vía interpretativa una concordancia de dicha ley con la constitución”.<sup>23</sup>

Esta facultad le permite al operador jurídico la posibilidad de evitar la formación de lagunas en el ordenamiento, a causa de la anulación por inconstitucional

---

<sup>21</sup> Sobre este último extremo se puede consultar Víctor Eduardo Orozco Solano, *La fuerza normativa de la Constitución frente a las normas preconstitucionales*, México, D. F., UBIJUS-CEAD, 2012.

<sup>22</sup> Patiño Cruz y Orozco Solano, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>23</sup> Eduardo García de Enterría, *La constitución como norma jurídica y el tribunal constitucional*, Madrid, Civitas, 1983, pp. 96 y 97.

de una norma jurídica. Lo anterior, por cuanto en ese caso puede ser interpretada y modular su aplicación según los principios que contiene la ley fundamental, la cual no sólo obliga a los órganos encargados de velar por la adecuación de las normas a la constitución, sino a los demás órganos jurisdiccionales cuando deban valorar la aplicación de la norma interpretada.

De acuerdo con Konrad Hesse, este principio supone la imposibilidad de declarar nula una ley, cuando pueda ser interpretada de acuerdo con la norma fundamental. Esta “consonancia” o conformidad no sólo se produce cuando es posible apreciar de una norma una interpretación compatible con la constitución, sino también cuando un contenido ambiguo o indeterminado de la ley resulta precisado en razón de los contenidos constitucionales.<sup>24</sup>

Ello es particularmente evidente en el ordenamiento costarricense, en el cual la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de acuerdo con el artículo 13 de la ley que rige esta jurisdicción, produce efectos *erga omnes*, por lo que los tribunales ordinarios tienen la obligación de observar, en todo momento, la jurisprudencia de la sala, aun en el supuesto de que sólo interprete y no anule la norma que va a ser aplicada, aunque se trate de un asunto distinto del que dio base al juicio de inconstitucionalidad. Esta posibilidad está regulada en el artículo 3° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley 7135 de 11 de octubre de 1989), el cual establece: “Artículo 3°. Se tendrá por infringida la Constitución Política cuando ello resulte de la confrontación del texto de la norma o acto cuestionado, de sus efectos, o de su interpretación o aplicación por las autoridades públicas, con las normas y principios constitucionales”<sup>25</sup>

De acuerdo con García de Enterría, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América ha relacionado este principio con una “presunción de constitucionalidad de las leyes”, que implica no sólo la afirmación de que las leyes se consideran válidas hasta que se declare su inconstitucionalidad, sino también la presunción que el Poder Legislativo observa e interpreta de manera oportuna los principios que integran el derecho de la Constitución. Lo anterior supone, por una parte, la imposibilidad de anular una ley por inconstitucional si no hasta el momento en que exista “duda razonable” en cuanto a su adecuación a la norma fundamental y, por otra, la prohibición de toda construcción jurídica o interpretación de una norma que produzca una violación de la Constitución. Todo ello permite sostener la pre-

---

<sup>24</sup> Konrad Hesse, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, CEPC, 1992, pp. 50 y 51.

<sup>25</sup> Sobre el particular, la Sala Constitucional, en la Sentencia 2996-92 de 6 de octubre, consideró: “[E]s función de esta Sala, en los casos en que puede una norma ser interpretada conforme al texto de la Carta Magna, señalar esa forma de interpretación, a la que deben atenerse los tribunales de justicia al aplicarla, no reconociéndose en este caso la inconstitucionalidad, pero señalando cuál es la forma correcta de interpretarla. No cualquier enfrentamiento entre la norma y la Constitución conlleva el acogimiento de la acción, debe la Sala, según se indicó, establecer si resulta posible interpretar la primera en forma que se ajuste a los principios que informan la segunda y si ello es posible, debe aportar por esta solución a efecto de mantener la vigencia de la ley”.

sunción de que el legislador ha querido la preeminencia de la interpretación que se adecua a la carta magna.<sup>26</sup>

Cabe mencionar, sin embargo, que la utilización de las sentencias interpretativas (y aditivas) por parte de los tribunales constitucionales ha sido objeto de gran controversia. En este sentido, se ha considerado que el uso ilimitado de esta facultad puede llevar a los tribunales constitucionales a asumir funciones que corresponden con exclusividad al legislador o a la jurisdicción ordinaria. En este orden, se ha sostenido:

[P]ues bien, la cuestión de si estas decisiones pueden adoptarse sin extra-limitarse de las funciones constitucionales del tribunal comprende a mi juicio dos aspectos centrales. Primero, si las mismas realizan funciones que debieran corresponder a los jueces y tribunales ordinarios; y segundo, si invaden las competencias del legislador. Aparentemente, la primera cuestión incide más de lleno en las sentencias interpretativas “en sentido estricto” (que eligen estas interpretaciones alternativas) mientras que la segunda se plantea especialmente en relación con las sentencias materialmente aditivas. Creo que ello es cierto, pero no supone que las sentencias aditivas no incurran también en dudas en relación con la invasión de funciones jurisdiccionales, ni que las sentencias interpretativas que no son aditivas ni manipulativas no puedan ser acusadas de realizar funciones legislativas.<sup>27</sup>

Es claro que en el ejercicio o en el dictado de estas sentencias interpretativas no resulta válido que el juez ordinario, o el juez constitucional, altere o modifique el sentido o el marco diseñado por la norma que es objeto de la interpretación. Es decir, de las múltiples interpretaciones posibles que admite una norma, el juez debe desechar aquellas que resultan incompatibles con la Constitución, y escoger la que respeta los parámetros constitucionales. Así, de no ser posible la elección de una determinada interpretación, el juez ordinario tiene la obligación en el ordenamiento jurídico costarricense de plantear la consulta judicial de constitucionalidad, para que sea el Tribunal Constitucional el que realice el juicio último de constitucionalidad de la norma y, si es del caso, la expulse del ordenamiento jurídico con efectos *erga omnes*.

Pero esta obligación de interpretar las normas conforme a la Constitución no es exclusiva con respecto a las normas constitucionales. En este sentido, es claro que en el marco del bloque de constitucionalidad que comprende el ordenamiento jurídico costarricense, los instrumentos internacionales de derechos humanos también forman parte de este bloque o parámetro, y en ese marco, la interpretación conforme también se debe realizar con respecto a esas disposiciones. No en vano se habla de la interpretación conforme a la Constitución y conforme a la Convención

<sup>26</sup> García de Enterría, *op. cit.*, p. 96.

<sup>27</sup> Francisco Javier Díaz Revorio, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, Lex Nova, S.A., 2001, p. 225.

Americana sobre Derechos Humanos, y las demás normas que componen el derecho internacional de los derechos humanos.

De esta forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en algunas sentencias, ha insistido en que los jueces ordinarios deben realizar, de oficio, un control de convencionalidad con respecto a las normas del ordenamiento jurídico. A partir de estas afirmaciones, se podría erróneamente sostener que ello supone una ruptura del monopolio del rechazo del que goza la Sala Constitucional para expulsar del ordenamiento jurídico una norma jurídica, es decir la anulación con efectos *erga omnes*, por razones de inconstitucionalidad o de inconventionalidad. Frente a ello, la misma Corte Interamericana ha aclarado en sus decisiones:

[L]os jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, *en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes*. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. (*Caso Atalá Riffo vs. Chile*).

Con lo cual, el juez ordinario, en el marco del modelo de justicia constitucional concentrado o hiperconcentrado que configura el artículo 10 de la Constitución Política, si tiene dudas fundadas acerca de la compatibilidad con la Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la norma que ha de aplicar para resolver un conflicto de intereses, y en el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad, debe plantear la consulta judicial de constitucionalidad para que sea la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia la que determine si finalmente esa norma se adecua al derecho de la Constitución, y al derecho internacional de los derechos humanos.

En este marco, también se discute si la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces constitucionales y ordinarios, sobre todo en aquellos casos en que Costa Rica no es parte del precedente cuya aplicación se reclama. En estos supuestos, y bajo la observancia del principio pro persona, el juez constitucional, o el juez ordinario, debe escoger la norma o el criterio jurisprudencial que sea más favorable de cara a los intereses del particular. Es decir, si el estándar de protección del derecho interno es superior al convencional, no existe por parte del país la obligación de acatar la jurisprudencia de la Corte aludida. Es claro que este punto resulta muy polémico y suscita profundas reflexiones que exceden los propósitos de este trabajo.

## 4. Conclusiones

En estas líneas se ha pretendido analizar, desde una perspectiva comparada, los alcances del principio de supremacía constitucional y, en concreto, lo que supone en el ordenamiento jurídico costarricense. Es claro que el reconocimiento de este principio, así como la noción de la constitución normativa, exigen la existencia de garantías jurídicas y políticas para hacerla valer frente a las acciones y las omisiones de los poderes públicos.

También es claro que a partir de la jurisprudencia de la Sala Constitucional tendiente a reconocer el carácter supraconstitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos, el bloque o el parámetro de constitucionalidad se ha ampliado. En este marco, la idea del derecho de la Constitución comprende no solo el texto de la norma fundamental, sino también el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo contenido bien se puede hacer valer ante la jurisdicción ordinaria, y ante la jurisdicción constitucional.

De otro lado, dentro de los métodos y los modelos que el derecho comparado ha configurado para respetar la concepción normativa y la supremacía de la constitución, la costarricense se ha decantado por un método concentrado o hiperconcentrado de control de constitucionalidad. En este diseño, el juez ordinario únicamente participa de dicho control en cuanto goza de la facultad de plantear la consulta judicial de constitucionalidad, si tiene dudas fundadas acerca de la conformidad a la Constitución que ha de aplicar para resolver un caso concreto. A pesar de lo anterior, también resulta inherente a la labor jurisdiccional la posibilidad, o la obligación, de interpretar la norma conforme a la Constitución, antes de formular la consulta. También se puede, como se ha expuesto en otros trabajos previos, tener por derogada la norma preconstitucional que le es incompatible con la Constitución, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 197 constitucional, el juicio de las normas preconstitucionales con respecto a la Constitución no es uno de validez sino de vigencia y, en este caso, no existe el monopolio del rechazo.

Otro punto que vale resaltar, con respecto a la actividad del juez ordinario, es que con motivo de sus decisiones también tiene la obligación de defender y salvaguardar los derechos fundamentales del particular. En este sentido, aunque en materia de control de constitucionalidad la competencia es exclusiva de la Sala de acuerdo con el artículo 10 de la norma fundamental, el juez ordinario debe respetar y proteger en todo momento los derechos fundamentales en los distintos procesos jurisdiccionales que le corresponde conocer. De ahí que la protección de los derechos fundamentales proclamados en la Constitución Política, como en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, no es exclusiva de la Sala, sino que también es compartida por las demás jurisdicciones, incluso la electoral que bien realiza el Tribunal Supremo de Elecciones. Así, la función exclusiva de la Sala Constitucional es con respecto al control de constitucionalidad, por fuerza del artículo 10 constitucional. Es, precisamente, el ejercicio de esta función el que le brinda a la Sala el carácter de

tribunal constitucional en toda su dimensión. Esta noción de la Sala Constitucional como tribunal constitucional no es compartida, ni por asomo, por el Tribunal Supremo de Elecciones, teniendo en cuenta que en nuestro sistema el monopolio del rechazo únicamente lo tiene la Sala; es decir, la Sala es la única que puede expulsar del ordenamiento jurídico y por motivos de validez (adecuación material y formal con respecto a la Constitución) una norma jurídica. La protección de los derechos fundamentales, por el contrario, sí es compartida por la Sala, por los tribunales ordinarios y por el TSE en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. En este orden, el ejercicio de los procesos relativos a la justicia electoral, que podrían ser encomendados a los tribunales ordinarios, o a la Sala Constitucional, no hacen del Tribunal Supremo de Elecciones un tribunal constitucional en materia electoral, pues el control de las normas en esta materia lo sigue teniendo la Sala, por fuerza del artículo 10 constitucional.

En este orden, Víctor Ferreres, en su libro *Una defensa del modelo europeo del control de constitucionalidad*, clasifica los tribunales constitucionales en puros e impuros, dependiendo de si realizan con exclusividad, y de manera única o no, el control de constitucionalidad. Dentro de estas categorías, no se puede incluir al Tribunal Supremo de Elecciones, sencillamente porque no realiza control de constitucionalidad. La defensa de los derechos fundamentales, en cambio, no es una función que determine, por sí misma, la noción de un órgano jurisdiccional como tribunal constitucional.

Es claro entonces que la idea de la supremacía de la Constitución, así como de su fuerza normativa, ha calado ampliamente en el funcionamiento de los poderes públicos, justamente a partir de su defensa efectiva tanto por la jurisdicción constitucional especializada como por los tribunales ordinarios. En este orden de ideas, cabe preguntarse si el funcionamiento de la Sala Constitucional en el sistema de justicia constitucional costarricense como intérprete último y privilegiado de la Constitución ha propiciado o no un proceso de constitucionalización de todo el ordenamiento jurídico. Una respuesta positiva se impone en razón de lo anterior.

## Bibliografía

- BACHOF, Otto, *Jueces y constitución*, Madrid, Civitas, 1985.
- BIDART CAMPOS, Germán y Walter CARNOTA, *Derecho constitucional comparado*, vol. I, Buenos Aires, Ediar Ediciones, 2001.
- BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, CEPC, 1998.
- CARRILLO Marc y Roberto ROMBOLI *La reforma del recurso de amparo*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2012.
- CORWIN, Edward, *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Buenos Aires, Fraterna, 1978.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, Lex Nova, S.A., 2001.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La constitución como norma jurídica y el tribunal constitucional*, Madrid, Civitas, 1983.
- HARO, Ricardo, “El control de constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. I, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho procesal constitucional*, San José, Juriscentro, 1995.
- HESSE, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, CEPC, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- JINESTA LOBO, Ernesto, *Derecho procesal constitucional*, San José, Ediciones Guayacán, 2014.
- LEGUINA VILLA, Jesús, “Principios generales del derecho y constitución”, *Revista de Administración Pública*, núm. 114, septiembre-diciembre, 1987.
- MOLAS, Isidre, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Constitución*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2004.
- OROZCO SOLANO, Víctor, *La fuerza normativa de la constitución*, San José, Investigaciones Jurídicas, 2008.
- \_\_\_\_\_, *La fuerza normativa de la Constitución frente a las normas preconstitucionales*, México, D. F., UBIJUS-CEAD, 2012.
- PATIÑO CRUZ, Silvia y Víctor OROZCO SOLANO, *La inconstitucionalidad por omisión*, San José, Investigaciones Jurídicas, 2004.
- PÉREZ TREMP, Pablo, “El tribunal constitucional y juez ordinario. Una deuda pendiente del legislador”, en *Autonomía y Justicia y Cataluña*, VII Seminario Organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial de España y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, GESMAX, SL, 2003.
- PIZA ESCALANTE, Rodolfo, *Justicia constitucional y derecho de la constitución*, San José, Juricentro, 1993.
- SOLANO CARRERA, Luis Fernando, “Supremacía y eficacia de la Constitución, con referencia al sistema costarricense”, en *Constitución y justicia constitucional*, Jornadas de derecho constitucional en Centroamérica, Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, Grupo 3SL, 2006.