ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL INCISO 9) DEL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. JUZGAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.° 22.059

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud de las partes interesadas, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL INCISO 9) DEL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. JUZGAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

Expediente N.° 22.059

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Mediante la presente iniciativa, se propone reformar el artículo 121, inciso 9) de la Constitución Política para establecer que las personas integrantes de los Supremos Poderes de la República que sean acusadas por la comisión de delitos y siempre que la Asamblea Legislativa haya admitido la acusación, serán juzgadas por los tribunales penales competentes de conformidad con la ley, y no por la Corte Suprema de Justicia, como ocurre en la actualidad. Con esta modificación a la Carta Magna se pretende eliminar un privilegio injustificado que puede poner en entredicho la imparcialidad de la justicia, entorpece el buen funcionamiento de la Corte Plena y no garantiza a las personas juzgadas principios básicos del debido proceso, como la doble instancia y el juez natural. Todo lo anterior, se plantea sin afectar las garantías establecidas para evitar persecuciones políticas injustificadas contra quienes integran los Supremos Poderes, como la existencia de un fuero de improcedibilidad penal y el requisito de un antejuicio en la Asamblea Legislativa de previo al levantamiento de dicho fuero.

Después de sufrir una guerra civil en 1948, Costa Rica se encontraba sumida en un ambiente de inestabilidad y hostilidad, con fuertes heridas derivadas del conflicto, familias enfrentadas, líderes y lideresas de la política nacional en el exilio o en condición de presos políticos y la imperiosa necesidad de establecer un nuevo pacto social que sentara la bases para la reconciliación y la reconstrucción del país. En este contexto se redacta nuestra Constitución Política de 1949. Era fundamental brindar garantías suficientes de que la clase política, sobre todo la oposición, así como quienes ejercieran la judicatura en los más altos cargos y el mismo gobierno que se eligiera de forma democrática, no serían arbitrariamente perseguidos por desempeñar las funciones que la misma Carta Magna les encomienda. Proteger al país de las condiciones que propiciaron la inestabilidad política y garantizar del poder soberano del pueblo.

Por estas razones, los constituyentes estimaron que las personas miembros de los supremos poderes deben gozar de ciertas inmunidades para que puedan desempeñarse en su cargo con libertad y sin sufrir persecuciones arbitrarias o presiones indebidas. Así, la Constitución estableció el fuero de improcedibilidad penal, el cual puede ser levantado por la Asamblea Legislativa, si esta considera que la acusación presentada por la Fiscalía es seria y fundamentada, de manera tal que se garantice que no existe persecución política contra una persona integrante

de los supremos poderes. Así se indica en el inciso 9) del artículo 121 de la Norma Fundamental:

> *"**ARTÍCULO 121.-** Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: […]*
>
> ***9)** Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento;*
>
> *[…]"*

En este orden de ideas, los constituyentes también decidieron que las personas miembros de los supremos poderes fueran juzgadas directamente por la Corte Suprema de Justicia, entendida como la Corte Plena. Sin embargo, no constan en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente las razones por las cuales optaron por dejar los procesos penales en manos de los magistrados y magistradas de la Corte, en lugar de los tribunales de justicia competentes de la jurisdicción penal. Podría especularse sobre las razones que, en el contexto de 1949, llevaron a los diputados constituyentes a adoptar esta decisión que hace más difícil que un miembro de los Supremos Poderes sea juzgado y condenado por la comisión de un delito. No obstante, en la actualidad, este diseño presenta al menos tres problemas que no son menores: 1) la posibilidad de que se violen garantías básicas que integran el derecho fundamental al debido proceso (principio de juez natural, necesaria existencia de una segunda instancia en materia penal); 2) el riesgo de afectar una justicia independiente y objetiva, al ser los magistrados y magistradas nombradas por diputados o diputadas a los que podrían juzgar eventualmente; y 3) el trato discriminatorio para el resto de la ciudadanía que implica la existencia de este procedimiento especial, considerando que ya se realizó un antejuicio para determinar que existe mérito para la formación de una causa.

Efectivamente, estimamos que mantener el juzgamiento de integrantes de los Supremos Poderes por la comisión de delitos en manos de los magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia podría ser violatorio del principio de igualdad, al dar un trato especial a un sector muy pequeño de la ciudadanía sin ninguna justificación, tomando en cuenta que la protección constitucional ya se encuentra resguardada por el procedimiento agravado del levantamiento de la inmunidad, por lo que no tiene sentido seguir sosteniendo que estas personas tengan tribunales y procedimientos especiales para conocer de la posible comisión de un delito. Al día de hoy, no existe justificación alguna que permita mantener este privilegio en el juzgamiento de las personas que son parte de los supremos poderes, ya que podría prestarse para generar impunidad y desconfianza de la ciudadanía en las más altas representaciones de los poderes públicos.

Así las cosas, consideramos necesario reformar la Constitución para establecer que las personas miembros de los supremos poderes deban ser juzgadas por los tribunales penales comunes como cualquier otro ciudadano o ciudadana, garantizando el derecho a plenos recursos de apelación y casación como satisfacción de los mandatos convencionales sobre la segunda instancia penal, manteniendo la obligatoriedad del levantamiento del fuero de improcedibilidad penal ante la Asamblea Legislativa.

Esta iniciativa fue propuesta por la Corte Suprema de Justicia[1] y sesión No. 2-2020, artículo XIII, del 13 de enero de 2020 se acordó: "*Refiere el Magistrado Alfaro: "El artículo 121 constitucional, el inciso 9) establece como una de las atribuciones de la Asamblea Legislativa admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros diplomáticos declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea Legislativa si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento.*

La propuesta de reforma ya había adelantado un poco cuál es la variación, es en el párrafo final:

> *"9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición del Poder Judicial para su juzgamiento;"*

Agrega el Presidente, Magistrado Cruz: "Sí, evitar la especificidad que tiene la Constitución Política. ¿Están de acuerdo? ¿Hay alguna observación sobre esta propuesta?, Se puede aprobar así".

Sin objeción alguna de las señoras magistradas y los señores magistrados presentes, se dispuso: Aprobar la propuesta de reforma al artículo 121, inciso 9) de la Constitución Política en los términos señalados."

Asimismo, este planteamiento ha también ha sido avalado por importantes sectores académicos. Por ejemplo, las y los docentes de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica indicaron que: "… *la reforma es un aporte significativo al juzgamiento propio de un Estado Democrático de Derecho en que se respete el principio de igualdad ante al ley, pues la condición de integrantes de los Supremos Poderes tiene, ya, un refuerzo constitucional en el trámite del levantamiento de inmunidad, lo que no se va a ver afectado por esta reforma, sin que sea necesario establecer órganos competenciales diferenciados para el*

[1] Ver actas de sesiones de Corte Plena Nº 37-19 artículo XI del 2 de septiembre de 2019, Nº 47-19 artículo XII del 11 de noviembre de 2019, Nº 2-2020 artículo XIII del 13 de enero de 2020.

juzgamiento, apelación y casación de este funcionariado protegido como ocurre en la actualidad en que, adicionalmente, el proceso establecido estuvo pensado con un esquema en que no existía apelación de sentencia, modificación esta último incluida en 2012 que podría afectar la capacidad de reacción tanto de la Sala Tercera como de la propia Corte Plena, ante la existencia de inhibitorias y la necesidad de constituirse como órgano tanto de apelación como de casación, con un número limitado de suplentes".[2]

De conformidad con lo anteriormente expuesto, proponemos a esta Asamblea Legislativa reformar el inciso 9) del artículo 121 constitucional, estableciendo al Poder Judicial como el encargado de juzgar a miembros de los supremos poderes, tal y como sucede con cualquier persona, eliminando la referencia a la Corte Suprema de Justicia. Como ya indicamos previamente, además de garantizar el principio de independencia de la judicatura, esta propuesta también vendría a proteger los derechos que debe tener cualquier persona que se vea sometida a un proceso penal: el derecho a una segunda instancia. Aunado a lo anterior, las diputadas y diputados proponentes, consideramos que esta reforma también protege el principio de juez natural, tomando en cuenta que actualmente, para efectos de conocer los recursos de apelación y casación, la Corte Plena se ve obligada en constituirse en un órgano jurisdiccional especial, con magistrados y magistradas que no necesariamente tienen experiencia y conocimientos amplios en materia penal, por lo que, al reforma la constitución y enviar estos asuntos a los tribunales comunes, estaríamos garantizando a la parte acusada, ser juzgado por un tribunal especializado en la materia que se encarga de juzgar también a toda la ciudadanía por igual. Esto además, permitiría cumplir con los mandatos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó a Costa Rica por no garantizar una adecuada apelación y casación en materia penal y al mismo tiempo, se contribuye a la transparencia, al impedir que personas que deben su nombramiento a diputados y diputadas, sean las que tengan que juzgarles. Al respecto, el tribunal internacional de derechos humanos indicó: "***II. Derechos a las garantías judiciales y protección judicial en relación con la obligación de respetar derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.***
[…]

2.1. Derecho de recurrir del fallo ante un juez o tribunal superior

158. La Corte considera que el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. (…)

[2] Oficio sin número del sistema de Estudios de Posgrado, Programa de Posgrado en Derecho, Maestría en Ciencias Penales, del 04 de septiembre de 2019, suscrito por varios docentes.

159. La Corte ha indicado que el derecho de recurrir del fallo (…) no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso. (…) [E]s preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la sentencia.

161. De acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de los derechos humanos, se debe entender que el recurso que contempla el artículo 8.2.h. de dicho tratado debe ser un recurso ordinario eficaz mediante el cual un juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. Al respecto, la Corte ha establecido que "no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces", es decir, deben dar resultados o respuestas al fin para el cual fueron concebidos.

163. El juez o tribunal superior encargado de resolver el recurso interpuesto contra la sentencia penal tiene el deber especial de protección de las garantías judiciales y el debido proceso a todas las partes que intervienen en el proceso penal de conformidad con los principios que lo rigen.

164. La posibilidad de "recurrir del fallo" debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.

165. (…) [L]o importante es que dicho recurso garantice una examen integral de la decisión recurrida.

[…]

1.2 Derecho a ser oído por un juez o tribunal imparcial

169. (…) [L]a Corte ha expresado que toda persona sujeta a un juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.

171. La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. (…)"

Actualmente, en el caso del juzgamiento de las personas miembros de los supremos poderes, lo que sucede es que la Sala Tercera funciona como primera instancia, siendo recurrible su resolución ante la Corte Plena, de la cual los mismos

magistrados forman parte, por lo que deberían inhibirse. Si a esto sumamos que muy probablemente los magistrados y magistradas de la Sala Constitucional se retiren bajo el riesgo de que el caso termine conociéndose ante ese órgano, deja a la Corte en serios problemas, debido a que deberá constituirse como órgano tanto de apelación como de casación, lo que hace aún más difícil la capacidad para asumir ante el número limitado de suplentes. Esta ha sido una de las principales preocupaciones de los magistrado y magistradas redactores de la propuesta. Al respecto indicó la magistrada Solano: "*al momento de construir esta propuesta ese fue un eje fundamental según han podido exponer los licenciados Salas Torres y Gonzaga, creo que es importante que se recalque, porque ya tuvimos una condena, y precisamente podríamos volver a tener otra porque no se respeta la doble instancia en este tipo de juzgamiento, además el agotamiento de las posibilidades de juzgamiento de agotar la cantidad de integrantes o de magistrados ni aun de suplentes que podrían existir para poder hacer un Juzgamiento adecuado en caso de que tenga que hacerse*."[3]

Finalmente, se incorpora un transitorio para delimitar el momento a partir del cual se aplicarán las nuevas reglas, tomando en cuenta que esta reforma constitucional no se encuentra supeditada a la promulgación de una ley y deberá la Asamblea Legislativa en un plazo prudente, realizar las reformas correspondientes para armonizar los procesos penales, de lo contrario, se deberán tener por inconstitucionales las leyes que se opongan a esta norma constitucional y deberán seguir el procedimiento común tal y como se encuentra establecido actualmente para cualquier ciudadano o ciudadana.

Por las razones anteriormente expuestas, sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa la presente reforma constitucional y solicitamos a las señoras y señores diputados su aprobación.

[3] Acuerdo de Corte Plena, sesión No. 47-19, artículo XII, del 11 de noviembre de 2019.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DEL INCISO 9) DEL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. JUZGAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el inciso 9) del artículo 121 de la Constitución Política, para que en adelante se lea:

Artículo 121- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

[…]

9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición del **Poder Judicial** para su juzgamiento;

[…]

TRANSITORIO ÚNICO- Los casos de acusaciones interpuestas de conformidad con el inciso 9) del artículo 121 de esta Constitución, que a la entrada en vigencia de la presente reforma ya tengan una acusación presentada por el Ministerio Público o por la persona ofendida cuando corresponda, serán juzgados por la Corte Suprema de Justicia. Para los demás casos, estas personas deberán ser juzgadas por los tribunales comunes.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada

Carolina Hidalgo Herrera

Franggi Nicolás Solano

Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández

Wálter Muñoz Céspedes

Luis Fernando Chacón Monge

Nielsen Pérez Pérez

Carlos Luis Avendaño Calvo

Zoila Rosa Volio Pacheco

Ana Karine Niño Gutiérrez Shirley Díaz Mejía

Rodolfo Rodrigo Peña Flores Carmen Irene Chan Mora

Pablo Heriberto Abarca Mora

Diputados y diputadas

3 de julio de 2020

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.

Este proyecto ingresó al orden del día del Plenario el 2 de julio de 2020.