

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

**Señores**

**Magistrados**

**Sala Constitucional**

**Corte Suprema de Justicia**

**Asunto: INTERPOSICIÓN DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Los suscritos: **RICARDO ANTONIO QUESADA CAMACHO**, cédula 1-0745-0755, mayor, casado, médico especialista en cirugía, vecino de Rohrmoser, Mata Redonda, San José; **JULIO ALVARADO BENAVIDES**, cédula 1-1012-968, casado, empresario, vecino de Santo Domingo de Heredia; **VICTORIA EUGENIA SELVA MORA**, cédula 1-0843-0073, casada, médico general, vecina de Calle Blancos, Goicoechea, San José; **DANIEL GERARDO SANCHO VARGAS**, cédula 1-0818-0542, casado, ingeniero civil, vecino de Calle Blancos, Goicoechea, San José; **ANTONIO FERNÁNDEZ BARRANTES**, cédula 1-1217-0959, ingeniero informático, casado y vecino de Barrio México, San José; **ALEJANDRO DÍAZ CORDERO**, cédula 1-1225-0205, casado, piloto de aviador de aerolínea, y vecino de San Francisco, Cantón Central de Heredia; **GARY ENRIQUE BOLAÑOS RODRÍGUEZ**, cédula 1-1159-0664, casado, Ingeniero eléctrico, y vecino de Santo Tomás, Santo Domingo, Heredia; y **JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ CORDERO**, cédula 1-0680-0051, divorciado, economista, vecino de San Ramón, La Unión, Cartago, de conformidad con el artículo 10 de la Constitución Política y los numerales 73 y 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, nos apersonamos ante su autoridad para interponer formal **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra las **interpretaciones** que hace el Poder Ejecutivo de los artículos 21, 22, 23, 24, 26, 30, 46, 140 incisos 3), 6), 16), 18), 146 y 180 de la Constitución Política; los artículos 25 inciso 1), 27 inciso 1), 28 inciso 2) subíndice b), de la Ley General de la Administración Pública; el artículo 29 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley número 8488 del 22 de noviembre de 2005; los artículos 1, 2, 4, 7, 147, 148, 149, 155, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 337, 338, 338 bis, 340, 341, 348, 378 de la Ley General de Salud; los artículos 95 bis y 145 inciso dd) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, interpretaciones plasmadas en una serie de **decretos y actuaciones materiales** que resultan manifiestamente contrarias al espíritu, la letra y los principios de la misma Constitución Política, y que sirven de pretexto para que el propio Poder Ejecutivo se atribuya a sí mismo potestades que no le corresponden, para **restringir y lesionar derechos y garantías constitucionales**, con graves y ruinosos

resultados para los suscritos y para la ciudadanía en su conjunto, según lo que se expondrá a continuación.

## ASPECTOS DE FORMA

### I. Aspectos formales de admisibilidad

#### A) Legitimación activa directa

Interponemos esta acción fundamentados en los artículos 1, 3 y 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Esta última norma posibilita la legitimación directa al disponer que **no es necesario** el supuesto de un asunto judicial previo admitido para tramitar una acción inconstitucional, “*cuando se trate de la defensa de **intereses difusos**, o que **atañen a la colectividad en su conjunto***” (énfasis añadido), caso en el que la acción de inconstitucionalidad se vuelve el único medio procesal razonable para amparar estos intereses y derechos constitucionales.

Esta acción se plantea en defensa del **principio de división y limitación del poder político**, establecido en los artículos 9 y 11 *in fine* de la Constitución Política, el cual por su naturaleza **atañe a la colectividad en su conjunto** y resulta básico para la República como sistema político. Es bien sabido que la Constitución misma, por definición, es el límite máximo de las potestades de un Estado republicano democrático, y contiene la infranqueable barrera de libertades y derechos mínimos de la ciudadanía que ese Estado se obliga a respetar. Los accionantes estimamos que esa barrera viene siendo sistemáticamente burlada por el actual Poder Ejecutivo, mediante creativas “interpretaciones” de normas constitucionales y legales, que de forma consistente amañan el contenido de los decretos que emite, y les permite arrogarse potestades que no les han sido otorgadas por el legislador ordinario ni mucho menos por el constituyente.

De igual forma, esta acción también se plantea en defensa del **principio *pro libertatis***, que viene siendo manoseado por el actual Poder Ejecutivo mediante la emisión de normas de aplicación general que terminan por lesionar uno o varios de los derechos y libertades que consagra la Constitución, incluyendo aquellas que no pueden ser suspendidas ni siquiera en el caso extremo contemplado en su artículo 121 inciso 7), como la **libertad de comercio**, la **libertad de trabajo** y la **libertad de culto**, así como la **libertad de tránsito**, la **libertad de reunión**, la **inviolabilidad del domicilio** y el **derecho a la intimidad**. Los accionantes estimamos que, por ser de alcance general las normas que emite el Poder Ejecutivo basado en sus

“interpretaciones” contrarias a la Constitución, estamos en presencia de **intereses difusos y colectivos**, donde a la totalidad de la ciudadanía (y particularmente a quienes nos dedicamos a actividades productivas, comerciales o profesionales en el sector privado) se nos lesionan libertades del máximo rango jurídico.

Como corolario de lo anterior, los aquí accionantes planteamos la defensa del **sistema de derechos, libertades y garantías constitucionales en su conjunto**— el interés colectivo por antonomasia—. Lo anterior, por cuanto estimamos que el actual Poder Ejecutivo, valiéndose de las “interpretaciones” aquí impugnadas, ha tomado medidas que, por sus efectos y consecuencias, equivalen a **estados de excepción** y a la **suspensión de ciertos derechos y garantías constitucionales**, distintos a los que la propia Carta Magna permite suspender o restringir, y sin observancia de los plazos y procedimientos constitucionales establecidos para lograr tal fin, con la complicidad—por omisión—de los demás Poderes públicos.

Si bien existen **afectaciones individuales muy evidentes** para los aquí accionantes—en el plano de las actividades comerciales, profesionales, educativas o personales de cada habitante de nuestro país—, y es igualmente evidente el nexo causal entre estas afectaciones y las **interpretaciones abusivas que hace el Estado de sus propias atribuciones**, el hecho de que estas sean generalizadas como es público y notorio, más bien refuerza nuestra visión de estar respaldados por la letra y el espíritu del artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para interponer esta acción.

Cada uno de los suscritos ha sido afectado seria y profundamente por las interpretaciones y actuaciones del Poder Ejecutivo. Algunos lo hemos sido en el ejercicio de nuestra profesión, oficio o actividad económica, que sufre perjuicios constantes por la línea interpretativa con la que el Ejecutivo viene **cercenando una y otra vez las posibilidades de llevar sustento y calidad de vida a nuestras familias**. Otros nos hemos visto perjudicados en cuanto a nuestros deberes y responsabilidades respecto a hijos menores de edad, especialmente en el plano de los **procesos educativos**. Otros más tenemos que velar por el bienestar de **familiares en situación precaria de salud o adultos mayores**, deber moral que el Ejecutivo viene obstaculizando y poniendo en continuo peligro, aún cuando mezquinamente pretenda incluir este tipo de situaciones dentro del catálogo de “bondadosas excepciones” a la conculcación de **derechos y garantías que en una República deben ser regla y no excepción**. A otros más, por la naturaleza de nuestras tareas laborales, se nos hace prácticamente imposible ajustarlas a los caprichos gubernamentales. Y a estas afectaciones directas debe sumarse el clima de temor e irrespeto a la ciudadanía, ante una inminente intervención de las autoridades por cualquier motivo. Sin embargo, sabemos que nuestros intereses individuales son **sólo una muestra de los intereses colectivos y difusos** que

vienen siendo sistemáticamente lesionados por la forma extensiva en que el Poder Ejecutivo “interpreta” sus propias potestades, con la aquiescencia tácita o explícita de otros Poderes. Estimamos, además, que por la magnitud en que se está alterando el régimen de libertades y derechos constitucionales, la **única vía procesal pertinente que nos queda como ciudadanos es la acción de inconstitucionalidad contra esta línea interpretativa**, según se expondrá con mayor detalle en el apartado que corresponde.

En suma, los accionantes no pretendemos poseer una simple “legitimación popular” que no tiene asidero en el ordenamiento jurídico costarricense, sino bajo el caso de **intereses difusos y colectivos de magnitud constitucional**, que por disposición de la misma Carta Magna en su artículo 10 no pueden ser atendidos mediante otras vías procesales. Al respecto, esta misma Sala, en el voto N° 7730-2000 del 30 de agosto del 2000, ha afirmado:

*“...Y en este orden de ideas, la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al incorporar institutos como el interés difuso y el derecho reaccional, interpretan “pro libertatis y pro homine” la normativa procesal vigente en materia de legitimación activa, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental a la tutela efectiva de los derechos y libertades de los habitantes de la República” (énfasis añadido).*

### ***B) Requisitos formales de admisión***

Esta acción de inconstitucionalidad se presenta ante la Secretaría de la Sala, mediante escrito debidamente autenticado por un abogado. Se exponen sus fundamentos en manera extensa, clara y precisa, con cita de las normas o principios que se consideran vulnerados por las “interpretaciones” sistemáticas que viene haciendo sistemáticamente el Poder Ejecutivo en contra de la libertad ciudadana.

## **II. Aspectos sustantivos de admisibilidad**

De conformidad con el ya citado párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, es indispensable que el punto jurídico discutido guarde una relación causal con la pretensión de la acción de inconstitucionalidad, en relación con los derechos de la ciudadanía.

### ***A) Razonabilidad del medio procesal empleado***

Tal como se adelantó en el apartado anterior, el artículo 10 de la Constitución Política establece que compete a la Sala Constitucional—con exclusión de cualquier otro órgano, salvo el Tribunal Supremo de Elecciones en materia puramente

electoral—determinar si una norma de rango inferior es contraria a la Carta Fundamental, y ordenar su anulación y exclusión del ordenamiento jurídico costarricense. El artículo 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional desarrolla este punto, al indicar que una de sus finalidades es garantizar la *“uniforme interpretación y aplicación”* de la Constitución, *“así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”*.

De vital importancia para esta acción es el artículo 3 de la misma Ley, que indica que debe tenerse 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”* (énfasis añadido).

Estas normas establecen claramente que el punto jurídico que se plantea en esta acción, pertenece ineludiblemente a la esfera de los derechos y libertades fundamentales, y versa precisamente sobre la uniforme interpretación y aplicación de la Carta Fundamental de nuestra República, de la cual—según ha expresado en el pasado esta misma Sala—*“debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca la libertad y a la persona humana”* (Voto N° 7730-2000 de 30 de agosto de 2000).

La acción no pretende que se declaren inconstitucionales las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública, la Ley General de Salud, la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, la Ley de Tránsito o cualesquiera otras, en sí mismas; sino **que se declare inconstitucional la interpretación que hace de ellas el Poder Ejecutivo en contra de la libertad y la persona humana**, a fin de burlar procedimientos constitucionales, minimizar sus contenidos, y justificar a través del tiempo el establecimiento de un Estado “vigilante” que controla a sus ciudadanos y les asfixia la esfera de libertad determinada por el artículo 28 de la Constitución.

No es novedoso que la Sala declare inconstitucional cierta interpretación de una norma, o que establezca una única interpretación constitucional de ella—declarando inconstitucionales por exclusión todas las otras posibles interpretaciones—. Ejemplo de ello es el voto N° 2019-18932 del 2 de octubre de 2019, que indica que:

*“... respecto al artículo 198 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la Sala establece que **la norma es constitucional siempre y cuando se interprete** que la deliberación y el informe serán confidenciales solo respecto de aquellos datos que no se pueden divulgar porque alguna norma jurídica lo prohíba”* (énfasis añadido).

Desde luego, al declararse inconstitucional la **interpretación extensiva que viene haciendo el Poder Ejecutivo de sus propias potestades**, en perjuicio de las libertades que garantiza la Carta Fundamental a la ciudadanía, dicha declaratoria debe aparejar la inconstitucionalidad de las normas y actos concretos emanados del Ejecutivo basados en las potestades que ilegítimamente se ha atribuido.

### **B) Defensa de intereses colectivos**

Como se señaló al abordar los aspectos formales de la legitimación, los accionantes acudimos ante la Sala al amparo de la defensa de **intereses que atañen a la colectividad en su conjunto**: hablamos de la esfera de libertades garantizadas en la Constitución Política, del principio de división y limitación del poder político y del principio *pro libertatis*, todos los cuales son pilares fundamentales de un sistema republicano de base democrática.

Al respecto, afirmamos que desde hace décadas la doctrina más autorizada del constitucionalismo reconoce el carácter **normativo** de la Carta Política, así como la **eficacia directa** de sus contenidos. Por ende, no se configura como un conjunto normativo puramente programático cuyos límites obliguen únicamente al legislador, o que sólo pueda hacerse efectivo a través de los actos de este último. De ello podemos colegir que las libertades ciudadanas y los límites al poder político que establece la Constitución, son de aplicación directa y general a favor de toda persona en nuestro país. En consecuencia, los abusos que se puedan cometer por parte del poder político al sobrepasar sus límites, ameritan sin ninguna discusión que la ciudadanía cuente con los mecanismos procesales necesarios para hacer valer sus derechos a través del **principio de supremacía constitucional**.

Los abusos y excesos del poder político suelen derivarse de la interpretación que este haga de las normas jurídicas, especialmente si subyace un interés de enmascarar como “interpretaciones” la introducción de cambios drásticos en la forma de entender o aplicar normas, que no serían aceptables mediante la dinámica política y legislativa ordinaria. Es indispensable que el proceso de interpretación, que según el autor Almendras Carrasco implica el circunscribir una o varias normas de alcance general a casos concretos<sup>1</sup>, no se convierta en un pretexto para subvertirlas y darles un efecto contrario al estipulado por el marco constitucional. En este sentido, el tratadista Linares Quintana asegura que “*la Constitución más perfecta podría fracasar si su interpretación es defectuosa*”<sup>2</sup>. De allí que, de no admitirse la posibilidad de invocar como interés de la colectividad en su conjunto la

---

<sup>1</sup> ALMENDRAS CARRASCO, Hernán (2004): “Interpretación Constitucional”. En: *Revista de Derecho Año 11 – N° 1*, Universidad Católica de Chile – Sede Coquimbo.

<sup>2</sup> LINARES QUINTANA, Segundo (1994): *Tratado de Interpretación Constitucional*. Abeledo-Pierrot, 1ª edición.

seguridad jurídica y la supremacía constitucional, en cuanto a las garantías más esenciales consagradas en ella, perdería sentido no solamente el carácter normativo que toda la doctrina y la jurisprudencia reconocen a una Constitución republicana, sino la existencia misma de la jurisdicción constitucional.

Por lo expuesto, los accionantes consideramos cumplido el criterio de legitimación establecido por el artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, motivo por el que esta acción debe ser admitida.

## **ASPECTOS DE FONDO**

### **I. Objeto de la impugnación**

De conformidad con el artículo 10 de la Constitución Política, y los artículos 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional anteriormente citados, el objeto de la impugnación es la **interpretación** que viene haciendo el Poder Ejecutivo de los artículos 21, 22, 23, 24, 26, 30, 46, 140 incisos 3), 6), 16), 18), 146 y 180 de la Constitución Política; los artículos 25 inciso 1), 27 inciso 1), 28 inciso 2) subíndice b), de la Ley General de la Administración Pública; el artículo 29 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo; los artículos 1, 2, 4, 7, 147, 148, 149, 155, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 337, 338, 338 bis, 340, 341, 348, 378 de la Ley General de Salud; los artículos 95 bis, 145 inciso dd) y 151 inciso k) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial.

### **II. Contenido de las normas cuya interpretación se impugna**

Las peculiares “interpretaciones” que de sus propias potestades hace sistemáticamente el Poder Ejecutivo deben examinarse, en primer término, en función de lo que la Constitución Política indica de forma expresa y literal al respecto.

#### ***A) Normas de la Constitución Política***

El artículo 140 de la Constitución establece el catálogo de los deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo. El inciso 3) lo faculta, entre otras cosas, para “*reglamentar las leyes y velar por su exacto cumplimiento*”, una potestad que—claro está—tiene su límite en las normas y principios constitucionales y en el contenido de las propias leyes (algunas de las cuales, por su naturaleza, no admiten reglamentación, por ejemplo, las relacionadas con el derecho penal, cuya aplicación está reservada a los jueces del Poder Judicial).

De igual forma, el inciso 6) le otorga al Poder Ejecutivo la responsabilidad de mantener el orden y tranquilidad de la Nación, y “*tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas*” (énfasis añadido). Resulta obvio de la literalidad de la norma que las providencias que tome el Poder Ejecutivo deben cumplir dos criterios: primero, ser necesarias; y segundo, ir dirigidas a resguardar (y no a disminuir) las libertades públicas.

En el mismo sentido, el inciso 16) del mismo artículo faculta al Poder Ejecutivo para disponer de la Fuerza Pública, a fin de preservar el orden, defensa y seguridad del país. Naturalmente, esta potestad puede ejercerse solamente bajo los parámetros que la propia Constitución establece. Otro tanto cabe decir del inciso 18), que de conformidad con el principio de “*interna corporis*” otorga al Poder Ejecutivo la potestad de darse su propio régimen interior, y añade la de emitir “*reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes*”.

Como aspecto puramente formal, el Poder Ejecutivo debe invariablemente invocar el artículo 146 de nuestra Carta Política para validar la emisión de todos sus decretos, reglamentos, acuerdos, resoluciones y órdenes, en el entendido de que dichos actos pueden únicamente referirse a las competencias que legítimamente le están reconocidas.

El artículo 180, por su parte, establece que el límite de acción de los Poderes Públicos lo constituye el Presupuesto Nacional, cuya elaboración y modificación compete conjuntamente al Poder Ejecutivo y al Legislativo, aspecto que ha sido ampliamente debatido y desarrollado en nuestra jurisprudencia constitucional. Sin embargo—y esto es de gran relevancia para esta acción—se desliza la posibilidad de que el Ejecutivo modifique unilateralmente (mediante decreto) el destino de partidas o incluso realice la apertura de nuevos créditos, sin que la Contraloría pueda negarles la aprobación, y sin participación del Poder Legislativo en el acto inicial. Para que pueda ejercerse esta excepcional potestad, deben también cumplirse de forma indefectible dos condiciones: la primera, que el Legislativo esté en receso; y la segunda, que la variación ordenada se dirija a “*satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, **conmoción interna o calamidad pública***” (énfasis añadido).

Los suscritos afirmamos que la interpretación que hace de estos textos el Poder Ejecutivo es excesiva y pretende en realidad subvertir la voluntad del constituyente, marchando en detrimento del marco general de los derechos y garantías que la misma Carta Magna ofrece a los habitantes de la República y promoviendo una concentración de potestades que violenta los pilares mismos del sistema republicano, con la lamentable aquiescencia de otros órganos del Estado y particularmente de una Asamblea Legislativa que ha sido **omisa** en el ejercicio de



sus propias competencias como representante de los intereses ciudadanos: elementos que se irán exponiendo a mayor profundidad en las próximas páginas.

### **B) Ley General de la Administración Pública y Ley Nacional de Emergencias**

Varios de los anteriores principios son meramente reiterados en los artículos 25 inciso 1) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, si bien la invocación del artículo 28 inciso 2) subinciso b) del mismo cuerpo legal pareciera diseñada para facilitar al Presidente de la República el escabullirse de las responsabilidades por la fundamentación y contenido de los decretos que emite, responsabilidad que en todo caso le está atribuida desde el artículo 148 de la Constitución (artículo que, claro está, evitan cuidadosamente mencionar). Puede observar esta Sala que dichos artículos—así como el numeral 140 de la Constitución en sus incisos 3) y 18), e igualmente el 146—fueron invocados incluso como “justificación” para el infame Decreto N° 41.996-MP-MIDEPLAN, que en octubre de 2019 creó la tristemente célebre Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD): uno de tantos ejemplos de “interpretación” lesiva de los derechos ciudadanos.

Diferente es el caso del artículo 29 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, norma que faculta al Poder Ejecutivo a declarar, mediante decreto, un estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional; pero recalca que los decretos estarán, en todo caso, “*sujetos al control de constitucionalidad, discrecionalidad y legalidad*” (énfasis añadido). Es evidente que esta norma surge de la denominada “*doctrina de la emergencia*”, que encontramos también expresada en la Constitución a través del artículo 121 inciso 7), el 140 inciso 4) y el 180; pero que ha sido prevista por el constituyente precisamente atendiendo al hecho indiscutible de que las emergencias (reales o supuestas) han sido, históricamente, el pretexto más socorrido para justificar la ruptura del orden constitucional en prácticamente todos los continentes, sobre todo cuando se extienden en el tiempo y van generando lo que en doctrina se ha dado en llamar “*normalización de la emergencia*”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo: ACKERMAN, Bruce (2007): *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempo de terrorismo*. Barcelona: Península, p. 70; SILES VALLEJOS, Abraham (2015): “La emergencia. en el corazón del constitucionalismo peruano: paradojas, aporías y normalización” En: *THEMIS Revista De Derecho*, (67), 73-84; SILES VALLEJOS, Abraham (2017): “Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales”. En: *Estudios constitucionales*, 15(2), 123-166; TAKAHASHI, Saul (2020): “Normalizar el estado de excepción: la respuesta de Japón a la COVID-19”. En: *Open Global Rights* (<https://www.openglobalrights.org/normalizing-the-state-of-exception-japans-response-to-covid-19/?lang=Spanish>).

Es claro que la declaratoria de emergencia indicada en el artículo 29 de la ley de cita, es una forma de “*estado de excepción*”<sup>4</sup> que faculta al Poder Ejecutivo a tomar medidas extraordinarias; sin embargo, también es evidente que se trata de un estado menos grave que una suspensión de garantías constitucionales (artículo 121 inciso 7 de la Carta Fundamental) o la declaratoria de un estado de defensa nacional (artículo 12 de la Constitución), y por consiguiente tiene, o debería tener, **implicaciones menos lesivas para las libertades reconocidas** en la misma Constitución, así como en los instrumentos internacionales sobre la materia vigentes en nuestro país. Suponer lo contrario—es decir, que el Estado tenga en estas circunstancias un mayor margen de intervención en la esfera de libertades públicas que el delimitado por la Constitución para casos de superior gravedad—es una absurda incongruencia con los principios republicanos y con el ordenamiento jurídico costarricense.

### C) *Ley General de Salud*

Muchos de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, en los cuales se plasma la línea interpretativa que aquí se impugna, pretenden apoyarse en una gran cantidad de artículos de la Ley General de Salud. De especial nota es el artículo 7, que pretende conferir a la propia ley a la que pertenece—y a otras leyes, reglamentos y disposiciones referidas a la salud—un rango jurídico privilegiado frente a cualesquiera otras normas “*de igual validez formal*”. Esta redacción deja ver que, en caso de un conflicto entre dos normas de igual rango, prevalecería la referida a temas de salud, pero nunca que un decreto referido a este tema prevalezca sobre una ley, un tratado internacional o la Constitución, toda vez que no cuentan con igual validez formal y están, por consiguiente, sometidas al principio de supremacía constitucional.

No menos dignas de nota son los artículos 147, 148 y 149 de esta ley, que vienen a amplificar enormemente el poder del Estado sobre la ciudadanía, toda vez que constituyen una **potestad de imperio** dirigida a lograr la obligada colaboración de los individuos en cuanto a ciertos objetivos muy concretos en materia de salud. La doctrina es conteste en considerar la potestad de imperio como un poder fundamental de la Administración, que le permite crear obligaciones o suprimir derechos del particular sin el consentimiento de este, y pone de manifiesto la incompatibilidad entre la acumulación de poder y el principio de igualdad<sup>5</sup>. Por consiguiente, en una República de base democrática, diseñada bajo la lógica de

---

<sup>4</sup> MÉNDEZ, Juan C. (2014): “Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico costarricense”. En: *Revista Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica. N°87.1 enero—junio 2014, pp. 97-119.

<sup>5</sup> Véase: ORTIZ ORTIZ, Eduardo (1998): *Tesis de Derecho Administrativo*, Tomo I. San José: Stradtman, p. 39.

limitar el poder para garantizar la libertad, es posible y casi necesario poner en tela de juicio este instituto, al cual delata hasta su propio nombre como un **resabio monárquico** (“*potestad de imperio*”); y se vuelve lógico esperar que se acepte, a lo sumo, como *ultima ratio*, reservada para situaciones muy excepcionales, sin que pueda invocarse a la ligera o de forma constante. De allí que se considere que las potestades de imperio estén bajo el **principio de reserva de ley**, además de tener características propias como la indelegabilidad, la irrenunciabilidad y la funcionalidad (u obligación de perseguir un interés público del máximo rango, sin que tenga el Estado la “libertad” de decidir discrecionalmente si lo hace o no)<sup>6</sup>, entre otras.

Lo anterior es mucho más cierto respecto del artículo 155, una prohibición dirigida únicamente a “*las personas afectadas por enfermedades transmisibles*” (énfasis añadido), la cual les impide presentarse a los lugares indicados en el propio artículo durante el periodo de transmisibilidad. De la simple lectura puede deducirse que la prohibición citada **no es aplicable a quienes no estén afectados** por enfermedad, ni tampoco puede imponerse—por el Ministerio de Salud, se entiende—por un tiempo indefinido, toda vez que el mismo texto legal tiene implícita la obligación de definir mediante criterio médico la duración de ese periodo.

También están dirigidos a las personas afectadas por enfermedad los artículos del 161 al 163 del mismo cuerpo legal, por lo cual las consideraciones del párrafo anterior son igualmente aplicables. En estos casos, está claro que **el Estado no tiene la potestad de considerar al total de la población como “afectado”**, o bien como “contacto” según la letra del artículo 163, lo que vendría a ser un fraude a la Constitución y a la propia Ley General de Salud, y un abuso de las competencias excepcionales que inexorablemente reñiría con las libertades fundamentales.

De los demás artículos de esta ley invocados persistentemente por el Poder Ejecutivo, destaca el 169. A diferencia de los anteriormente referidos, el sujeto activo de este artículo es “*toda persona*”, a la que se le impone la obligación de “*colaborar activamente*” con las autoridades de salud en caso de epidemia o peligro de ella. La obligada colaboración se acentúa respecto de funcionarios públicos y de profesionales en el área; pero al no ser más específico el texto de la ley en cuanto a definir en qué podría consistir esta “*colaboración activa*”, pareciera quedar a discreción del Poder Ejecutivo—que bien podría requerir, a manera de “*colaboración*”, que “*toda persona*” se someta a **las mismas prohibiciones que las personas afectadas por enfermedades**, lo que a todas luces sería una disposición arbitraria y excesiva, pues en el fondo estaría amplificando por vía de decreto el

---

<sup>6</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Dictamen C-124-2006 del 24 de marzo de 2006. En: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=13772&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=13772&strTipM=T)

alcance de una norma de tipo restrictivo y excepcional cuyos destinatarios ya están definidos taxativamente por el legislador.

Lo anterior deviene en relevante, a la luz de los artículos 337 al 338 bis, 341, 348 y 378—este último reformado precipitadamente en abril de 2020 para legitimar medidas relativas al COVID-19—. Todos estos desarrollan una serie de potestades y competencias amplísimas atribuidas al Ministerio de Salud, de nuevo bajo la lógica de la **potestad de imperio**. Se hace énfasis en este aspecto porque, al tratarse de “*potestades exorbitantes*” que determinan “*la creación, modificación o extinción de derechos mediante actos unilaterales*” (palabras de la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-124-2006), estas deben interpretarse y aplicarse de forma muy **restrictiva**, toda vez que por su misma naturaleza conllevan a una indefensión de la ciudadanía y a posibles conflictos con garantías constitucionales. De allí que **devenga en inconstitucional cualquier interpretación extensiva**, tendiente a convertir al Ministerio de Salud o a cualquier órgano del Estado en un “*súper poder*” capaz de librarse de las cadenas constitucionales mediante la simple emisión de decretos u órdenes sanitarias. Se volverá sobre estas consideraciones más adelante.

#### ***D) Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial***

Quizá la mejor evidencia de lo inconstitucional de la línea interpretativa que viene siguiendo el actual Poder Ejecutivo, es el caso de la Ley de Tránsito por Vías Públicas terrestres. En el caso de la ley citada, las “interpretaciones” resultaron insuficientes, o las normas escritas no eran susceptibles de tanta “creatividad”, y ello llevó al Ejecutivo a gestionar y obtener ante el Congreso precipitadas reformas legales “*a la medida*”, aprobadas a toda prisa en abril de 2020. Dos de ellas—la adición de un inciso d) al artículo 136 y la de un inciso k) al 151—debieron ser derogadas menos de cinco meses después por el Congreso, ante su inocultable carácter abusivo.

No es que el Poder Ejecutivo no contara con herramientas para ejercer potestades de imperio en esta materia, tendientes a disminuir u obstaculizar el ejercicio de las libertades en nombre de supuestos fines públicos. El artículo 95 de la mencionada ley le confiere la posibilidad de restringir la circulación de vehículos “*por razones de oportunidad, de conveniencia, de interés público, regional o nacional, debidamente fundamentadas*” (énfasis añadido). Los párrafos segundo y tercero le establecen algunas obligaciones en función de dicha potestad, a fin de hacerla menos gravosa para la ciudadanía; sin embargo, lo de interés para el Ejecutivo ha sido ampliar el alcance de sus potestades y evitarse en lo posible las obligaciones.

Para ello, hizo aprobar un artículo 95 bis, una norma que se haría efectiva cada vez que el Poder Ejecutivo así lo disponga mediante decreto de “emergencia” (lo que, de forma sutil, pondría **el decreto jerárquicamente por encima de la ley**, funcionando como botón de “encendido” y “apagado” para sus efectos). Como única limitación, se indicó tímidamente que la restricción en tal caso “*no podrá ser absoluta*” (aunque eso no ha impedido que en alguna oportunidad el Ejecutivo incluyera en el decreto de prohibición a más del 80% de la flota vehicular). Como complemento, incluyó un inciso d), rápidamente derogado, al artículo 136, y un inciso dd) al artículo 145, a fin de dejar completamente al arbitrio del Poder Ejecutivo la imposición de sanciones a los conductores y propietarios de vehículos. También existió un inciso k) en el artículo 151 que, aplicado en conjunción con los demás agregados a la ley, imponía la sanción adicional de la pérdida de placas: un elemento más que abona a la clara **tendencia a la desproporción y al abuso de poderes** que caracteriza al actual Poder Ejecutivo, según se argumentará más adelante. El propósito confeso de dichas medidas era que la gente “*se quedara en casa*”, es decir, impedirles por completo el ejercicio de la libertad de tránsito.

Varias acciones de inconstitucionalidad han pretendido atacar la fundamentación exigida para justificar el dictado periódico de nuevas y ocurrentes restricciones vehiculares bajo la creativa etiqueta de “emergencia”, sin que ninguna haya tenido éxito, toda vez que esta Sala ha determinado como ajeno a su competencia el ejercicio de la demostración científica en uno u otro sentido. Esta acción, sin embargo, **no pretende cuestionar los argumentos científicos o pseudocientíficos** que invoque el Poder Ejecutivo, sino los **fundamentos jurídicos** que, mediante su particular línea interpretativa, desembocan en la creación y el uso alegre y liviano de potestades altamente gravosas para las libertades ciudadanas, nuevamente invocando la “*doctrina de la emergencia*”. Como se verá más adelante, la línea “interpretativa” que viene siguiendo el Ejecutivo respecto de estas normas, les da carácter abusivo, arbitrario, discrecional, y en algunos casos extorsivo y expropiatorio, todo lo cual las hace devenir en inconstitucionales en cuanto a su interpretación y aplicación.

No cabe olvidar que una declaratoria de emergencia es, ante todo, una forma de “*estado de excepción*”, aunque teóricamente menos gravosa que la **suspensión de derechos y garantías constitucionales**, de modo que si el Poder Ejecutivo dicta medidas que, por su contenido y efectos, equivalen en la práctica a esta última, no sólo estaría excediendo sus facultades, sino además **burlando el principio de separación de poderes**, que en tales casos demanda la **ineludible participación del Poder Legislativo** en los términos indicados en los artículos 121 inciso 7) y 140 inciso 4) de nuestra Carta Política. Por consiguiente, y ante el hecho—doctrinalmente indiscutible—de ser más vulnerables las libertades y derechos de la

ciudadanía ante este tipo de circunstancias, el control de constitucionalidad debe ejercerse con un rigor no menos extraordinario.

### III. Violaciones constitucionales: fundamentación jurídica

El artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que se tendrá por infringida la Constitución Política cuando, al confrontar las normas, efectos, interpretaciones o aplicaciones cuestionadas frente a las normas y principios constitucionales, se corrobore su inconformidad con el bloque de constitucionalidad. Según se expone a continuación, la línea de “interpretaciones” seguida por el actual Poder Ejecutivo es manifiesta y abiertamente inconstitucional por las siguientes razones:

#### *A) Principios y reglas de interpretación violentados y desvirtuados*

Es bien sabido que todo operador jurídico, al momento de interactuar con una norma o aplicarla a un caso concreto, debe hacer un ejercicio de interpretación bajo ciertos parámetros lógicos (lo que en nuestra legislación se ha dado en llamar “*la sana crítica*”). Cuando nos encontramos ante una norma de alcance general, es evidente que su interpretación y aplicación no pueden ser caprichosas, sesgadas o contradictorias. De allí que se hable de la existencia de principios y reglas de interpretación.

La Sala Constitucional se enorgullece de considerarse, ante todo, un “*Tribunal de Derechos Humanos*”, con lo cual confirma uno de los principios de interpretación que los accionantes pretendemos invocar: el principio **pro libertatis**, o la idea de que a toda norma jurídica debe dársele la interpretación que mejor garantice la continuidad y preservación de las libertades fundamentales inherentes a la dignidad humana. Bajo otro principio no menos esencial, el de **unidad de la Constitución**, se llega a la conclusión de que no es posible para ninguna autoridad pública tomar una norma de la Carta Magna o de cualquier ley, y valerse de ella para romper o disminuir libertades, o para fracturar aquellas que la Constitución establece. Lo anterior, por cuanto no puede obviarse que **el Estado sólo puede existir para estar al servicio de la persona humana**, y no para demandar su servidumbre.

Tampoco podría una autoridad política dar a las normas constitucionales una interpretación que las vacíe de contenido o las vuelva inútiles, pues en calidad de norma suprema, sus disposiciones son **directamente aplicables** (lo que expresa los principios de **fuerza normativa** y de **interpretación útil**)<sup>7</sup>. También es aplicable

---

<sup>7</sup> Véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1988): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, p. 63.

uno de los principios generales más conocidos del derecho, el de la **buena fe**, que en suma nos haría esperar que el intérprete de una norma no haga de ella una “interpretación” artera o contaminada por sus objetivos ideológicos, políticos o de cualquier otra especie.

En este sentido, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos—al cual pertenece Costa Rica, y cuyas opiniones y fallos han informado muchas resoluciones de esta Sala—ha establecido que no es jurídicamente posible separar los derechos y libertades personales, su protección, y la existencia de un Estado de Derecho con poderes políticos estrictamente limitados:

*“En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”* (Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987).

La validez de estos y otros principios y reglas de interpretación—especialmente, pero no de forma exclusiva, en el ámbito constitucional—ha sido ampliamente desarrollado en la doctrina y en la jurisprudencia dentro y fuera de nuestro país, e inclusive se ha positivizado en el derecho escrito, en normas como el Título Preliminar del Código Civil (particularmente los artículos del 9 al 16), así como los artículos del 6º al 20 de la Ley General de Administración Pública, el artículo 2º del Código Penal, y otras.

Sostiene, por ejemplo, el artículo 10 del Código Civil que las normas jurídicas de todo tipo “*se interpretarán **según el sentido propio de sus palabras**, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, **atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas***” (énfasis añadido). Su artículo 20 va más allá, pues determina que, cuando alguna acción pretenda justificarse en el texto de una norma, pero en realidad persiga un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a sus fines, “*se considerarán ejecutados en **fraude de la ley***” (énfasis añadido).

Destaca también la regla de interpretación plasmada en el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública: la normativa referente a dicha rama debe interpretarse de la forma que mejor garantice la realización del fin público pretendido, “*dentro del debido **respeto a los derechos e intereses del particular***”, y (de conformidad con el párrafo segundo), no puede interpretarse aisladamente, sin considerar las otras normas conexas, ni la naturaleza del acto al que se dirigen.

La doctrina más autorizada del constitucionalismo señala que son aplicables a la interpretación constitucional muchos de estos principios y reglas de interpretación, pues al decir de Almendras Carrasco, una Carta Fundamental no deja de ser una

norma y, como tal, “*plantea problemas interpretativos esencialmente iguales a aquellos de la ley común, en cuanto a los métodos, y en lo relativo a los fines, resultados y otros factores condicionantes de la interpretación*”<sup>8</sup>.

En concreto, los textos constitucionales tienen un contenido que puede determinarse según el **sentido natural de las palabras** que los componen, y comprenderse de acuerdo con la **finalidad que persiguen**, los **elementos axiológicos** que expresan—que en el caso costarricense, refieren a valores de carácter profundamente republicano, democrático, amante de la paz y la libertad— y la **amplitud de las garantías** que consagran. Estas son reglas básicas de interpretación, a las cuales indefectiblemente deben adherirse las autoridades públicas en el ejercicio de sus competencias.

El corazón del constitucionalismo y de la República como sistema político, sin embargo, se expresa en una regla de interpretación que resulta vital para el caso que nos ocupa: la **interpretación restrictiva del poder y de las normas de excepción**. Ha sido esta última la que más burdamente ha sido lesionada de forma consistente por el Poder Ejecutivo—con la lamentable aquiescencia de los demás órganos del Estado llamados a contenerlo en tales excesos—.

#### ***B) Línea interpretativa en contra de las libertades constitucionales***

Al hablar de una “línea interpretativa”, es claro que no nos referimos únicamente a un decreto aislado—que en todo caso puede ser objeto de control de legalidad y constitucionalidad—, sino a una **serie reiterada** de resoluciones, actuaciones y normas de alcance general emitidas por un mismo órgano, el Poder Ejecutivo. Esta misma Sala, al aplicar el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ha admitido acciones **incluso contra tendencias jurisprudenciales** de otros Tribunales, estableciendo que los criterios impugnados deben reiterarse en al menos tres sentencias<sup>9</sup>. Con mucho mayor razón debe este alto Tribunal examinar, más allá de los decretos y actuaciones individuales aislados del Poder Ejecutivo (mucho más de tres, dicho sea de paso), que la tendencia subyacente en todos ellos es una misma: realizar **interpretaciones extensivas del poder**, justificar la apropiación de potestades que ni la Constitución ni la ley le confieren, y disminuir paulatinamente la esfera de derechos y libertades ciudadanas mediante una constante “*normalización de la excepción*”.

Esta tendencia puede ejemplificarse en el Considerando VIII del Decreto N° 42.294-MOPT-S emitido el 11 de abril de 2020, donde de una forma casi burlona el Poder

---

<sup>8</sup> ALMENDRAS CARRASCO, Hernán (2004): “Interpretación Constitucional”. En: *Revista de Derecho Año II – N° I*, Universidad Católica de Chile – Sede Coquimbo.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo: Sentencia N° 11523-2000 del 21 de diciembre de 2000, Sentencia N° 1168-2014 del 29 de enero de 2014, Sentencia N° 1741-2014 del 22 de octubre de 2014.



Ejecutivo “*interpreta*” el artículo 22 de la Carta Magna, en el sentido de que la libertad de tránsito no implica que esté constitucionalmente protegido el uso de un medio específico de transporte (¡como si el medio de transporte no fuera determinante para la posibilidad material de trasladarse más allá de cierta distancia!). Valga recordar que este tipo de “argumentación”, odiosa y risible a la vez, la utilizaban en 1960 para validar que a dirigentes sindicales se les prohibiera trasladarse **en avión** a zonas alejadas donde había huelgas<sup>10</sup>. Por si fuera poco, ese razonamiento convertiría en constitucional la práctica del **bloqueo de vías públicas**, la cual únicamente vendría a lesionar el uso de un determinado medio de transporte por vías terrestres, y ya no la libertad de tránsito en sí misma—como, por cierto, lo ha determinado reiteradamente esta misma Sala en abundante jurisprudencia<sup>11</sup>, la más reciente emitida hace sólo unos pocos meses—. En suma, la “interpretación” que esgrime repetitivamente el Poder Ejecutivo es simplemente **un fraude a la Constitución**, una violación brutal al principio **pro libertatis** y a la **interpretación restrictiva del poder**, y una desfachatada **burla a lo resuelto y desarrollado por esta honorable Sala**.

No en vano, y a pesar de tan burdos subterfugios jurídicos, el Ejecutivo no ha tenido empacho en admitir públicamente que el propósito de estas limitaciones es que la ciudadanía “*se quede en casa*”, es decir, **impedirles el ejercicio del libre tránsito** y, por conexidad, de otros derechos y garantías constitucionales (y no sólo “*el uso de un medio específico de transporte*”, como reza la mentirosa fundamentación de sus decretos). Note la Sala, una vez más, la contradicción entre el objetivo explícito y declarado del Poder Ejecutivo y la falsa y manipuladora “interpretación” de la que se valen para hacerlo pasar como legítimo y constitucional: un quebranto no sólo al espíritu y la letra de la Constitución, sino incluso al principio de buena fe del intérprete al que hiciésemos referencia anteriormente.

Dicho sea de paso, el propósito de fondo de esta “interpretación”—el de disminuir sistemáticamente el contenido de una libertad fundamental—lo ha perseguido el Poder Ejecutivo no sólo por medio de decretos como los citados, sino también por su **omisión de actuar** cuando esa misma libertad es atacada por los actos de particulares. Ya esta Sala se ha pronunciado fuerte y reiteradamente en cuanto a este tipo de omisiones (verbigracia, en sentencias como la N° 15.521-2019 del 14 de agosto de 2019 y la N° 19.711-2020 del 13 de octubre del 2020), por lo que debería ser sencillo para las señoras y señores Magistrados apreciar que **la**

---

<sup>10</sup> Véase: Acta de la Sesión Ordinaria N° 2 de la Corte Plena, del 11 de enero de 1960, artículo VIII: recurso de *Hábeas Corpus* de Carlos Luis Fallas Sibaja contra la Dirección General de Detectives. Disponible en: <https://habeascorpus19181989.poder-judicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/78-hc-1960>

<sup>11</sup> Véanse, en este sentido: Sentencias N° 15.520-2019 de 14 de agosto de 2019 y N° 15.521-2019 de 14 de agosto de 2019, Sentencia N° 19.711-2020 de 13 de octubre de 2020.

**interpretación del Ejecutivo es una y la misma**, expresada tanto en la actuación material como en la omisión. Nótese, además, que la línea interpretativa no cambió por efecto de la declaratoria de emergencia (obsérvese la fecha de la primera sentencia referida), sino que más bien se valió de esta como pretendida “justificación” adicional para seguir haciendo lo mismo.

También es de notar el Considerando XI del mismo decreto, que habla de una “sujeción especial” del administrado frente a la Administración, a modo de otra justificación más para **legitimar la sustracción de contenidos esenciales** al artículo 22 constitucional. De paso, note esta honorable Sala que la misma “interpretación” aparece, sin cambiarle ni una letra, en el Considerando IV del Decreto N° 42.913-MOPT-S del 25 de marzo de 2021, y en el Considerando IV del N° 42.914-MOPT-S de igual fecha. En esta manifestación se evidencia que la prioridad del Ejecutivo es **minimizar la posible afectación al funcionamiento ordinario de sus órganos e instituciones**, estimándolos como de mayor importancia que los derechos y garantías constitucionales dirigidas a las personas. En consecuencia, esta “sujeción especial del administrado” pretende disfrazar la exigencia que hace el Estado (el sacrificio de dichos derechos fundamentales) a cambio de no afectarse a sí mismo.

Otra versión de la misma tendencia a la interpretación extensiva del poder—y del abuso de la potestad de imperio, ejercida mediante un decreto tras otro—, puede encontrarse en el Considerando III del Decreto N° 42.916-MGP-S del 26 de marzo de 2021, donde el Poder Ejecutivo “interpreta” los artículos 21 y 50 de la Constitución Política como fundamentos para el ejercicio de poderes prácticamente ilimitados por parte del Ministro de Salud en todo tipo de materias, valiéndose exclusivamente de invocar la “*salud pública*” y el estado de excepción como fuentes de derecho supraconstitucional. Valga recordar que la apelación a la “*salud pública*” como ley suprema—y como excusa para que el Estado se atribuya poderes prácticamente omnímodos—no es ninguna novedad: ya a finales del siglo XVIII se implantaba en la Francia revolucionaria, a instancias del sector jacobino, un Comité de Salud Pública (“*Comité de Salut Public*”) bajo el liderazgo de Maximilien de Robespierre. Así podemos colegir que la “*salud pública*” (entendida como la salud del Estado) fue ni más ni menos que la justificación del Régimen del Terror.

Sin entrar a discutir si está bien emitido, justificado o fundamentado el estado de emergencia decretado en nuestro país—lo cual **no es objeto de esta acción**—, debería resultar muy claro para la distinguida Sala Constitucional, como lo es para los suscritos, que **la existencia de dicho estado no significa en ninguna medida el reconocimiento de poderes ilimitados** para ningún órgano o ente del Estado costarricense, como parece pretenderlo el Poder Ejecutivo de forma sutil, reiterada y sistemática, con emergencia o sin ella.

Ahora bien, ya se ha mencionado en esta acción de que la línea interpretativa del Poder Ejecutivo contraria a los derechos y libertades constitucionales es **anterior a la declaratoria de emergencia** plasmada en el Decreto Ejecutivo N° 42.227-MP-S, que (como es público y notorio) fue emitida el 16 de marzo de 2020. No sólo puede observarse que la interpretación restrictiva por omisión ya había sido señalada y condenada por esta Sala desde agosto de 2019, sino además que la declaratoria misma ya había sido antecedida por otros decretos de carácter igualmente restrictivo (por ejemplo el 42.221-S del 10 de marzo de 2020, que excluyó de la libertad de reunión los “*eventos masivos*” y a los “*centros de reunión pública*”), de modo que no es de recibo alegar en defensa del Poder Ejecutivo que su línea interpretativa sea producto de la existencia de un “*estado de excepción*” (el cual, entendido de esta manera, funcionaría como un “cheque en blanco” que pueda ser girado una y otra vez contra la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos y libertades).

Ya desde octubre de 2019—varios meses antes de la referida declaratoria, y sin ninguna vinculación con ella—el Poder Ejecutivo había emitido otro decreto, el N° 41.996-MP-MIDEPLAN, donde dejaba ilustrada su **intención de aumentar el alcance de las potestades del Estado a costa de restringir los derechos y libertades de la ciudadanía**. En este caso concreto, el decreto recurría a “interpretar” el artículo 30 de la Carta Fundamental, en un sentido que dejaba prácticamente sin efecto el artículo 24 del mismo cuerpo jurídico, pues con pretexto de garantizar el acceso a “*información de interés público*”, dejaba a la ciudadanía en indefensión respecto a su derecho a la intimidad, y trasladaba la regencia de dicho derecho a una unidad política directamente controlada por la Presidencia. Cabe destacar que muchos expertos nacionales en Derecho Constitucional señalaron las flagrantes violaciones de este decreto a nuestra Carta Magna, al igual que lo hicieron el Colegio de Abogados ante la Asamblea Legislativa, y también la Procuraduría General de la República en su informe a esta misma Sala, respecto a la impugnación interpuesta por inconstitucionalidad contra ese decreto, la cual se tramita bajo el Expediente N° 20-014581-0007-CO. La rapidez con la que fue derogado el decreto de marras una vez que trascendió públicamente su contenido en febrero de 2020, obedeció—claro está—a la presión política y mediática producida por la indignación generalizada, y no a un “*mea culpa*” del Poder Ejecutivo, que como se ha visto, **persiste hasta este momento en la línea interpretativa** manifestada entonces, la de **disminuir las libertades públicas y atribuirse a sí mismo nuevas y penetrantes potestades**.

Existen aún más decretos, declaraciones y actuaciones materiales emitidas por el Poder Ejecutivo, que revelan y confirman esta misma “línea interpretativa” aquí impugnada. Algunos de ellos han sido conocidos individualmente por esta misma

Sala, que ha declarado con lugar recursos relacionados con ellos, mientras que otros aún están bajo estudio en sus estrados. Sin embargo, no es sino hasta ahora que se plantea a esta Sala un hecho que fácilmente podrán apreciar sus distinguidos miembros: los argumentos e interpretaciones del Ejecutivo para justificarlos y fundamentarlos, **son demasiado reiterados, consistentes y unívocos en su tendencia, para pretender explicarlos como casos aislados o fortuitos, o como meros “errores materiales”**. Estamos en cambio frente a una tendencia clara, repetitiva y sistemática, en el sentido de cercenar derechos y libertades individuales que la Constitución Política de nuestra República estima como incontrovertibles.

### **C) Abuso del “estado de excepción”**

En las páginas previas hemos venido adelantando algunos elementos acerca del contexto de “emergencia” del que se ha valido el Poder Ejecutivo para extender aún más sus potestades. Se señaló que el “estado de emergencia” se inscribe dentro de lo que la doctrina y la jurisprudencia internacional denomina “estados de excepción”, los cuales, por su misma naturaleza, resultan ser **materia típicamente constitucional**, y son definidos por la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (artículo 27.1) como situaciones temporales de excepcionalidad jurídica originadas en **“caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”** (énfasis añadido).

Recalca el autor costarricense Juan Carlos Méndez que los estados de excepción **“no implican una situación irrestricta e intemporal, donde las autoridades estatales toman decisiones sin límites bajo el entendido de que la población, el Estado y sus instituciones requieren una atención pronta y satisfactoria”** (énfasis añadido)<sup>12</sup>.

El mismo autor, siguiendo al Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>13</sup>, apunta que los estados de excepción en nuestro medio están sujetos a una serie de principios: en primer término, uno de estos principios es el de **legalidad** (a lo que debe agregarse **constitucionalidad y convencionalidad**), seguido de otros como la **necesidad**, la existencia de una **amenaza excepcional** (estos dos derivados del principio de **razonabilidad**), la **proclamación**, la **notificación**, la **temporalidad** y **proporcionalidad**.

Costa Rica, en su ordenamiento jurídico, reconoce distintos tipos de “estados de excepción”, la mayoría de los cuales se encuentran señalados en el propio texto de

---

<sup>12</sup> MÉNDEZ, Juan C. (2014): “Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico costarricense”. En: *Revista Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica. N°87.1 enero—junio 2014, pp. 97-119.

<sup>13</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005): *Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas*. San José: IIDH. Citado por: MÉNDEZ, Juan C. (2014).

la Constitución. El más grave de ellos es el **estado de defensa nacional**, indicado en los artículos 12, 121 inciso 6) y 147 inciso 1) de nuestra Carta Magna, cuyos efectos incluyen la posibilidad de reorganizar un Ejército, decretar el reclutamiento militar de ciudadanos costarricenses, y retardar el pago de indemnizaciones por actos de expropiación (aunque no el de suspender o retardar procesos electorales, según se desprende del artículo 102 inciso 6). En todo caso, este nivel de estado de excepción sólo puede declararse **con autorización expresa de la Asamblea Legislativa**, previa solicitud del Consejo de Gobierno, a efecto de enfrentar un conflicto armado.

Luego se encuentra la **suspensión de derechos y garantías constitucionales**, posibilitada en el artículo 121 inciso 7) de la Constitución. Este artículo detalla tres aspectos fundamentales: en primer término, debe acordarse por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa “*en caso de evidente necesidad pública*”, sin que establezca el texto constitucional si esta puede hacerlo por iniciativa propia o únicamente a solicitud del Poder Ejecutivo. En segundo término, el mismo inciso 7) detalla cuáles garantías son susceptibles de suspensión en parte o en todo el territorio nacional, y es explícito en prohibir que se suspendan las otras garantías no mencionadas. Y en tercer término, la Carta Fundamental delimita expresamente el plazo máximo por el que pueden suspenderse las garantías, y obliga al Poder Ejecutivo a informar constantemente a la Asamblea Legislativa sobre las medidas tomadas para “*salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado*” (entendiéndose que sólo con este tipo de objetivos puede ordenarse una medida tan severa).

Es claro que la declaratoria de un estado de defensa nacional puede incluir la suspensión de las garantías constitucionales señaladas en este inciso; pero podría ocurrir que la Asamblea no la ordene.

La Constitución también autoriza excepcionalmente al Poder Ejecutivo a decretar esta suspensión por sí solo, pero únicamente si la Asamblea se encuentra en receso (artículo 140 inciso 4). En ese caso, el Congreso queda obligado a sesionar extraordinariamente dentro del término de las siguientes 48 horas, y confirmar expresamente la suspensión con los votos favorables de dos tercios del total de sus miembros. Incluso, la Carta Magna prevé que, si por falta de quórum se le hiciese materialmente imposible a la Asamblea realizar la sesión dentro de ese plazo, se le otorguen 24 horas adicionales y se elimine el requisito del quórum, pues los constituyentes **consideraron imprescindible el pronunciamiento expreso de los representantes de la ciudadanía** para ratificar la suspensión temporal de algunas o todas las libertades señaladas. No es aplicable aquí ningún tipo de “*silencio positivo*” por parte del Parlamento. Desde el advenimiento de la Segunda República, Costa Rica únicamente debió llegar a este extremo en una ocasión, acaecida a

inicios de 1955; y en tal oportunidad el Acuerdo Legislativo N° 74 del 12 de enero de dicho año confirmó lo decretado horas antes por el Poder Ejecutivo.

Tanto el texto constitucional como la Convención Interamericana de Derechos Humanos son categóricos en expresar que existe un elenco de libertades y garantías que **no pueden ser suspendidas en ningún caso**. La Constitución costarricense las establece de forma tácita, indicando con toda claridad que la lista de garantías que pueden suspenderse es taxativa y “*numerus clausus*”. La Convención opta por enumerarlas expresamente en su artículo 27.2, resguardando como intocables el derecho a la vida, la integridad física, la libertad de conciencia y de religión, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la protección a la familia y al niño, el derecho al nombre, la sujeción del Estado al principio de legalidad y los derechos políticos, entre otros.

De igual modo, ambos cuerpos legales concuerdan en mantener **en plena vigencia las garantías judiciales para hacer valer los derechos fundamentales**. Sobre este punto específico ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*“(...) debe entenderse que en la implantación del estado de emergencia - cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno- no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia”* (Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, énfasis añadido).

En Costa Rica, como ya se ha expresado, no son susceptibles de suspensión los derechos y garantías indicados por la Convención Interamericana de Derechos Humanos; pero la Constitución tampoco incluye la suspensión de la **libertad de trabajo**, la **libertad de petición**, el derecho de **asilo político**, la prohibición de expulsar del país a ciudadanos costarricenses, la **propiedad privada**, la **libertad de culto**, la **libertad de trabajo** o la **libertad de comercio**. Tampoco es posible suspender el derecho a las vías de amparo o *habeas corpus* en defensa de los demás derechos y libertades, ni se suspende o disminuye el control de constitucionalidad. Debe entenderse que, si estas garantías no pueden suspenderse siquiera en las situaciones más graves, la determinación del constituyente es que tampoco puedan serlo en casos menos delicados, y menos aún por simple decreto, sin la intervención expresa de la Asamblea Legislativa.

Merece destacarse la protección especial que brinda el artículo 46 de la Constitución a la libertad de comercio. El texto citado no solo prohíbe los monopolios de carácter

particular, sino “*cualquier acto, **aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria***” (énfasis añadido). La claridad del texto no deja margen alguno de confusión: el Poder Ejecutivo no tiene ninguna posibilidad de **amenazar o restringir la libertad de comercio**, ni siquiera invocando o “interpretando” una ley como justificación, o menos aun alegando un “estado de excepción”.

Al dimensionar los efectos de una suspensión de garantías constitucionales, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*“Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero **no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada**. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables”* (Opinión Jurídica OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Énfasis añadido).

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce también otro tipo de “estado de excepción” cuyos efectos no adquieren normalmente la severidad de los anteriormente expuestos. Se trata de la **declaratoria de emergencia** prevista en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, y asimilable a conceptos empleados pero no desarrollados en la Constitución Política, tales como “*conmoción interior*” (que suele entenderse como un conflicto político de gran magnitud, incluso violento o armado) o “*calamidad pública*” (que podría referirse a un desastre natural de grandes proporciones).

A diferencia de los casos anteriores, la declaratoria indicada se realiza mediante un decreto emitido por el Poder Ejecutivo, sin que la Asamblea Legislativa tenga intervención alguna (lo que es de esperarse considerando que, en teoría, sus efectos jurídicos no deberían ser tan severos para la ciudadanía). El efecto de dicha declaratoria, según lo definen los artículos 31 y 32 de la ley antes citada, es el de activar la posibilidad de reasignación presupuestaria prevista en el artículo 180 de la Carta Fundamental, y facultar al Poder Ejecutivo a tomar providencias y medidas tendientes a preservar la vida e integridad física de la ciudadanía, así como el orden y la seguridad públicas. Incluso el artículo 34 añade como efecto posible el establecimiento de “*restricciones **temporales en el uso de la tierra***” (énfasis añadido), pero únicamente para “*evitar desastres mayores y facilitar la construcción de obras*”. Las mismas razones deben mediar, según el mismo artículo, para ordenar evacuaciones, o bien para restringir la habitabilidad, el tránsito o el

intercambio de bienes y servicios en la región afectada; pero **en ningún caso puede hacerlo por un lapso mayor a cinco días naturales**.

Es de notar—y esto resulta de vital importancia para esta acción—que una declaratoria de emergencia, aunque sea una forma de “estado de excepción”, **no suspende ninguna garantía constitucional por ningún plazo**. Al tratarse de un acto unilateral del Poder Ejecutivo, sin la intervención de la Asamblea Legislativa, es evidente que sus efectos **no pueden recaer sobre los derechos fundamentales de la ciudadanía** representada por esta última, **ni pueden equipararse de forma expresa o implícita a estos últimos**, lo que claramente constituiría un exceso y un fraude a la Constitución.

Aún si se declarase un estado de emergencia en la totalidad del territorio nacional (como lo hizo el Decreto N° 42.227-MP-S del 16 de marzo de 2020), es claro del análisis anterior que: 1) dicho estado **no equivale a la suspensión de garantías constitucionales**; 2) no puede ser invocado para **amenazar o restringir la libertad de comercio**, pues ello sería una infracción directa al artículo 46 de la Constitución; 3) las restricciones derivadas de dicha declaratoria, según el artículo 34 de la Ley Nacional de Emergencias, **no pueden ser absolutas**, ni sobrepasar en ningún caso los cinco días naturales de duración; 4) no pueden invocarse para limitar, restringir o suspender derechos ni garantías constitucionales que **no son susceptibles de ser suspendidas** de conformidad con el artículo 121 inciso 7) de la Carta Política.

Es evidente que la línea interpretativa ejercitada por el Poder Ejecutivo no ha respetado ninguno de estos límites, lo que puede observarse de sus actuaciones materiales con motivo o pretexto de la declaratoria de emergencia vigente (o de las anteriores a la aparición de dicha emergencia, como se apuntó en el apartado previo). Obsérvese, por ejemplo, el artículo 12 del Decreto N° 42.227-MP-S, que somete de forma completa el ejercicio de las libertades de comercio y de trabajo al criterio coyuntural del Ministerio de Salud, mucho más allá de lo aceptable según el artículo 34 de la Ley Nacional de Emergencias, y en abierta contradicción con el numeral 46 de la Constitución. Así, nos encontramos con un asedio constante a todo tipo de comercios en la plenitud del territorio nacional, cuyo giro se ha vuelto prácticamente insostenible y en muchos casos ruinoso, a raíz de la continua intervención del Poder Ejecutivo en sus horarios, modalidades de atención, e incluso en indicar arbitrariamente cuáles productos pueden comercializarse y cuáles no, durante ciertos periodos, bajo pena de cierre sumario. Y todo lo anterior, sujeto a modificaciones de forma imprevisible, adoptadas y comunicadas a última hora, durante el último año y medio (casi **cien veces el plazo máximo de cinco días** permitido por la Ley Nacional de Emergencias), y sin mediar en momento alguno una suspensión de garantías aprobada por la Asamblea Legislativa—que ni aún en



el caso de haber existido podría abarcar legítimamente las libertades contenidas en el artículo 46—.

La línea interpretativa abrazada por el Poder Ejecutivo, en cuanto a este contexto, sigue siendo la de asumir que la declaratoria de emergencia le otorga potestades prácticamente ilimitadas al Ministerio de Salud. Este último, valiéndose por un lado de interpretar extensivamente dichas potestades, y por otro de la utilización de la “orden sanitaria” como pena solapada, les ha venido dando el carácter de una **tácita suspensión de garantías constitucionales** que, además de carecer por completo de cualquier aprobación legislativa, abarca inclusive aquellas que no se pueden suspender bajo ninguna circunstancia.

Este abuso del “estado de excepción” queda muy bien ejemplificado por la advertencia emitida por la actuación material de la Fuerza Pública a finales de julio de 2020, cuando advirtió que **impediría el acceso a la ciudad de Cartago con fines religiosos**, incluso si dicho acceso se intentaba realizar a pie<sup>14</sup>. La amenaza por esta “infracción” era ser objeto de una orden sanitaria de confinamiento, no por afectación de enfermedad contagiosa alguna (recuérdese el artículo 155 de la Ley General de Salud), sino a modo de sanción sumarásima, equivalente a la prisión domiciliaria, aplicada por supuesto sin jueces ni debido proceso. Con esta actuación nos daba a entender el Poder Ejecutivo que consideraba **suspendida la libertad de tránsito en los alrededores de la ciudad de Cartago**, así como la **libertad de culto** (cuyo pretendido ejercicio sería el detonante de la intervención de la Fuerza Pública) y el **derecho al debido proceso**, en tanto las órdenes sanitarias funcionarían como penas solapadas para los “infractores”. En otras palabras, con pretexto del “estado de excepción” el Poder Ejecutivo interpretó que podía apropiarse de funciones del Legislativo y del Judicial, lesionando los artículos 9, 11, 22, 37, 75, 121 inciso 7) y 153 de la Constitución, y el artículo 27.1 y 27.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Debe insistirse, sin embargo, en que este no ha sido un caso aislado, sino una dentro de las muchas lesiones constitucionales originadas en la línea interpretativa que viene ejerciendo el actual Poder Ejecutivo.

Otro ejemplo es la pretensión del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, de intervenir en los procesos electorales internos de partidos políticos de oposición,

---

<sup>14</sup> Véase: “Fuerza Pública abordará a quienes insistan en hacer romería hacia la Basílica de los Ángeles en Cartago” (30 de julio de 2020). En: <https://costaricamedios.cr/2020/07/30/fuerza-publica-abordara-a-quienes-detecten-haciendo-la-romeria-para-que-retornen-a-sus-casas/>; “Fuerza Pública vigila que no haya romeros en ruta a Cartago” (26 de julio de 2020). En: <https://www.crhoy.com/nacionales/fuerza-publica-vigila-que-no-haya-romeros-en-ruta-a-cartago/>

en procura de disuadir su realización<sup>15</sup>. Este aspecto es especialmente delicado, puesto que, al elaborarse la actual Constitución, una de las más apremiantes inquietudes de sus redactores era que el Ejecutivo **no tuviera absolutamente ninguna injerencia en materia electoral**. De esa preocupación proviene la existencia del **Tribunal Supremo de Elecciones**, dotado de competencias exclusivas y del rango e independencia propios de un Poder de la República; pero también provienen muchas otras normas e instituciones de rango constitucional y legal, como la prohibición de que el Presidente, sus Ministros y otros funcionarios tengan participación o intervención alguna en actividades internas de un partido político. Valga recordar, incluso, que ante la especie más grave de “estado de excepción” (el estado de defensa nacional con reclutamiento militar decretado), la Carta Magna prevé **que sea el mismo Tribunal** el que dicte y haga cumplir “*las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral*” (artículo 102, inciso 6), sin la mínima participación o criterio del Poder Ejecutivo. De ninguna manera está autorizada su interferencia, mucho menos en una situación de “emergencia” cuyos efectos son menos severos que los del anterior supuesto.

Un tercer ejemplo de la línea interpretativa del Poder Ejecutivo ha sido su insistencia en criminalizar el ejercicio de la libertad de reunión (artículo 26 de la Constitución), primero a través de estimular una cultura de espionaje “comunitario”<sup>16</sup>—lo que ya venía haciendo desde meses antes del “estado de excepción”, según se señaló en referencia a la creación de la UPAD—, y luego a través de atribuirle el carácter de “clandestino” a cualquier reunión en recintos privados, a pesar de **no encontrarse suspendida la garantía constitucional citada**. Fue público y notorio que el Ejecutivo se atrevió incluso a presionar al Poder Judicial para que adoptase su “interpretación” extensiva del poder, a fin de que los jueces de la República **ordenasen allanamientos fuera de los parámetros constitucionales**, mediante el socorrido pretexto de la “salud pública” para suprimir tanto la **libertad de reunión** como el **derecho a la inviolabilidad del domicilio** (artículo 23 constitucional)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Véase: “Ministerio de Salud responde al PLN que realizar convención abierta es ‘poco prudente e incluso temerario’” (25 de febrero de 2021). En: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/ministerio-de-salud-responde-al-pln-que-realizar/CLINHMSRYZCU3L6CRTICM4XER4/story/> (25 febrero 2021).

<sup>16</sup> Véase: “CCSS apuesta por “detectives” comunitarios para abordar casos sospechosos de Covid-19” (7 de junio de 2020). En: <https://www.monumental.co.cr/2020/06/07/ccss-apuesta-por-detectives-comunitarios-para-abordar-casos-sospechosos-de-covid-19/>

<sup>17</sup> Véase: “Sindicato de Judicatura sobre allanamientos por fiestas: «No se va a contener el contagio violando derechos y garantías constitucionales»” (30 de abril de 2021). En: <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicato-de-judicatura-sobre-allanamientos-por-fiestas-no-se-va-a-contener-el-contagio-violando-derechos-y-garantias-constitucionales/>; “EF Explica: ¿Qué implicaciones acarrea el proyecto del Gobierno para acelerar los allanamientos de control sanitario?” (2 de junio de 2021). En: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/ef-explica-que-implicaciones-acarrea-el-proyecto/EZHKGKCS5BFBXEW2L2MI27NR7U/story/>

*D) La vía de la “interpretación” como medio para disfrazar resultados prohibidos por la Constitución*

Podría esta acción continuar planteando ejemplos de la línea interpretativa en la que se viene apoyando consistentemente el Poder Ejecutivo para subvertir y vaciar de contenido la letra, el espíritu y los principios constitucionales. Sin embargo, estimamos que lo expuesto es más que suficiente para que los distinguidos Magistrados de esta Sala tengan suficientes elementos en el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia nacional e internacional y la más autorizada doctrina del constitucionalismo, y determinen no sólo la existencia, sino la **flagrante inconstitucionalidad** que resulta de confrontar esta línea interpretativa con los más sagrados valores de nuestra Constitución, y pongan fin a su persistente utilización por parte del poder político para lograr **resultados prohibidos** por la Carta Magna costarricense.

Puede apreciar esta Sala, en suma, que el Poder Ejecutivo “interpreta” que la **libertad de tránsito no implica el uso de un medio de transporte** en especial, y que la ciudadanía requiere de una justificación escrita para poder ejercerla— documento cuya validez está sujeta al criterio de la Fuerza Pública—. También admite públicamente que **su objetivo de fondo es impedir que las personas ejerzan su libertad de tránsito**, implicando que dicha “interpretación” es sólo una mampara jurídica. De igual manera “interpreta” que puede cambiar las reglas a su antojo y sin ninguna antelación, mediante la emisión periódica de decretos, prórrogas o simples comunicados de prensa.

También “interpreta” que un decreto de emergencia le permite **dar por suspendida la libertad de tránsito en una parte del territorio nacional**, o que **no cabe su ejercicio si se hace con motivos religiosos**. “Interpreta” que tal suspensión, además, puede dictarla por sí y ante sí, mediante un simple anuncio de la Fuerza Pública, omitiendo por completo a la Asamblea Legislativa, y sin sumisión a los procedimientos o plazos indicados en el artículo 121 inciso 7) de nuestra Carta Fundamental.

“Interpreta” además el Ejecutivo que, bajo un “*estado de excepción*” sus decretos y ordenanzas sobrepasan en jerarquía a la Constitución y a los instrumentos internacionales, y lo autorizan a **concentrar funciones legislativas y judiciales** como si se tratase de un régimen *de facto*, a despecho de lo que indique el artículo 9 de la Constitución o los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Prosigue “interpretando” que la simple mención de la palabra “*salud*” o “*sanitario*” elimina cualquier límite jurídico a sus potestades.

Viene “interpretando” por añadidura que una declaratoria de emergencia lo faculta para **amenazar o restringir la libertad de comercio** hasta el grado de hacerla infructuosa o imposible (artículo 46 de la Constitución), para **suspender la libertad de culto** (artículo 75 de la Constitución Política, y 27.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos) o la **libertad de trabajo** (artículo 56).

También “interpreta” que el Ministerio de Salud puede **asumir funciones propias del Tribunal Supremo de Elecciones** en cuanto a la oportunidad y vigilancia de procesos internos de partidos políticos. Y por añadidura, se “interpreta” a sí mismo como investido de plenos poderes para **ordenarle al Poder Judicial que modifique su criterio** sobre la procedencia de un allanamiento, sin que medien las circunstancias dispuestas en el artículo 23 de la Constitución Política.

En suma, todas estas “interpretaciones” vienen a abonar el propósito recurrente del Poder Ejecutivo actual, en el sentido de aprovechar toda coyuntura para **desvirtuar, disminuir o restringir las libertades y derechos** consagrados desde hace décadas en nuestra Constitución y, más aún, en el corazón y el alma de muchas generaciones de costarricenses.

En manos de este alto Tribunal Constitucional está ahora la responsabilidad histórica de restituir a la ciudadanía en el pleno ejercicio de sus protecciones constitucionales, y de devolver al Poder Ejecutivo a los cauces que le corresponden en un sistema republicano de base democrática.

## PRUEBA

Dado que los hechos aquí expuestos han sido **públicos y notorios**, los suscritos solicitamos a la Sala Constitucional la revisión de las leyes y decretos aquí mencionados, todos los cuales han sido debidamente publicados en el Diario Oficial *La Gaceta*, así como las informaciones al respecto publicadas en medios de alcance nacional, a fin de constatar la línea interpretativa seguida por el Ejecutivo. Específicamente:

**Costa Rica Medios (SINART):** “Fuerza Pública abordará a quienes insistan en hacer romería hacia la Basílica de los Ángeles en Cartago” (30 de julio de 2020).

En: <https://costaricamedios.cr/2020/07/30/fuerza-publica-abordara-a-quienes-detecten-haciendo-la-romeria-para-que-retornen-a-sus-casas/>

**CR Hoy:** “Fuerza Pública vigila que no haya romeros en ruta a Cartago” (26 de julio de 2020). En: <https://www.crhoy.com/nacionales/fuerza-publica-vigila-que-no-haya-romeros-en-ruta-a-cartago/>

**El Financiero:** “Ministerio de Salud responde al PLN que realizar convención abierta es ‘poco prudente e incluso temerario’” (25 de febrero de 2021). En: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/ministerio-de-salud-responde-al-pln-que-realizar/CLINHMSRYZCU3L6CRTICM4XER4/story/>

**El Financiero:** “EF Explica: ¿Qué implicaciones acarrea el proyecto del Gobierno para acelerar los allanamientos de control sanitario?” (2 de junio de 2021). En: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/ef-explica-que-implicaciones-acarrea-el-proyecto/EZHZGKCS5BFBXEW2L2MI27NR7U/story/>

**Noticias Monumental:** “CCSS apuesta por “detectives” comunitarios para abordar casos sospechosos de Covid-19” (7 de junio de 2020). En: <https://www.monumental.co.cr/2020/06/07/ccss-apuesta-por-detectives-comunitarios-para-abordar-casos-sospechosos-de-covid-19/>

**Semanario Universidad:** “Sindicato de Judicatura sobre allanamientos por fiestas: «No se va a contener el contagio violando derechos y garantías constitucionales»” (30 de abril de 2021). En: <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicato-de-judicatura-sobre-allanamientos-por-fiestas-no-se-va-a-contener-el-contagio-violando-derechos-y-garantias-constitucionales/>

## PETITORIA

Con fundamento en las consideraciones jurídicas antes señaladas, solicitamos que esta Sala declare en sentencia lo siguiente:

- I. Que es inconstitucional la **línea interpretativa** seguida por el Poder Ejecutivo en cuanto a la ampliación de las potestades del Estado y el menoscabo de los contenidos esenciales de los derechos y libertades constitucionales, por infringir los artículos 9, 11, 22, 23, 24, 26, 28, 37, 46, 56, 75, 102, 121 inciso 7), 140 inciso 4) y 153 de la **Constitución Política**, así como el artículo 27.1 y 27.2 de la **Convención Interamericana de Derechos Humanos**, los principios **pro libertatis**, **pro homine**, de **limitación del poder político**, de **división de poderes**, de **interpretación restrictiva del poder**, de **unidad de la Constitución**, de **reserva de ley**, de **buena fe constitucional**, de **razonabilidad** y **proporcionalidad**, y la jurisprudencia de esta misma Sala.
- II. Que la Sala declare que, por no existir ni haber existido en absoluto ningún pronunciamiento del Poder Legislativo que suspenda todas o algunas de las garantías constitucionales indicadas en el artículo 121

inciso 7) de nuestra Carta Política, estas se han mantenido en plena vigencia y con la totalidad de su fuerza normativa, por lo que no asiste al Poder Ejecutivo ninguna potestad para reducirlas, disminuirlas o desaplicarlas.

- III. Que se declare que el Poder Ejecutivo ha ejercido de forma ilegítima potestades que, por sus efectos y consecuencias, equivalen de hecho a una irregular **suspensión de varias garantías constitucionales**, sin seguir el procedimiento preceptuado en los artículos 121 inciso 7) y 140 de la Constitución, y abarcando incluso **libertades y derechos que no son susceptibles de suspensión**, según el mismo artículo 121 inciso 7), así como el 27.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- IV. Que se declare que el Poder Ejecutivo ha abusado de sus potestades constitucionales y legales, y se ha valido de potestades extraordinarias derivadas de una declaratoria de emergencia para afianzar y fortalecer su línea interpretativa contraria a las libertades constitucionales, y para **normalizar una interpretación extensiva del poder**, prohibida por la Constitución y los instrumentos internacionales vigentes en nuestro país.
- V. Que se ordene al Poder Ejecutivo **restituir** de inmediato a la ciudadanía en el **pleno goce de sus derechos y libertades constitucionales**, ilegítimamente conculcadas por los decretos, reglamentos, ordenanzas y demás actuaciones basadas en la línea interpretativa inconstitucional, y **abstenerse** de emitir nuevos decretos, reglamentos u ordenanzas que suspendan, restrinjan o amenacen estos u otros derechos, sin apego a los supuestos y procedimientos que la misma Constitución establece para tal efecto.
- VI. Que se ordene al Poder Ejecutivo **abstenerse** de continuar esta **línea interpretativa restrictiva de las libertades públicas**, así como de emitir decretos, reglamentos u ordenanzas de cualquier especie basadas o fundamentadas en ella, y de realizar manifestaciones o actuaciones materiales tendientes a menoscabar, por acción o por omisión, las libertades y derechos fundamentales que se encuentra obligado a proteger y garantizar por imperativo de la misma Constitución.
- VII. Que se declare **inconstitucional por conexidad** la interpretación y aplicación de todos los decretos, reglamentaciones y normas basados en esta línea interpretativa, debiendo la Sala dimensionar los efectos de esta declaratoria para asegurar que los fines públicos puedan obtenerse sin

debilitar o infringir las garantías constitucionales que el Estado se encuentra obligado a respetar.

### **NOTIFICACIONES**

Se señala como MEDIO PRINCIPAL para recibir notificaciones el correo electrónico **jotajota@institutolibertad.org**.

Solicitamos resolver de conformidad.

San José, 20 de julio de 2021.