

ESCUELA DE
RELACIONES
INTERNACIONALES
Universidad Nacional, Heredia

32

SERIE

NUEVA ÉPOCA

2012

DOCUMENTOS
DE ESTUDIO

CONTROL DE
JURISDICCIONAL DE
LOS ACTOS DE POLÍTICA
EXTERIOR. LA SALA
CONSTITUCIONAL DE
COSTA RICA
(1989-2011)

CARLOS HUMBERTO CASCANTE SEGURA



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL

2012

DOCUMENTOS
DE ESTUDIO

CONTROL DE
JURISDICCIONAL DE
LOS ACTOS DE POLÍTICA
EXTERIOR. LA SALA
CONSTITUCIONAL DE
COSTA RICA
(1989-2011)

CARLOS HUMBERTO CASCANTE SEGURA



Escuela de Relaciones
Internacionales
Universidad Nacional, Heredia

32

NUEVA ÉPOCA

SERIE

2012

DOCUMENTOS
DE ESTUDIO

CONTROL DE
JURISDICCIONAL DE
LOS ACTOS DE POLÍTICA
EXTERIOR. LA SALA
CONSTITUCIONAL DE
COSTA RICA
(1989-2011)

CARLOS HUMBERTO CASCANTE SEGURA



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

Control de jurisdiccional de los actos de política exterior. La Sala Constitucional de Costa Rica (1989-2011)

Primera edición: 2012

Impreso en el Programa de Publicaciones de la UNA, consta de un tiraje de 200 ejemplares.

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional

Apartado 86-3000, Heredia, Costa Rica

Teléfono: (506) 2562-4162

**Unidad de Gestión Editorial
de la Escuela de
Relaciones Internacionales
de la Universidad Nacional
de Costa Rica**

Consejo Editorial:

M. Sc. Max Sáurez Ulloa

M. Sc. Carlos Humberto Cascante

Segura

M. Sc. Sergio Iván Moya

M. Sc. Fernando Araya Rivas

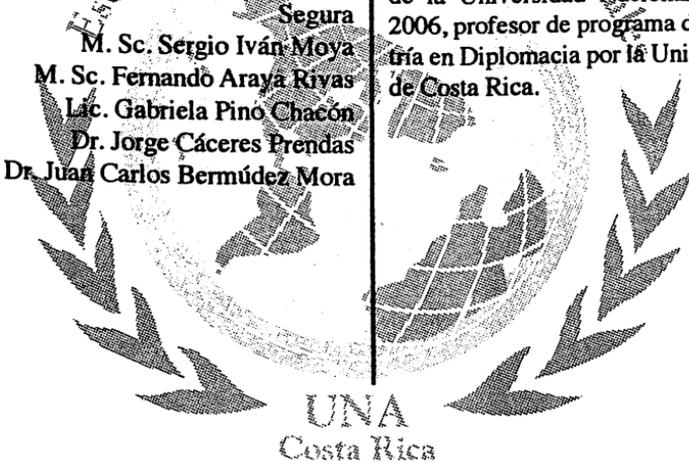
Lic. Gabriela Pino Chacón

Dr. Jorge Cáceres Prendas

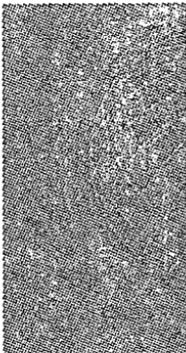
Dr. Juan Carlos Bermúdez Mora

Carlos Humberto Cascante Segura

Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Mágister en Diplomacia por la Universidad de Costa Rica. Desde 2004, profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Desde 2006, profesor de programa de Maestría en Diplomacia por la Universidad de Costa Rica.

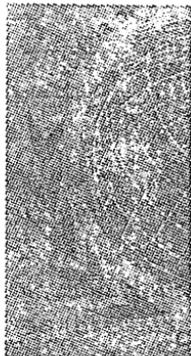


UNA
Costa Rica



CONTENIDO

1.- Introducción. Entre nuevas y viejas fórmulas. El problema del control de la política exterior.....	9
2.- Una contradicción: política exterior en el plano analítico versus política exterior en el plano jurídico	11
3.- Una excepción en el control de los actos públicos: la política exterior.....	16
4.- La evolución reciente del control jurisdiccional de la política exterior.....	21
5.- Un panorama general. El control de constitucionalidad de la política exterior en Costa Rica	30
6.- El caso Iraq. Un punto de inflexión en la doctrina de la Sala Constitucional	37
7.- Conflictos limítrofes en la jurisprudencia de la Sala Constitucional	46
8.- El manejo de las relaciones diplomáticas	50
9.- La protección y el asilo diplomático	55
10.- Consideraciones finales y rutas de investigación	57



INTRODUCCIÓN

1.- ENTRE NUEVAS Y VIEJAS FORMAS. EL PROBLEMA DEL CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR

El control de la política exterior constituye un problema de vieja data en los estados democráticos. Por lo general, este se funda y desarrolla en relación con criterios puramente políticos. De tal forma, el control se reserva al análisis de la oportunidad y resultados que genera la política exterior asumida por un gobierno. Por el contrario, el control de carácter jurisdiccional no resulta totalmente aceptado dentro de los Estados modernos. Esto se debe, por una parte, a los problemas para definir jurídicamente el concepto de política exterior; por otra, a la noción predominante de que esta constituye un elemento completamente discrecional del poder ejecutivo. Ambas condiciones parten de una lectura meramente jurídica del asunto, que descarta ilusoriamente la relación entre lo político y lo jurídico.

Esta visión del control fue la base para un estudio pionero en América Latina, elaborado por la UNAM, a principios de la década de 1970¹. En dicho documento, se incluye un artículo sobre el problema del control en Costa Rica, elaborado por Fabio Fournier, en algún momento vicescanciller y embajador en Washington². Al final de su texto, Fournier concluye que el Poder Judicial, dado que se encuentra sujeto a la Constitución y las leyes, tiene la potestad de:

-
- 1 DE LA PEDRAJA, Daniel (editor), *El control constitucional de la política exterior en América Latina*, México D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
 - 2 FOURNIER, Fabio, *Costa Rica*, en De la Pedraja, *El control constitucional de la política exterior en América Latina...*, pp. 99-114.

“[...] declarar la nulidad de actos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, tales como el nombramiento de un diplomático, el otorgamiento del derecho de asilo, la promulgación de una ley con efectos internacionales, la suscripción de un convenio internacional, etcétera, por violación de las normas consignadas en la Constitución”³.

Desde esta perspectiva, Fournier esbozaba un tema complicado, difícil, pero novedoso para ese momento. Menos de un par de décadas después, la creación de la Sala Constitucional en Costa Rica y el rol que ha tomado dentro del sistema político abrió un interesante, pero poco explorado campo de estudio en este ámbito. En este sentido, dentro de las potestades de control jurídico, a la Sala le fue conferida expresamente la de revisar los tratados internacionales e, implícitamente, la de revisar los actos no jurídicos.

En razón de la situación descrita, este trabajo tiene como propósito analizar el control jurisdiccional de los actos no jurídicos de política exterior en sede constitucional. Con tal fin, se utilizará como fuente primaria una base de datos compuesta por aquellos fallos de la Sala Constitucional que, de una u otra forma, revisen actos vinculados con la ejecución de la política exterior del país. Dicha fuente se someterá a un análisis de discurso, que pretende identificar las principales líneas de argumentación de la Sala en esta materia. De tal forma, esta investigación aborda primero el problema de definir un concepto operativo de política exterior, para posteriormente analizar la evolución del control jurisdiccional de esta en algunos de los principales sistemas jurídicos y, por último, analizar la labor de la Sala Constitucional en esta materia.

3 Ibid, p. 114.

2.- UNA CONTRADICCIÓN NECESARIA: NORMAS JURÍDICAS VERSUS ANÁLISIS TEÓRICO

En esta apartado se pretende establecer un concepto operativo jurídico de política exterior. Con este fin, resulta necesario contraponer la elaboración teórica realizada por la disciplina de las Relaciones Internacionales y la determinación del concepto en el plano jurídico. Las diferencias provienen del punto de partida de cada disciplina. Así, mientras que desde las Relaciones Internacionales se pretende establecer un concepto con fines generales, que permita brindar elementos de discusión; el segundo implica encontrar un concepto para delimitar los efectos jurídicos que deben aplicarse. Por consiguiente, mientras que el análisis teórico pretende enfrentar problemas multidimensionales, el análisis jurídico pretende establecer si se aplican o no ciertas consecuencias establecidas por normas jurídicas.

No obstante tales diferencias, lo jurídico debe recurrir y matizar elementos de otras disciplinas. En tal sentido, como en la inmensa mayoría de casos de interpretación jurídica, esta no puede vincularse únicamente a componentes puramente normativos. Por lo cual, deben emplearse las categorías analíticas de otras disciplinas, para este caso, la literatura que sobre política exterior se ha construido en el campo de las Relaciones Internacionales. Esta constituye un acervo abundante, pero contradictorio e inconcluso, pese a lo cual resulta útil para clarificar los términos jurídicos⁴. La línea que han seguido estos estudios ha sido separar el concepto de política exterior de otros términos, ligados a este, como por ejemplo relaciones exteriores y diplomacia.

Un buen ejemplo de esta búsqueda se encuentra en la tesis de Calduch, quien define a la política exterior como:

4 Para un estado de la cuestión sobre el tema ver MURILLO ZAMORA, Carlos, Decisiones de política exterior de países pequeños en contextos hegemónicos. Una propuesta teórica de análisis, tesis para optar por el grado de doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, San José, 2008, pp. 85-130.

*"[...] aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional."*⁵

La tesis de Calduch plantea que la política exterior constituye un proceso de acción estatal, por lo que entes no estatales no desarrollan política exterior. Desde esta línea de análisis, esta implica un acto estatal, dirigido a cumplir ciertos fines. Por lo que se le brinda la característica de contener al menos algunos niveles de organización, es decir, debe tener para considerarse como tal cierto grado de planificación. Esta visión es seguida por Walter Carnaes, para quien la política exterior implica la idea de consistencia y continuidad, que se expresa: *"en forma de metas, compromisos y/o directrices explícitamente establecidas, y buscadas por representantes gubernamentales [...]"*⁶.

Esta visión ha sido retomada por Murillo en el ámbito nacional. En sus trabajos, se ha ligado el estudio de la política exterior al análisis de las políticas públicas. Desde esta línea, la política exterior debe seguir al menos cinco etapas: la definición de problemas, la determinación de las alternativas, la toma de decisiones, el análisis de resultados y la valoración del rendimiento. Desde esta perspectiva teórica, la política exterior implica un alto grado de estructuración, aún de mayor complejidad que la política pública interna, dado que reúne componentes internos e internacionales. De forma tal que, cuando esta estructuración no existe, no podría hablarse de política exterior sino de "acción exterior"⁷.

En tal sentido, la categoría "política exterior" planteada por la disciplina de las Relaciones Internacionales implicaría al

5 CALDUCH, Richard, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Ceura, 1993, p. 35.

6 CARNAES, Walter, *Foreign Policy*, en *Handbook of International Relations*, editado por Carlanaes W., Risse T. y Simmons R., London, Sage Publications, 2002, p.335.

7 Murillo, p. 27.

menos tres elementos: (1) un proceso planificado de toma y ejecución de decisiones, (2) desarrollado por actores estatales y (3) la realización de actos, programados conforme con el proceso de planificación, que causan efectos fuera de las fronteras del Estado. Bajo esta perspectiva, la interrogante fundamental consiste en determinar si resulta factible tomar tales componentes con fines jurídicos. En esta línea de análisis, debe indicarse que, si bien la normativa utiliza el concepto de “formulación sistematizada de la política exterior”, el empleo de este término resultaría inmanejable desde el punto de vista del control jurídico. En parte, porque a diferencia los órganos de carácter político y académicos, los órganos jurisdiccionales se encuentran diseñados para valorar actos más que procesos. Adicionalmente, sostener que solo pueden revisarse actuaciones programadas, eliminaría de plano cualquier posibilidad de realizar controles, bajo el argumento de que se trata de actos no planificados.

Desde el punto de vista de la normativa costarricense, la conceptualización de política exterior resulta un tema complejo y fragmentario. La regulación fundamental de los poderes del gobierno ligados con la política exterior se encuentra en el artículo 142 de la Constitución Política⁸. De acuerdo con los incisos (10), (12) y (13) de dicha norma, corresponde al presidente de la República junto con el ministro de Relaciones Exteriores:

“[...] 10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por

8 La redacción del texto de este artículo fue tomado del artículo 232, incisos (11), (13) y (14) del proyecto de Constitución presentado en 1948. La versión anterior de la norma data de la Constitución de 1871, que indicaba: “Artículo 102º: Son deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo: [...]2º. Mantener el orden y tranquilidad de la República y repeler todo ataque o agresión exterior. [...]9º. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados y convenios públicos con los Gobiernos de las otras Naciones, y canjearlos, previa la aprobación y ratificación del Congreso. 10º. Nombrar, de acuerdo con el Consejo de Gobierno, los Ministros Plenipotenciarios, Enviados Extraordinarios y Cónsules de la República. 11º. Recibir a los Ministros Diplomáticos y admitir a los Cónsules de otras Naciones. 12º. Ejercer el Patronato con arreglo a las Leyes, hacer las presentaciones y nombramientos que éstas le cometan y ejercer los demás actos a que las mismas le llamen en los asuntos de la Iglesia. 13º. Conceder o negar el pase a los Decretos Conciliares, Bulas, Breves y Rescriptos Pontificios y cualesquiera otros despachos de la autoridad eclesiástica. 14º. Declarar la guerra a otra potencia o nación, cuando para ello le haya autorizado el Poder Legislativo y hacer la paz cuando estime conveniente.” En OBREGÓN QUESADA, Clotilde, *Las Constituciones de Costa Rica*, Tomo IV, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007.

la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución; [...]

[...] 12) Dirigir las relaciones internacionales de la República; [...]

13) Recibir a los Jefes de Estado así como a los representantes diplomáticos, y admitir a los Cónsules de otras naciones; [...]

[...] 16) Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país;”

Asimismo, el nombramiento de embajadores fue reservado al Consejo de Gobierno (artículo 147-3). Por otra parte, otras potestades de política exterior fueron otorgadas al Poder Legislativo, entre ellas se encuentra la aprobación de los tratados internacionales (artículo 121-4), la aprobación de los empréstitos internacionales (artículo 121-15), la aprobación del ingreso de tropas o naves militares extranjeras en el territorio nacional (artículo 121-5); así como autorizar el estado de defensa nacional y concertar la paz (artículo 121-6).

La amplitud de la “frase dirigir las relaciones exteriores de la República” puede hacer referencia a la elaboración de la política exterior, o bien, simplemente al manejo de las relaciones diplomáticas. De tal manera, los incisos (10), (13) y (16) se encuentran vinculados con actos diplomáticos específicos que forman parte de la ejecución de la política exterior. La idea de identificar el concepto de dirección de las relaciones internacionales con relaciones diplomáticas parece el más adecuado, puesto que posteriormente se adjuntó al ordenamiento jurídico costarricense el concepto de política exterior. Esta adición se produjo al elaborarse la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1962, normativa en que se estableció que a esta cartera corresponde:

“[...] colaborar con el Presidente de la República, bajo la dirección del Ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todos sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras”.

Es así como, dentro del ordenamiento jurídico costarricense, la política exterior aparece como una serie de decisiones, que se formulan por medio de un proceso sistematizado dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. ¿Resulta útil dicha conceptualización? No, la tesis que defiende este trabajo. En esta perspectiva, una definición operativa jurídica de política exterior debe reducir la relevancia del componente planificación y orientarse a los dos elementos restantes: actos tangibles y naturaleza de los ejecutores. El primer elemento implica que en el plano jurídico solo podrían analizarse acciones concretas, cuyos efectos sobrepasan el territorio estatal, como los establecidos por los artículos constitucionales citados previamente. Por ende, no sería relevante, en esta definición operativa, que estos formen parte de una programación o sean una simple reacción al entorno. El segundo, establece que quienes pueden realizar dichos actos son los representantes del Estado, sin importar la dependencia del Estado a la cual se encuentren adscritos (así, por ejemplo, como se indicó la Asamblea Legislativa costarricense tiene potestades para realizar actos de política exterior). En conclusión, más que la tradicional denominación de control jurisdiccional de política exterior, debe emplearse la más realista *control de los actos de política exterior*.

3.- UNA EXCEPCIÓN EN EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS: EL CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Las discusiones sobre el control jurisdiccional, o específicamente constitucional, de los actos de política exterior se encuentran compuestas por elementos álgidos y de difícil definición. Sin excluir tal afirmación, resulta relevante matizar dicha complejidad, mediante una aclaración. Por tal motivo, debe señalarse que este tipo de control de la actividad estatal cuenta con al menos dos facetas distintas, con grados de aceptación distintos. Por un lado, se encuentra el control de constitucionalidad de tratados internacionales y, por otro, el control de actos no jurídicos⁹.

La revisión de los tratados internacionales, concebida como la potestad atribuida a un tribunal interno de revisar el contenido del tratado negociado por el Poder Ejecutivo, constituye un componente natural de la relación entre Derecho Internacional y Derecho Interno¹⁰. Dicho examen tiene como propósito determinar la concordancia entre las normas constitucionales y las normas negociadas en dicho instrumento. Si bien esta potestad ha generado algunos conflictos, especialmente vinculados con el momento en que puede efectuarse (*a priori* o *a posteriori*), así como con sus alcances (preceptivos o facultativos); ha sido generalmente aceptada, con diversas variantes, en los diversos sistemas jurídicos en Europa y América Latina¹¹. En tal sentido, en América Latina predomina el control previo de constitucionalidad del tratado, sea durante el proceso de aprobación o con anterioridad a la ratificación¹².

9 VAN ELSUWEGE, Peter, *Law versus Politics: The Limits of Judicial Review in EU External Relations*, Working Paper Annual Legal Research Network Conference 2010, p. 5.

10 Sobre esta discusión ha sido lentamente superada ver BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Londres, Séptima edición, Oxford Press, 2008, pp. 31-56.

11 Sobre este tem aver Rupp Hans G., *Judicial Review of International Agreements: Federal Republic of Germany*, en *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 25, No. 2, Spring, 1977, pp. 286-302; MESQUITA CEJA, Eleonora, *The applicability of the political question doctrine in the foreign affairs field: should international treaties be regarded as non-justiciable acts?*, Paper presented at the IACL 2007 World Congress, Athens, June 2007; BAZÁN, Víctor, *El control de constitucionalidad de los tratados internacionales en América Latina*, en *Revista de Estudios Constitucionales*, Año 4, N°2, Universidad de Talca, 2006, pp. 509-554.

12 En tal sentido siguen este principio en Sudamérica Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador. Bazán, p. 545. En Centroamérica siguen esta línea Guatemala, Costa Rica. En nuestro país esta potestad fue otorgada por el artículo 96 inciso (a) de la ley de Jurisdicción Constitucional, el cual establece:

Por otro lado, se encuentra el control de aquellos actos que no constituyen tratados internacionales. Estas son actuaciones de los órganos del Estado que surgen de la conducción de las relaciones de este en el ámbito internacional¹³. Tal es el caso del reconocimiento de estados o gobiernos, la declaratoria de guerra, la celebración de convenios no obligatorios, los actos unilaterales, la participación en conferencias y reuniones regionales o bilaterales. En este trabajo, nos concentraremos en segundo tipo de control, cuyo alcance se encuentra lejos de estar definido en la literatura académica sobre el tema. Asimismo, dado el proceso de globalización, la incidencia del sistema internacional sobre el sistema nacional se ha vuelto más palpable, lo que ha renovado una fuerte discusión en diversas sociedades sobre el control de los actos de los funcionarios públicos en el ámbito internacional¹⁴.

Tanto en la tradición jurídica continental como en el sistema del “common law”, la tendencia histórica ha sido rechazar todo tipo de control de los actos vinculados con la política exterior. Para ello se han desarrollado elaboraciones teóricas como el “acte de gouvernement”, proveniente del derecho público francés¹⁵, predominante en América Latina¹⁶; mientras que en el “common law” el problema se ha abordado mediante los “acts of State” en la Gran Bretaña¹⁷ y la “political question doctrine”, estructurada por la Corte Suprema de los Estados Unidos¹⁸.

“Por vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos: a) *Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente Ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.*”

13 SPIRO, Peter J., *Globalization and the (Foreign Affairs) Constitution*, en Ohio State Law Journal, Vol. 63, 2002. En dirección electrónica: <http://moritzlaw.osu.edu/lawjournal/issues/volume63/number2/spiro.pdf>. Revisado 25 de junio de 2011. P. 8.

14 Ibid, p. 12.

15 BOLEWSKI, Wilfred, *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*, Berlín, Springer Academic Media, 2007, p.117

16 Sobre una apretada síntesis del desarrollo en América Latina ver ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *Control judicial de los actos políticos. Recursos ante las cuestiones políticas*, en Revista Ius et praxis, año 14, N°2, 2008, pp. 271-307. En dirección electrónica: <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v14n2/art08.pdf>. Revisado 25 de junio de 2011

17 Bolewski, 101.

18 En este sentido ver Zúñiga, *Control judicial de los actos políticos. Recursos ante las cuestiones políticas...*; NZELIBE, Jide, *The Uniqueness of Foreign Affairs*, en Public Law and Legal Theory Working Paper N°68, University of Chicago, 2004. En dirección electrónica: <http://www.law>

La teoría del “acte du gouvernement” fue desarrollada por el Consejo de Estado francés¹⁹. Este constituye un órgano característico del sistema de control de la administración francesa, que realiza tanto funciones consultivas y jurisdiccionales. El Consejo constituye el principal control de las actuaciones de gobierno. Desde el siglo XIX, el Consejo ha clasificado las actuaciones que realizan las autoridades públicas entre aquellos que son carácter jurídico y una minoría que son de orden político. Dentro de las primeras se encuentran los actos normales de gestión que realiza la administración apegada al principio de legalidad. Los segundos, por el contrario, son aquellos que realiza el gobierno en ejecución de su potestad de dirección política. La justificación de la existencia de estos actos ha tenido, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y las circunstancias políticas y sociales, diversas argumentaciones y limitaciones en su uso. La doctrina francesa, según la cual el acto de gobierno se justifica en las características discrecionales de la función gubernativa, ha restringido a dos grupos: las relaciones entre los órganos del Estado y la conducción de las “relaciones internacionales”²⁰.

Por otra parte, en el derecho anglosajón se conformaron las doctrinas de los “acts of State” y la “Política Question Doc-

chicago.edu/academics/publiclaw/index.html. Revisado: 24 de junio de 2011.

- 19 De acuerdo con Carro, la teoría del acto de gobierno se originó en la jurisprudencia del Consejo de Estado. En parte el nacimiento de esta noción se basó en la necesidad de mantener la existencia de dicho órgano, el cual fue instituido durante el Primer Imperio. Esto provocó que durante la restauración borbónica enfrentase duras críticas de los partidarios de la monarquía francesa, que reclamaban su origen napoleónico. Igualmente, enfrentaba los embates de los liberales franceses quienes criticaban su pasado autoritario, como instrumento creado por Napoleón para romper con el principio de división de poderes. En tal sentido, el acto de gobierno fue aplicado a aquellos actos realizados por el monarca con un móvil político y, por consiguiente, quedaba ajeno al control del Consejo de Estado. Tras la caída del Segundo Imperio, el Consejo retomó su legitimidad política en el sistema francés. De tal forma, cambio sustancialmente la definición el acto de gobierno, ya no en razón de su ejecutor y del móvil, sino en razón de la naturaleza de este. La sustituye por el concepto de “raison de sa nature”, lo cual implicó tomar un criterio casuístico, mediante un sistema de enumeración de aquellos que se consideraban como tales. CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMATOR, José Luis, La teoría del acto, en *Revista de Administración Pública*, N° 53, Madrid, mayo-agosto, 1967, pp. 73-130. En dirección electrónica: http://www.cepc.es/es/Publicaciones/Revistas/listado_revistas/revistas01.aspx. Revisada 24 de junio de 2011, pp. 75-82.
- 20 BOIX PALOP, Andrés, *Muerte y resurrección del acto de gobierno (a propósito de dos decisiones del Consejo de Estado Francés)*, en *Revista de Administración Pública*, N° 157, Madrid, 2002, pp. 495-508. En dirección electrónica: www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/2002_157_495.pdf. Revisado: 25 de junio de 2011. P. 496.

trine”. La tesis de los “acts of State” británicos se fundamenta en el entendimiento de que existe una prerrogativa real en la conducción de ciertas materias. Dicho privilegio constituye un conjunto de costumbres legales, privilegios e inmunidades, exclusivamente otorgados al gobernante para dirigir al Estado, que ha pasado del monarca al primer ministro. Dentro de estas materias se encuentra la conducción de las relaciones internacionales del Estado, cuyo depositario exclusivo es el gobierno²¹.

Una línea similar sigue la “Political Question Doctrine” americana. Esta sostiene que, pese a que en tesis de principio todo acto de las autoridades federales puede ser revisado por la Corte Suprema, existen una serie de potestades políticas ligadas al ejercicio de la Presidencia. La administración de dichos poderes, por su carácter político, no puede ser juzgada por los tribunales, sino que solo admiten un juicio político por el Congreso y la opinión pública. La base de esta tesis se encuentra en la sentencia del afamado caso Madison versus Marbury, dentro de la cual se indicó:

“If some acts be examinable, and others not, there must be some rule of law to guide the court in the exercise of its jurisdiction.[...]”

[...] By the constitution of the United States, the president is invested with certain important political powers, in the exercise of which he is to use his own discretion, and is accountable only to his country in his political character, and to his own conscience. To aid him in the performance of these duties, he is authorized to appoint certain officers, who act by his authority and in conformity with his orders. In such cases, their acts are his acts; and whatever opinion may be entertained of the manner in which executive discretion may be used, still there exists, and can exist, no power to control that discretion. The subjects are political. They respect the nation, not individual rights, and being entrusted to the executive, the decision of the executive is

21 Bolewsky, p. 102.

conclusive. The application of this remark will be perceived by adverting to the act of congress for establishing the department of foreign affairs. This officer, as his duties were prescribed by that act, is to conform precisely to the will of the president. He is the mere organ by whom that will is communicated. The acts of such an officer, as an officer, can never be examinable by the courts"²².

Este precepto ha sido empleado reiteradamente por la Corte Suprema y las cortes inferiores para negarse a la revisión de actos que involucren el control del territorio, el reconocimiento de gobiernos, las consecuencias del incumplimiento de tratados y los poderes de defensa en el ámbito internacional²³. A la doctrina le fue añadida, posteriormente, la justificación jurisprudencial de la primacía del gobierno federal en el manejo de las relaciones exteriores. Esta se fundamenta en señalar que la conducción de la política exterior proviene de la separación de poderes. Por consiguiente, se argumenta que el Presidente constituye el órgano fundamental en la conducción de los actos internacionales del Estado, por lo que las cortes no podrían válidamente intervenir en esa tarea²⁴.

En el caso de Costa Rica, no existe regulación explícita del acto de gobierno. La elaboración de la teoría de esta categoría jurídica proviene de la doctrina, prácticamente basada en el análisis que del tema realizó el profesor Eduardo Ortiz Ortiz²⁵. La tesis de Ortiz se basa en el análisis de esa categoría en la Ley de lo Contencioso-Administrativo española, de 1956, proveniente del derecho francés. En esta normativa, se opta por establecer

22 La sentencia fue redactada por el Chief Justice John Marshall, quien había ocupado el cargo de Secretario de Estado, motivo por el cual daba especial importancia a los poderes políticos del Poder Ejecutivo. El texto completo de la sentencia de Marbury versus Madison en página electrónica Findlaw.com, en dirección electrónica: <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=5&invol=137>. Revisada 23 de junio de 2011.

23 Spiro, pp. 7-8.

24 Ibid., pp. 10-13 y Bolewsky, p. 108.

25 ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *Tesis de Derecho Administrativo*, Tomo 1, San José, Editorial Stradtman, 1998, pp. 121-144.

una lista abierta de actos que podrían considerarse de gobierno y, por ende, que no podrían ser revisados por los tribunales del país. Estos son los propios de la conducción de las relaciones internacionales y la relación entre los poderes del Estado. El objetivo de esta regulación consiste en reducir al máximo las posibilidades del Estado para limitar el control de sus actos²⁶.

4.- LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La impronta de la noción de transparencia y control se ha transformado en uno de los rasgos de las sociedades contemporáneas²⁷. La transparencia implica, por un lado, la apertura para brindar la información necesaria a la sociedad civil y, por otro, la evaluación de los actos de la administración a partir de dicha información²⁸. Esta visión de la actuación del Estado ha causado una transformación en la forma en que se percibe la en que los estados conducen su política exterior. En esta línea, un ámbito antes opaco y poco conocido por la opinión pública ha pasado a conformar parte de la realidad cotidiana, lo que ha motivado

26 En un comentario a la mencionada ley española de lo contencioso administrativo señalaba García de Enterría: "[...] hay que decir que estos dos tipos de actos (vuelvo a repetir: los producidos en las relaciones internacionales y los que se realizan en el ámbito de relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento) no proceden, con toda claridad, de la Administración como persona. Las relaciones internacionales las cumple, no la Administración, sino la persona internacional del Estado, el Estado entendido como personalidad jurídica desde otro ordenamiento distinto del Ordenamiento administrativo, desde el Ordenamiento jurídico internacional. Y a su vez, las relaciones con el Parlamento tampoco las cumple la Administración en cuanto tal, sino simplemente los titulares de los puestos supremos de la Administración en cuanto que cumplen otras funciones constitucionales además de las propias de órganos de la Administración [...] [...] Tan no es una inmunidad jurisdiccional la exclusión de esas dos especies de actos, que justamente, y esta me parece que es la prueba definitiva, resulta que los mismos son residenciables ante otras jurisdicciones con plena normalidad: los actos de relación internacional, ante los órganos jurisdiccionales internacionales; los actos constitucionales de relación con el Parlamento o con las Cortes ante los órganos de la jurisdicción constitucional, allí donde ésta exista." GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, en *Revista de Administración Pública*, N° 38, Madrid, mayo-agosto, 1962, pp. 159-205. En dirección electrónica: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1962_038_159.PDF Revisado 24 de junio de 2011, pp. 185-186

27 Sobre el concepto de transparencia en las sociedades modernas ver GRIGORESCU, Alexander, *International Organizations and Government Transparency*, *International Studies Quarterly*, N° 47, 2003, pp. 643-667.

28 *Ibid.*, p. 646.

a buscar mecanismos de control en el sistema jurisdiccional. ¿Cómo evolucionaron las doctrinas analizadas en el acápite anterior? El propósito de este acápite consiste en analizar las discusiones en torno al control jurisdiccional de los actos de política exterior, y cómo estas discusiones han repercutido en las decisiones de abrir o reducir el sistema de control.

Al realizar un examen comparativo de este fenómeno, puede apreciarse cómo existen sistemas donde la apertura al control, desde el punto de vista jurídico ha sido total, tal constituye el caso alemán. En otros casos, se ha seguido un sistema más cerrado tal es el caso francés. Mientras que en otros, existe un debate abierto, y encarnizado sobre el control, como por ejemplo la Unión Europea y los Estados Unidos. A continuación se describirán dichas discusiones.

Un interesante caso de estudio en esta línea ha sido el alemán. En el sistema alemán el Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) no se desarrolló una doctrina similar a la de *actos de gobierno* en relación con el control de la política exterior. Incluso, no existen limitaciones normativas para que el Tribunal Constitucional ejerza control sobre las actuaciones internacionales del Estado²⁹. Por el contrario, lo que se ha elaborado es una serie de principios sobre las reglas de interpretación que debe seguir el Tribunal para valorar el control de los actos de política exterior. Dentro de estas reglas se encuentran los principios de aproximación y el de autocontención. Según los cuales, al analizar un caso en el cual se valoren las actuaciones internacionales del Estado, debe tomarse en cuenta que las decisiones que se tomen no necesariamente pueden apegarse en su totalidad a la legalidad interna, dado que se toma mediante la negociación con otras partes³⁰.

29 ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *Control Judicial de los Actos Políticos. Recurso de protección ante las cuestiones políticas*, en Revista Ius et Praxis, volumen 14, N°2, Universidad de Talca, Chile, 2008, pp. 271-307. En dirección electrónica: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0718-00122008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Revisado 20 de junio de 2011, p. 278. En el mismo sentido Boleswky, p. 125; Mesquita Ceia, pp. 16.

30 Mesquita Ceia, pp. 17.

Por consiguiente, el gobierno debe actuar con cierto nivel de discrecionalidad que el Tribunal Constitucional debe respetar. Desde esta línea, el Tribunal solo podría limitar la acción del Gobierno Federal alemán si este, manifiestamente, actúa con arbitrariedad y lesiona la delimitación básica que establece la constitución³¹. Esta tesis fue tomada por el Tribunal Constitucional al referirse al caso de la instalación de misiles estadounidenses en su territorio en 1984, en esa ocasión indicó que:

“Estimations and evaluations in the field of foreign and security policy fall within the competence of the Federal Government. The limit for the competence of appreciation by the Federal Government is only evident arbitrariness. The Court cannot review, within this limit, whether the appreciations or evaluations made by the Federal Government are correct or not because there are no legal criteria for that; they fall within the sphere of political responsibility”³².

Lo significativo del caso alemán radica en la apertura hacia una interpretación alejada de la estricta rigurosidad interpretativa, dirigida a controlar los actos de política exterior. Desde esta línea, el Bundesverfassungsgericht ha ido estableciendo reglas, que sin eliminar el control jurisdiccional, pretenden establecer un equilibrio en relación con la complejidad de la actuación que todo gobierno tiene en el ámbito internacional.

Una línea menos abierta se encuentra en la evolución francesa e inglesa del control. En el caso francés, durante los últimos años se ha ido paulatinamente restringiendo el concepto de “acte de gouvernement”, sin que este desaparezca. Asimismo, el Consejo de Estado ha desarrollado la noción de “acte détachable

31 Bolewsky, pp. 125-127; Mesquita Ceia, p. 12.

32 ARNOLD, Rainer, *Political Questions and Constitutional Review. The German Perspective*. Ponencia presentada en el VII Congreso de Constitucionalistas, organización por la Asociación de Constitucionalistas Griegos, mayo, 2007. Publicado en: www.enelsyn.gr/.../Paper%20by%20Prof.%20Dr.%20Rainer%20Arnold.pdf. Revisado 26 de junio de 2011. P. 6.

des relations internationales” (*acto separable de las relaciones internacionales*), según el cual existen una serie de actuaciones ligados a los actos de gobierno, que si pueden ser controlables, dado que son actos de ejecución y no de decisión de asuntos de política exterior. En esta línea, en la medida que acto sea separable de la conducción de las relaciones internacionales no podría calificarse como acto de gobierno³³. No obstante, esta reducción no ha sido suficiente para disminuir la prerrogativa que goza el presidente de la República en la planificación y ejecución de la política exterior.

Dos casos reflejan esta situación. El primero se remonta a 1995, cuando el Presidente francés ordenó la reactivación de ensayos nucleares en la Polinesia Francesa. Por tal razón, la organización *Green Peace* llevó el caso a las cortes administrativas francesas, con el propósito de que estas ordenaran al gobierno revertir dicha decisión. El Consejo de Estado determinó que la decisión cuestionada no podía separarse de la esfera de la conducción de las relaciones exteriores del Estado. Motivo por el cual no podía ser siquiera analizada por el Consejo³⁴.

El segundo caso, resuelto en 2003, fue presentado por un comité de ciudadanos en contra de la guerra en Iraq. En este, los accionantes solicitaron al Consejo de Estado anular la decisión de la ministra de Defensa, que permitió el uso del espacio aéreo francés para el traslado de aviones británicos y estadounidenses, los que serían empleados durante las operaciones militares en Iraq. El Consejo nuevamente determinó que la decisión constituía un acto de política exterior, por lo tanto, un acto de gobierno no controlable jurisdiccionalmente³⁵.

Por otro lado, existen debates abiertos tanto el ámbito académico y político sobre los alcances del control jurisdiccional en

33 Bolewski, p. 120.

34 Un extracto de dicha resolución en la página electrónica del Institute for Transnational Law, dirección electrónica: http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/french/case.php?id=1017. Revisada 30 de junio de 2011.

35 El texto de la resolución en la página de la electrónica de la Revue de la Actualite Juridique Française, en dirección electrónica: <http://www.rajf.org/spip.php?article2237>. Revisa 30 de junio de 2011.

la Unión Europea. Estos debates surgieron al establecerse política y jurídicamente la construcción de una política exterior y de seguridad común. En este sentido, el Tratado de Lisboa organizó un régimen particular para la elaboración, así como en la aplicación de la política exterior y de seguridad común y su vínculo con el Tribunal de Justicia Europeo. De acuerdo con esta estructura, este órgano no tiene la capacidad jurídica para ejercer controles sobre “las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, *tampoco puede ejercer controles sobre los actos adoptados sobre la base de éstas (sic)*”³⁶. Esta disposición no resultaba novedosa sino que había sido desarrollada por el Tratado de Maastricht y la jurisprudencia del Tribunal Europeo, asimismo, se había planteado en el mismo sentido dentro del fracasado proyecto de Tratado Constitucional³⁷.

No obstante, existen dos ámbitos en los cuales el sistema jurídico europeo permite al Tribunal realizar actividad de control. Estas corresponden a la posibilidad de revisar aquellos actos que violen las competencias de otras instituciones de la Unión, así como a aquellas medidas que restrinjan los derechos de las personas físicas o jurídicas. Asimismo, el Tribunal mantiene su competencia para valorar la legalidad de otras áreas de acción internacional de la Unión, tales como política comercial común, cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria³⁸.

La exclusión de la política exterior y de seguridad ha girado en torno al debate de la oportunidad y el abuso. En otras palabras, quienes defienden la exclusión, tal es el caso de Van Elsuwege, sostienen que el ejercicio de la política exterior requiere de altos niveles de flexibilidad y discrecionalidad para adaptarse a los cambios que se producen en el ámbito internacional³⁹. No obstante, existe una fuerte corriente para que el Tribunal Europeo pueda entrar a ejercer un mayor control de la política exterior

36 ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional de la Cátedra Jean Monnet*, N°1, 2010, p. 9.

37 ESPOSITO, Carlos y BLASQUEZ NAVARRO, Irene, *El control jurisdiccional de la Política Exterior y de Seguridad Común*, en *Revista Alegados*, N° 61, México, 2005, pp. 451-474. Pp. 462-465.

38 Van Elsuwege, pp. 2-3.

39 *Ibid*, p. 5.

y de seguridad común. Esto ha provocado que el propio Tribunal Europeo, previo al Tratado de Lisboa, iniciase un proceso para ampliar su campo de acción en esta materia, mediante por la vía de la interpretación de ciertos conceptos. En esta línea, el Tribunal ha elaborado una serie de criterios para determinar cuándo existe un acto de política exterior de la Unión y cuándo ese acto corresponde a otros campos. Para tal fin, se recurre al baremo de centro de gravedad, de acuerdo con el cual, el Tribunal debe determinar cuál constituye el objetivo central del acto. Como puede apreciarse, dicho criterio no brinda garantías⁴⁰.

Con mayor virulencia en el debate conceptual, en razón del peso de su política exterior, en Estados Unidos ha brotado un vivo debate sobre la materia. En tal sentido, los estudios se dividen entre aquellos que plantean la necesidad de una ruptura con la doctrina de la “political question”, que incluso permitan cuestionar las acciones militares de los gobiernos estadounidenses⁴¹. Estas surgieron durante la administración Bush, por la fuerte crítica al Ejecutivo, de, establecer como actos de política exterior las acciones contra el terrorismo, permitió incluso ejercer limitaciones a derechos humanos dentro y fuera del territorio de los Estados Unidos⁴². Finalmente, existen críticas de largo plazo, referentes a lo perjudicial para un sistema democrático que existan actos puramente autocráticos, que pueden permitir restricciones a las libertades civiles (por ejemplo, las limitaciones de viaje, comercio y derechos de los inmigrantes)⁴³. Igualmente, han surgido cuestionamientos sobre el contenido histórico jurídico del concepto, con vista a debilitarlo y permitir a los tribunales variar dicho criterio⁴⁴. Por otro lado, existen también fuertes

40 Ibid, p. 9-12.

41 En esta línea ver por ejemplo John Yoo, quien sostiene que si bien no habría posibilidad de revisar el inicio de una guerra, si sería posible cuestionar en vía judicial las acciones que se sigan en esta. YOO, John, *Judicial Review and the War on Terrorism*, en Bepress Legal Series, N° 1075, 2007.

42 En este sentido ver STHEPHERS, Beth, *Upsetting Checks and Balances: The Bush Administration's Efforts To Limit Human Rights Litigation*, en Harvard Human Rights Journal, N° 17, 2004, pp. 169-205.

43 En este sentido ver HENKIN, Louis, *Is there a Political Question Doctrine?*, en The Yale Law Journal, Vol. 85, No. 5, abril 1976, pp. 597-625, en dirección electrónica: <http://www.jstor.org/stable/795454>. Revisado 27 de junio de 2011. En la misma línea, Spiro, *Globalization and the (Foreign Affairs) Constitution...*

44 En este sentido LAVINBUK, Ariel N., *Rethinking Early Judicial Involvement in Foreign Affairs:*

grupos académicos que defienden el carácter de inescrutabilidad jurisdiccional de la política exterior, dada la necesidad de mantener altos niveles de discrecionalidad en la materia y mantener la unidad del tema⁴⁵.

El desarrollo fundamental sobre la relación entre política exterior y control jurisdiccional fue definido por el caso Baker contra Carr, resuelto en 1962. Paradójicamente, este caso no se encontraba vinculado con política exterior, no obstante, definió los elementos por los cuales los tribunales deberían determinar si se encontraban frente a una situación que revestía una cuestión de índole político. En relación con el contenido de la política exterior, la Suprema Corte señaló que claramente la conducción de las relaciones exteriores se encontraban dentro de esa categoría de actos. Dado que se encontraban envueltos dentro de amplio ámbito de discrecionalidad, ajeno a los estándares judiciales. Asimismo, señaló que en esos casos se requería de univocidad de actuación por parte del estado, misión que constitucionalmente fue entregado al Poder Ejecutivo⁴⁶.

No obstante, la Corte Suprema indicó que incluso en los casos de política exterior los tribunales debían analizar si realmente se trataba de una cuestión política. Para lo cual determinó seis parámetros⁴⁷:

- a. La existencia de una clara indicación constitucional de que la cuestión ha sido asignado a un órgano político del gobierno.
- b. La inexistencia de parámetros judiciales de valoración del acto.
- c. La existencia de una decisión política discrecional como elemento fundamental para la realización del acto.

An Empirical Study of the Supreme Court's Docket, en *The Yale Law Journal*, Vol. N° 114, 2005, pp. 855-902. En dirección electrónica: <http://www.yalelawjournal.org/the-yale-law-journal/content-pages/rethinking-early-judicial-involvement-in-foreign-affairs-an-empirical-study-of-the-supreme-court-s-docket/>. Revisado 20 de junio de 2011.

45 NZELIBE, Jide, *The Uniqueness of Foreign Affairs...*

46 Baker versus Carr. Supreme Court, texto completo en: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=369&invol=186>. Revisado 6 de julio de 2011.

47 Ibid.

- d. La imposibilidad de evitar una marcada contradicción con los otros órganos del estado al valorar judicialmente el acto.
- e. La necesidad inusual de aceptar una decisión de carácter político previamente tomada.
- f. La posibilidad de generar controversias con la existencia de múltiples pronunciamientos alrededor de un tema.

Desde el punto de vista judicial, durante los últimos cuarenta años se ha tratado, por medio de acciones judiciales variar la doctrina en los tribunales estadounidenses. Dentro de los juicios más sonados, se encuentran el caso Goldwater. En este, un grupo de congresistas llevaron a la Corte Suprema el acto del presidente Jimmy Carter de denunciar, en 1979, el tratado de defensa recíproca que sostenían los Estados Unidos y Taiwán. Los congresistas alegaban que esa acción contravenía la Constitución, a lo que la Corte, en una decisión muy dividida de seis votos contra tres, señaló que el acto de rompimiento de un tratado, a diferencia de su aprobación, constituía una cuestión política no controlable en estrados judiciales⁴⁸.

A principios de la pasada década, las acciones políticas del gobierno estadounidense fueron llevadas nuevamente a los tribunales. Uno de estos ejemplos fue el caso Schneider contra Kissinger, presentado en el 2004 y resuelto en 2005. En este asunto, dos de los hijos del general René Schneider demandaron a Henry Kissinger por el homicidio de este, el cual se encontraba incluido dentro de los actos de preparación y ejecución de apoyo al golpe de estado contra Salvador Allende, que se produjo en 1973. *Efectivamente, la Corte del Distrito de Columbia* concluyó que el homicidio se encontraba ligado dentro de la acción de los Estados Unidos para socavar el régimen de Allende. Por lo que, con fundamento en la doctrina de la “political question”, consideró que:

48 Un resumen de la sentencia en la página electrónica de IIT Chicago-Kent College Law, en dirección electrónica: [http://www.oyez.org/cases/1970-1979/1979_79_856](http://www.oyez.org/cases/1970-1979/1979/1979_79_856). Revisada 6 de julio de 2011.

“The decision to support a coup of the Chilean Government to prevent Dr. Allende from coming to power, and the means by which the United States Government sought to effect that goal, implicate policy decisions in the murky realm of foreign affairs and national security best left to the political branches [...]

[...]For better or worse, the plaintiffs’ claims arise within the context of the United States’s conduct of its foreign relations. Second-guessing the methods by which the Executive Branch chose to deal with a new Socialist regime in Chile in the 1970s vis a vis their effect on foreign citizens is not the proper role of this Court”⁴⁹.

Finalmente, se encuentra el caso planteado en 2002 en el estado de Massachusetts. Este fue seguido por un grupo de congresistas y miembros de las fuerzas armadas, contra el entonces presidente George Bush y el secretario de Defensa Donald Rumsfeld. En este, los demandantes acusaron a ambos funcionarios de extralimitar su actuación, al ordenar operaciones militares en Iraq, que no fueron aprobados previamente por el Congreso. Por otro lado, la representación de Bush y Rumsfeld indicó que los tribunales se encontraban constitucionalmente excluidos de una valoración de la política exterior, en especial, debido a que una actuación judicial podría cuestionar internacionalmente la posición política y militar de los Estados Unidos. La Corte de Apelaciones de Massachusetts determinó que si bien resulta posible que los tribunales estadounidenses valoren las disputas entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el caso bajo análisis, la materia cuestionada eran la forma en que el Ejecutivo actuó, lo cual se enmarcaba dentro de aquellos poderes que se encontraban protegido por la doctrina de la “political question”, por lo cual rechazó la demanda⁵⁰.

49 Schneider contra Kissinger, Civil Action No. 01-1902 (RMC), United States District Court for the District of Columbia. En dirección electrónica: <http://homepage.nlworld.com/jksnc/docs/schneider-310FSupp2d251.html>. Revisado el 6 de julio de 2011.

50 Sentencia emitida por la Corte de Apelaciones del Distrito de Massachusetts, del 13 de marzo de

5.- UN PANORAMA GENERAL. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN COSTA RICA

El control constitucional en Costa Rica ha sido periodizado en dos grandes etapas⁵¹. El punto de inflexión de estas es la promulgación de la ley de la Jurisdicción Constitucional, en 1989, mediante la cual se crea la Sala Constitucional. ¿Ha jugado algún rol la Sala Constitucional en el control de la política exterior?, ¿cuál ha sido el peso de dicho rol? Este acápite tiene como objetivo mostrar un panorama general sobre el desarrollo del control constitucional de los actos de política exterior en Costa Rica, durante el periodo comprendido entre 1989 y 2011. De forma tal, se pretende realizar un análisis de los temas y las tendencias que ha seguido el nuestro tribunal constitucional en torno a estos.

Como señalamos al inicio de este trabajo, el control de los actos de política exterior se divide tradicionalmente en dos variantes: el control de los tratados internacionales y el control de los actos no normativos de política exterior. En tal sentido, bajo la concepción operativa que se definió al principio de esta investigación, el Cuadro N°1 muestra la cantidad de asuntos relativos a política exterior, que han sido resueltos de una u otra forma por la Sala Constitucional. En este sentido, puede notarse el escaso peso relativo que tienen los asuntos de política exterior en el trabajo del Tribunal Constitucional costarricense.

2003. Texto completo en <http://www.ca1.uscourts.gov/pdf/opinions/03-1266-01A.pdf>. Revisado 6 de junio de 2011.

51 Una descripción del desarrollo del control constitucional en Costa Rica en: CASTILLO VÍQUEZ, Fernando, *El control constitucional en Costa Rica. Reseña Histórica*, artículo publicado en la página electrónica de la Procuraduría General de la República. En dirección electrónica: http://www.pgr.go.cr/revista/rev_publicacion.aspx?nRevista=7&nPar3=6&nPar5=0&strPar2=P. Revisado 12 de octubre de 2011.

*Cuadro N°1. Control de actos de política exterior de la Sala
Constitucional (1989-2011)*

Año	N° Casos resueltos	Total de casos con contenido de PE	Consultas preceptivas de constitucionalidad de tratados internacionales	Relativos a control de actos de política exterior
1989	174	0	0	0
1990	1661	17	17	0
1991	2209	19	18	1
1992	3651	11	11	0
1993	6148	5	3	2
1994	7621	18	17	1
1995	7077	26	26	0
1996	7104	22	22	0
1997	8857	12	12	0
1998	9245	28	28	0
1999	9298	38	38	0
2000	9301	39	39	0
2001	10809	19	17	2
2002	12263	21	21	0
2003	11361	4	3	1
2004	14430	11	1	10
2005	13709	15	5	10
2006	16282	13	8	5
2007	17108	15	14	1
2008	17109	22	20	2
2009	17104	8	5	3
2010	18402	22	21	1
2011	19320	4	3	1
Total	240243	389	349	40

Fuente: elaboración propia, a partir de CASCANTE SEGURA, Carlos Humberto, Base de datos de resoluciones sobre el control de actos de política exterior (1989-2011), San José, 2011.

Como puede apreciarse, de estos asuntos la gran mayoría, un 89,7%, corresponde a la consulta preceptiva legislativa, que opera durante el proceso de aprobación de tratados internacionales. Precisamente, dicha materia se encuentra claramente regulada por el artículo 96 de la ley de Jurisdicción Constitucional (LJC)⁵². El 11,3% restante corresponde a la valoración de causas ajenas a la producción normativa internacional. De las cuales, 19 asuntos se concentran durante los años 2004 y 2005. Mientras que existen 10 años en que no le fueron sometidos este tipo de controversias y en seis solamente le fue presentado un asunto con esas características.

Cuadro N°2. Temas relacionados con actos de política exterior sometidos a la Sala Constitucional (1989-2011)

Tema	N° Casos sometidos	Tipo de procedimiento empleado para resolver
Apoyo del gobierno a la coalición internacional contra Iraq	17	Acción de inconstitucionalidad Recurso de amparo
Asilo diplomático y territorial	3	Recurso de amparo
Establecimiento de misiones diplomáticas y oficinas consulares	3	Acción de inconstitucionalidad Recurso de amparo
Protección diplomática	3	Recurso de amparo Recurso de habeas corpus
Inacción en la política exterior	2	Recurso de amparo
Acuerdos políticos internacionales	1	Recurso de amparo

⁵² En este sentido, el artículo ordena: "Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

- a) *Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.*" [La negrita no corresponde al original].

Tema	Nº Casos sometidos	Tipo de procedimiento empleado para resolver
Cumplimiento de obligaciones internacionales	1	Recurso de amparo
Demarcación fronteriza	1	Acción de inconstitucionalidad
Destitución de embajadores	1	Recurso de amparo
Inclusión en organismo internacional	1	Consulta preceptiva
Límites marinos	1	Acción de inconstitucionalidad
Manejo de conflicto limítrofe con Nicaragua	1	Acción de inconstitucionalidad
Nombramiento de representantes a conferencias internacionales	1	Recurso de amparo
Participación en actividades internacionales	1	Recurso de amparo
Permiso para el ingreso de aeronaves y naves militares al territorio costarricense	1	Acción de inconstitucionalidad
Remisión de tratados internacionales al Congreso	1	Recurso de amparo

Fuente: elaboración propia, a partir de CASCANTE SEGURA, Carlos Humberto, Base de datos de resoluciones sobre el control de actos de política exterior (1989-2011), San José, 2011.

Como puede notarse en el Cuadro N° 2, los 40 casos se distribuyen en una gran variedad de temas, con un punto de concentración constituido por el caso de apoyo del gobierno a las operaciones militares en Iraq, realizadas por una coalición liderada por los Estados Unidos, causas que iniciaron en el 2003 y fueron resueltas entre 2004 y 2005. Además, existe otro grupo considerable de resoluciones dirigidas a la dirección de las relaciones diplomáticas (establecimiento de misiones diplomáticas y oficinas consulares; destituciones de embajador; nombramiento de representantes ante conferencias internacionales), la protección y el asilo diplomático y los problemas limítrofes. En el pla-

no jurídico, a diferencia del control constitucional de los tratados internacionales, el procedimiento para la revisión de los actos de política exterior no se encuentra definido. Motivo por el cual, el cuestionamiento de estos temas se ha empleado primordialmente, dada su amplitud, el recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad⁵³.

Cuadro N°3. Asuntos de política exterior analizados por la Sala Constitucional ordenados por países y organismos (1989-2011)

País	N° Casos Sometidos	Tema
Estados Unidos	21 (5) ⁱ	Coalición, ingreso de naves y aeronaves, protección diplomática, remisión de tratados y cierre de oficinas consulares.
Nicaragua	3	Demarcación fronteriza, manejo de conflicto limítrofe y acuerdo dentro una reunión binacional.
España	3 (2) ⁱⁱ	Participación en un desfile militar y causa de asilo diplomático-territorial.

⁵³ En este sentido, la regulación de la acción de inconstitucionalidad en la Ley de Jurisdicción Constitucional permite, por su amplitud, este tipo de cuestionamientos. Así, el artículo 73 ordena que: "Artículo 73.- Cabrá la acción de inconstitucionalidad: [...]b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo." Los actos subjetivos constituyen aquellos actos dirigidos hacia cualquier sujeto que no sean la propia administración. Lo cual debe interpretarse en relación con el artículo 75, el cual establece que: "Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado.

No será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto.

Tampoco la necesitarán el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes.

En los casos de los dos párrafos anteriores, interpuesta la acción se seguirán los trámites señalados en los artículos siguientes, en lo que fueren compatibles." [Lo subrayado no corresponde al original]. En términos generales, la Sala ha considerado que muchos intereses que se defienden mediante la acción internacional del Estado constituyen bienes difusos, como por ejemplo: la paz y los derechos territoriales.

País	Nº Casos Sometidos	Tema
Israel	3 (2) ⁱⁱⁱ	Mantenimiento de relaciones diplomáticas y cierre de la Embajada en Jerusalén.
Colombia	1	Límites marítimos
Honduras	1	Inacción diplomática (caso Zelaya)
Italia	1	Omisión diplomática (derechos de descendientes italianos).
Panamá	1	Protección diplomática.
Polonia	1	Destitución de embajador.
Venezuela	1	Asilo diplomático-territorial (caso Ortega).
ACNUR	1	Protección diplomática.
Conferencia Ballenera Internacional	1	Omisión diplomática (participación en reuniones y pago de cuotas).
Fondo Indígena	1	Determinación de delegación.
Parlamento Latinoamericano	1	Inclusión en organismo internacional.

i.- 16 causas corresponden al apoyo a la coalición para operaciones militares en Iraq.

ii.- Dos causas corresponden a un mismo asunto.

iii.- Dos causas corresponden al cierre de la Embajada en Jerusalén.

Fuente: elaboración propia, a partir de CASCANTE SEGURA, Carlos Humberto, Base de datos de resoluciones sobre el control de actos de política exterior (1989-2011), San José, 2011.

Al ordenar las causas en relación con el destinatario de la acción de política exterior, de acuerdo con el Cuadro N° 3, puede notarse que cinco de estas, incluso eliminando el efecto Iraq, involucran a los Estados Unidos. Siguen en este orden Nicaragua e Israel. Como puede apreciarse los procedimientos se han establecido en razón de casos con difusión y debate dentro de la sociedad costarricense. En este sentido, el debate

jurídico se transformó en un componente accesorio a la controversia política.

En algunos en algunos casos, con efectos más considerables en el comportamiento del gobierno de turno. En este sentido, en 25 de los 40 casos analizados, la Sala Constitucional llegó a la conclusión de que tenía potestad para el control de los actos de política exterior. Este número debe dimensionarse. De ese total, 17 corresponden al mencionado caso de apoyo a la colación contra Iraq, mientras que en los casos de España e Israel existen dos causas por el mismo asunto. Por consiguiente, al eliminar dichas repeticiones, subsisten un total de 22 asuntos, de los cuales en nueve la Sala Constitucional señaló que contaba con potestades de control y revisión. Analizaremos con detenimiento este punto en los siguientes apartados.

En conclusión, en el transcurso de más de dos décadas de existencia la Sala ha analizado, restando las consultas preceptivas, apenas 22 asuntos referentes a actos de política exterior. Precisamente, solo en un caso resonante ha sido enfocada, como un instrumento institucional de control de la política exterior. Mientras que en el resto de casos ha sido empleada de forma individual ¿Cuáles factores contribuyen a este resultado? Desde el punto de vista estructural, los datos reflejan la reducida importancia que lo internacional tiene dentro de la sociedad costarricense, a diferencia de otros temas, lo cual se traduce en la escasa importancia que la mayoría de las personas le atribuye a la conducción de las relaciones internacionales, sin importar el signo político del gobierno de turno.

6.- EL CASO IRAQ. UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA DOCTRINA DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y DEL CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN COSTA RICA

Tras los atentados del 11 de setiembre de 2001, el gobierno de los Estados Unidos inició una serie de incursiones militares, primero en Afganistán y, posteriormente, en Iraq. La operación en Iraq no contó con el respaldo político suficiente dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, motivo por el cual organizó una coalición de Estados, que iniciaron sus actuaciones al margen del sistema de Naciones Unidas. Con tal fin, se buscó el apoyo de distintos países en Europa y América Latina. El 19 de marzo de 2003, el entonces presidente de la República, Abel Pacheco de la Espriella, y el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Roberto Tovar Faja, emitieron una declaración unilateral, titulada “Posición oficial del gobierno de Costa Rica ante la guerra contra Iraq”⁵⁴. En este documento, el gobierno de la República señaló que:

“[...] Reitera, de manera inequívoca, su respaldo a la alianza internacional contra el terrorismo, definido desde los hechos del once de setiembre de 2001, por el Poder Ejecutivo, las representaciones parlamentarias de los partidos políticos y por la ciudadanía.

Manifiesta que nuestra vocación de paz no debe ser interpretada como indiferencia o tolerancia ante el terrorismo. Además, en el conflicto entre la paz y el terrorismo no somos neutrales. Costa Rica es y será una aliada leal, firme y decidida a favor de quienes buscan la paz, la libertad, la democracia y el respeto al derecho internacional.”⁵⁵

54 El texto completo de la declaración en página electrónica del periódico La Nación, en la dirección electrónica: http://www.nacion.com/ln_es/ESPECIALES/iraq/comunicado.pdf. Revisada 11 de julio de 2011.

55 Ibid.

El 22 de marzo, tras una cadena de radio y televisión, se produjo un nuevo comunicado de prensa, en el mismo sentido que el anterior. Aunado a lo cual, llegó a la palestra una publicación electrónica del Departamento de Estado estadounidense, en el cual se incluía a Costa Rica dentro de los países que integraban la coalición que realizaba operaciones militares en Iraq. El 25 de marzo, el ministro Tovar Faja emitió una nota en la que señalaba que "[...] *El apoyo del Gobierno de Costa Rica a la alianza es estrictamente moral*". Ese mismo día, en conferencia de prensa, el presidente Pacheco volvió a reiterar su "apoyo moral" a la coalición dirigida por Estados Unidos⁵⁶. La posición del gobierno produjo una intensa crítica de diversos sectores, tanto del campo político como del campo académico⁵⁷, que deben ser estudiadas con mayor detenimiento en trabajos posteriores. Incluso, en una encuesta de la empresa Demoscopia para el diario *Al Día*, indicó que un 57% de la muestra se encontraba en contra de la decisión gubernamental, un 30% a favor y un 13% no tenía opinión al respecto.

Como parte de este descontento, dos días antes de la citada conferencia de prensa, se instituyó el primer recurso de amparo contra la ministra de la Presidencia y el ministro de Relaciones Exteriores. Este fue seguido por 17 causas sobre el tema, como puede apreciarse en el Cuadro N°4.

56 Agencia ACAN-EFE, *Gobierno no retirará apoyo a EEUU a pesar de clamor popular*, en periódico *La Nación*, 25 de marzo de 2003, en dirección electrónica: http://www.nacion.com/in_es/2003/marzo/25/apoyo_gobierno.html. Revisado 11 de julio de 2011.

57 Sobre estas críticas, especialmente publicadas como artículos de opinión, ver Especial del periódico *La Nación* sobre la Guerra en Iraq, en dirección electrónica: http://www.nacion.com/in_es/ESPECIALES/iraq/navegacion.html. Revisada 11 de julio de 2011.

*Cuadro N°4. Recursos de amparo y acciones de
inconstitucionalidad presentados contra la declaración de
apoyo del gobierno a la coalición contra Iraq (2003-2005)*

Fecha de presentación	Tipo de recurrente	Voto N°	Fecha Finalización	Tipo de Proceso
23/03/2003	MANUEL BALTODANO RODRÍGUEZ-Abogado BELEIDA VALVERDE GONZÁLEZ- Ama de casa OSCAR BALTODANO VALVERDE- Menor	04-13231	23/11/2004	R. amparo
24/03/2003	ADOLFO CONSTENLA ARGUEDAS- Abogado	05-07889	21/07/2005	R. amparo
25/03/2003	ALEX SOLÍS FALLAS- Abogado	04-14422	17/12/2004	R. amparo
27/03/2003	AGUSTIN UREÑA ÁLVAREZ-Abogado	05-07153	08/06/2005	R. amparo
28/03/2003	FRANCISCO AGUILAR URBINA- Abogado ANA ELENA BADILLA GÓMEZ-Abogado LINA BARRANTES CASTEGNARO-Abogado LUIS ALBERTO CORDE- RO ARIAS-Abogado	04-14423	17/12/2004	R. amparo
30/03/2003	EDGAR NÚÑEZ CARTIN	05-05278	04/05/2005	R. amparo
31/03/2003	TEODORO PEÑA HER- NANDEZ	05-08374	28/06/2005	
31/03/2003	HUMBERTO ARCE SA- LAS - Diputado KYRA DE LA ROSA - Diputada CARLOS HERRERA CALVO - Diputado PETER GUEVAVA GUTH - Diputado LUIS GERARDO VILLA- NUEVA - Diputado FEDERICO MALAVASI - Diputado CARLOS SALAZAR RAMIREZ-Diputado	05-05279	04/05/2005	R. Amparo

Fecha de presentación	Tipo de recurrente	Voto N°	Fecha Finalización	Tipo de Proceso
02/04/2003	MARIO ENRIQUE MENDEZ PORTUGUEZ	05-00770	25/01/2005	R. amparo
04/04/2003	LUIS ROBERTO ZAMORA BOLAÑOS, Estudiante de derecho.	04-09992	08/09/2004	A. inconstitucionalidad
07/04/2003	ALVARO CANTERO VALVERDE Asistente administrativo	05-05280	04/05/2005	R. amparo
07/04/2003	NATALIE NOELIA LÓPEZ CASCANTE- Menor	04-14425	17/12/2004	R. amparo
10/04/2003	DESIRÉE JIMÉNEZ CAMPOS	04-14424	17/12/2004	R. amparo
11/04/2003	DUNIA CHACÓN CHAVARRÍA, Representante judicial del Colegio de Abogados de Costa Rica	04-09992	08/09/2004	A. inconstitucionalidad
21/04/2003	JOSE MANUEL ECHANDI MORA, Defensor de los habitantes MAX ALBERTO ESQUIVEL FAERRON, Defensor Adjunto de los Habitantes de la República	04-09992	08/09/2004	A. inconstitucionalidad
01/11/2004 ⁱ	LUIS ROBERTO ZAMORA BOLAÑOS- Estudiante de derecho.	04-14712	22/12/2004	R. ampliación y aclaración
05/05/2006 ⁱⁱ	ALBERTO SALOM ECHEVERRIA-Diputado	06-06999	19/05/2006	R. Amparo

- i.- Se trató de un recurso de ampliación de la sentencia (fue declarada sin lugar).
ii.- Se trató de un denuncia por desobediencia a la sentencia de la Sala (fue declarada sin lugar).

Fuente: elaboración propia, a partir de CASCANTE SEGURA, Carlos Humberto, Base de datos de resoluciones sobre el control de actos de política exterior (1989-2011), San José, 2011.

Como puede votarse, las demandas de revisión fueron realizadas por una considerable cantidad de personas, en un corto periodo de 30 días. Este comportamiento rompía con el patrón que hasta ese momento había seguido esta temática, en la Sala Constitucional, que solo había conocido de siete asuntos con características similares. ¿Por qué se judicializó esta controversia? Dentro de ese grupo de peticionarios se encontraban ciudadanos, en su mayoría abogados, los jefes de la Defensoría de los Habitantes, una representación del Colegio de Abogados y un grupo de diputados de oposición. La gran cantidad de causas demuestra como ante la incapacidad de modificar la acción del gobierno mediante el control político y la crítica social generalizada se buscó el mecanismo judicial. Incluso, la acción conjunta de los diputados de oposición demuestra la sensación de ineffectividad del control parlamentario en dicho caso. En tal sentido, el recurso a un órgano jurisdiccional, que se había consolidado dentro de la estructura institucional costarricense se percibió como el remedio que necesitaba el sistema. Los reforzamientos identitarios que provocó la acción del gobierno y la decisión de la Sala son un interesante campo para investigaciones futuras. Por ahora se analizarán los componentes jurídicos de la decisión del tribunal constitucional.

La Sala resolvió primero las tres acciones de inconstitucionalidad, mediante una resolución emitida dieciocho meses después. En esta, la Sala determinó que los accionantes establecieron dos infracciones al derecho de la Constitución la existencia de una declaración de guerra y la violación al valor constitucional de la paz. Por otra parte, la Procuraduría basó su discurso en conceptualizar los actos del Presidente y el ministro de Relaciones Exteriores como actos de gobierno. En razón de la tradición jurídica, descrita anteriormente, estos no podían ser revisados, dado que se encuentran dentro de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Una posición distinta mantuvo el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo jefe concentró su defensa en señalar que las actuaciones no implicaban una violación al valor constitucional de la paz, pues se estaba apoyando acciones

militares legítimas. De tal forma, la Sala elaboró una sentencia que analizaba la naturaleza del acto y su legitimidad, en relación con las normas constitucionales.

Bajo esta línea, la Sala determinó que todo acto del Poder Ejecutivo, sin importar la calificación que históricamente hubiese tenido, podía ser valorado en vía jurisdiccional, así indicó que:

*“[u]no tiene que ver con la naturaleza propia del acto, en tanto se trata de uno de los llamados actos de gobierno que tradicional e históricamente estuvieron excluidos del escrutinio de los tribunales de justicia. No obstante, y como se señala en los diferentes intervenciones de las partes, en el actual desarrollo jurídico costarricense no existe disenso alguno sobre la posibilidad de que el contralor de constitucionalidad revise este tipo de actos emanados por el Poder Ejecutivo, cualquiera que sea su denominación o caracterización, pues –por principio– tales actos están sometidos a la Constitución Política [...]”*⁵⁸

Desde esta perspectiva, la Sala abrió sin limitación alguna la posibilidad de controlar todo acto de política exterior y descartaba el concepto de acto de gobierno. Con lo cual asumió un sistema similar al alemán, con las responsabilidades que esta decisión implica para un tribunal constitucional. Esta apertura fue claramente comprendida por la Sala en una resolución posterior, por lo que procedió a establecer con mayor precisión sus potestades en este ámbito. Así, ante una solicitud de aclaración de esta sentencia original sobre el caso Iraq señaló que si bien tenía dicha potestad de revisión, su límite era de examen jurídico de dichos actos, pero no tenía capacidad para juzgar políticamente las actuaciones de los funcionarios públicos⁵⁹.

58 Voto N° 2004-09992 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas con treinta y un minutos del ocho de setiembre del dos mil cuatro.

59 Voto N° 2004-14712 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas con veinticuatro minutos del veintidós de diciembre del dos mil cuatro. El texto completo en dirección electrónica: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2004/04-9/04-09992.doc. Revisada 13 de setiembre de 2011.

¿Cómo interpretó la Sala Constitucional las actuaciones del gobierno costarricense en torno a las actividades militares en Iraq? En un significativo precedente la Sala aprovechó la oportunidad para establecer la existencia de límites a la acción exterior del Estado. Para ello, el tribunal constitucional construyó una argumentación en la cual relacionó, con profundidad, la Constitución, la proclama de neutralidad y la membresía al Sistema de Naciones Unidas. Desde esta línea, incluyó dentro del Derecho de la Constitución costarricense dichos elementos⁶⁰. En tal sentido, la Sala recurrió a definir y concretar una tradición política que adquirió, con la repetición de actos, connotaciones jurídicas que los gobiernos de turno no pueden incumplir o desatender.

La Sala estableció un derecho humano a la paz. Este provenía, según el discurso de la Sala, de la “tradición de paz”, que fue el producto de la historia particular del pueblo costarricense. Este se contraponía a la historia de muerte y dictadura de sus vecinos, que se cristalizó de forma expresa con la abolición del ejército en 1949, el ingreso a las Naciones Unidas y la Proclama de la Neutralidad. Desde esta línea, la Sala indicó que la paz constituía uno de los valores propios de la “identidad costarricense”, junto con la democracia, la dignidad esencial del ser humano y la Justicia, de acuerdo con los cuales, debía interpretarse la Constitución. En tal sentido, la Sala venía a repetir un discurso propio del proceso de construcción de la identidad costarricense, que ha sido especialmente analizado en la última década⁶¹.

60 El concepto de Derecho de la Constitución es conflictivo y amplio. En su acepción más aceptada se encuentra ligado a las fuentes que componen el derecho constitucional, las cuales no se encuentran únicamente en el texto, sino que implican los tratados internacionales (en el caso costarricense los referidos a derechos humanos), que incluso se encuentra por encima del texto constitucional, el reglamento de la Asamblea Legislativa y aquellas otras que la Sala ha incorporado en su jurisprudencia.

61 DÍAZ ARIAS, David y ACUÑA ORTEGA, Víctor Hugo, *Identidades nacionales en Centroamérica: bibliografía de los estudios historiográficos*, en Revista de Historia, San José, Nº 45 enero-junio de 2002, pp. 267-283; ACUÑA ORTEGA, Víctor Hugo, *La invención de la diferencia costarricense, 1810-1870*, en Revista de Historia, San José, Nº 45 enero-junio de 2002, pp. 191-228; *Nación y clase obrera en Centroamérica durante la época liberal (1870-1930)*, en MOLINA, Iván y PALMER, Steven (editores), *El paso del cometa. Estado, política social y culturas populares en Costa Rica (1800-1950)*, San José, Costa Rica: Editorial Porvenir y Plumsock Mesoamerican Studies, 1994, pp. 145-165; PALMER, Steven, *Sociedad anónima y cultura oficial: inventando la nación en Costa Rica, 1848-1900*, en MOLINA, Iván y PALMER, Steven (editores), *El paso del cometa. Estado, política social y culturas populares en Costa Rica (1800-1950)*, San José, Costa Rica: Editorial Porvenir y Plumsock Mesoamerican Studies, 1994,

En esta línea, la Sala categorizó la Proclama de Neutralidad como un acto unilateral del Estado costarricense⁶². Por consiguiente, estableció que este instrumento generaba responsabilidades internacionales que limitaban la actuación del Estado y que este se encontraba obligado a cumplir. A partir de esta conclusión, definió con mayor claridad que el Estado no solo debía buscar ciertos fines en el ámbito internacional, sino que tenía la prohibición para de emplear ciertos medios. Motivo por el cual, tenía una prohibición expresa de recurrir al uso de la fuerza o el apoyo a este tipo de medios para conseguir fines de política exterior, sin importar el valor de dichos objetivos.

Por otro lado, estableció que el ingreso del país a Naciones Unidas implicaba la expresión de la voluntad del estado de eliminar la opción del uso de la fuerza, salvo por las excepciones establecidas en el Derecho Internacional, o apoyar este tipo de acciones en “causas ajenas” o “paralelas” al sistema de Naciones Unidas, “*incluidas por supuesto las consistentes en simples “apoyos morales”- como medios correctos para solución de conflictos*”⁶³. Con fundamento en dichos argumentos, la Sala concluyó que el “apoyo moral” a la coalición violentaba

pp. 169-205; *Hacia la “Auto-inmigración”. Nacionalismo oficial en Costa Rica 1870-1930*”, en Arturo Taracena y Joel Piel, *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO El Salvador, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995, pp. 75-85; MOLINA JIMÉNEZ, Iván, *Costarricense por dicha. Identidad nacional y cambio cultural en Costa Rica durante los siglos XIX y XX*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002; DÍAZ ARIAS, David, *Invencción de una Tradición: la fiesta de la independencia durante la construcción del Estado en Costa Rica, 1821-1871*, en Revista de Historia, San José, N° 45 enero-junio de 2002, pp. 105-162; *Construyendo un Estado Moderno: Política, estado e Identidad Nacional en Costa Rica, 1821-1914*, San José, Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005; *La Fiesta de la Independencia en Costa Rica, 1821-1921*, San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2008.

62 Los actos unilaterales de los Estados constituyen una de las más importantes fuentes del Derecho Internacional. Pese a no estar definidos por medio de instrumentos internacionales, como si lo son los tratados, pese a los intentos realizados por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas. No obstante, el principio ha sido empleado por la Corte Internacional de Justicia en diversos casos, como por ejemplo, el caso relativo a los ensayos nucleares (Australia v. Francia; Nueva Zelandia v. Francia, CIJ Reporte de 1974, pp. 253-457), la delimitación fronteriza entre Burkina Faso contra la República de Malí (Reporte de 1986, p. 554) y el caso de Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Reporte 1986). Amplio sobre el contenido y definición de esta fuente del derecho internacional: CANEVELLO, Paula, *El acto unilateral internacional y la Responsabilidad Internacional*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Documento de trabajo N° 57, 2005.

63 Voto N° 2004-09992 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia...

las normas constitucionales del país. Por consiguiente, ordenó al gobierno solicitar a las autoridades estadounidenses eliminar el nombre del país de la lista de países miembros de dichas listas.

Concatenado con la materia, de seguido se encuentra la regulación de los medios que puede emplear el Estado para el patrullaje de sus mares. Tema que se encuentra vinculado con el patrullaje conjunto con los Estados Unidos. Así, en el 2007, la Sala conoció un interesante caso en el que se adujo que la aprobación legislativa para el ingreso de naves estadounidenses violaba el derecho constitucional a la paz, establecido por la Sala en el caso Iraq. En tal sentido, se acusaba de inconstitucional a la autorización para el ingreso de cinco naves artilladas, fragatas militares, estadounidenses⁶⁴. En esta ocasión la Sala volvió a reiterar su competencia para conocer de los actos política exterior, incluso aquellos emanados del Poder Legislativo. No obstante, declaró sin lugar la acción, basado en el objetivo del ingreso de las naves, el cual, de acuerdo con el criterio de la Sala, no se encontraba vinculado con el “[...] *apoyo directo o mediato a nación alguna, a propósito de un conflicto bélico específico*”⁶⁵.

El caso Iraq, así como aquellos que se encuentran relacionados con este, constituyen, desde el punto de vista jurídico, la primera vez que la Sala se planteó con profundidad el análisis y valoración de la política exterior. Además, tras la sentencia en contra del gobierno, produjo un pequeño aumento de los casos sobre esta temática, que volvió a reducirse a partir del 2007. Por otro lado, los componentes políticos del caso constituyen una veta que debe ser retomada en futuras investigaciones.

64 Voto N° 2009-005426 de la Sala Constitucional, las catorce horas y treinta y seis minutos del treinta y uno de marzo del dos mil nueve. El texto completo de la sentencia en dirección electrónica: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2009/09-5/09-005426.html. Revisado 13 de setiembre de 2011.

65 Ibid.

7.- CONFLICTOS LÍMITROFES EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL

La Sala Constitucional ha conocido un reducido número de asuntos sobre conflictos limítrofes. El caso más interesante se produjo en el 2001. Este se encuentra contextualizado por los constantes conflictos con Nicaragua en el manejo de los derechos sobre el río San Juan. Es así como, en la década de 1990, se produjeron una serie de conflictos en relación con la navegación de embarcaciones con policía en el San Juan. Para solventar tales inconvenientes, el 8 de septiembre de 1995, el comandante en jefe del Ejército de Nicaragua y el ministro de Seguridad Pública de Costa Rica firmaron un documento, conocido como Comunicado Conjunto Cuadra-Castro, el cual preveía la coordinación de operaciones en las zonas fronterizas de los dos Estados contra el tráfico ilegal de personas, vehículos y contrabando. Este documento no tenía rango de tratado internacional, sino que establecía una declaración de intenciones de ambos países para solventar todo tipo de problemas de seguridad en el río⁶⁶.

El 14 de julio de 1998, el ejército nicaragüense prohibió el tránsito por el río San Juan a las embarcaciones costarricenses oficiales, específicamente, a aquellas que transportasen miembros de la fuerza pública con sus armas de reglamento. Posteriormente, en agosto de 1998, las autoridades nicaragüenses abiertamente se negaron a cumplir con el contenido en el acuerdo Lizano-Cuadra, que se había firmado al inicio de la administración Rodríguez para regular la materia, lo que tensó nuevamente las relaciones entre ambos países. En junio de 2000, los presidentes Rodríguez Echeverría y Alemán Lacayo examinaron diversas posibilidades para poner fin al problema, lo que provocó una serie de notas entre ambos gobernantes. La actuación del presidente costarricense generó un interesante debate sobre el control que podía ejercer la Sala sobre los actos del Estado. De

66 Ver Aguilar, Nicolás, Patrullajes conjuntos en la frontera norte, en La Nación, 9 de setiembre de 1995. En página electrónica de La Nación, dirección electrónica: http://www.nacion.com/in_ee/1995/septiembre/09/pagina06.html. Revisado 10 de marzo de 2011.

tal forma, los accionantes plantearon una acción de inconstitucionalidad contra las actuaciones del gobierno costarricense, en especial contra el

"[...] acuerdo Internacional suscrito entre los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica y Nicaragua, doctores Miguel Ángel Rodríguez Echeverría y Arnoldo Alemán Lacayo, el veintinueve de junio de dos mil, relacionado con el libre tránsito de naves costarricenses en el Río San Juan, los actos constituyentes del acuerdo emitidos por las autoridades nacionales, esto es, la nota diplomática enviada por el Presidente de Costa Rica al mandatario de Nicaragua el veintiocho de junio de dos mil, y la aquiescencia de los funcionarios del Gobierno de Costa Rica ante la interpretación de los funcionarios del Gobierno de Nicaragua sobre los alcances de ese acuerdo"⁶⁷.

En contraposición, la Procuraduría General de la República, planteó el concepto de actos políticos, que se encuentran dentro de la discrecionalidad. La Sala tomó parte del razonamiento de la Procuraduría, pero no en su totalidad, pues entró a analizar la nota diplomática emitida por las autoridades costarricenses. En tal sentido la Sala indicó:

"En relación con la acusada pasividad del Gobierno costarricense en la atención del conflicto limítrofe, así como su alegada poca reacción ante las manifestaciones y actuaciones del Gobierno del Estado vecino, estima la Sala que dichos aspectos constituyen parte de la estrategia que nuestro Gobierno ha elegido para enfrentar el problema limítrofe con Nicaragua respecto de la navegación en el río San Juan, en ejercicio de sus competencias exclusivas de dirección de las relaciones internacionales del Estado, sin que sea este tribunal competente para entrar a valo-

67 Sentencia de la Sala Constitucional, N° 2001-08239, las dieciséis horas con siete minutos del catorce de agosto del dos mil uno. Texto completo en: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/htdocs/SALA.CONSTITUCIONAL/2001/01-8/01-08239.HTM>. Revisado el 9 de julio de 2011.

*rar la conveniencia u oportunidad de las mismas. Así, en cuanto a estos extremos la acción deberá ser rechazada de plano*⁶⁸.

En relación con la nota diplomática, la Sala señaló que contaba con potestades para valorar si esta se encontraba apegada al tratado Cañas – Jerez y al Laudo Cleveland y otros instrumentos internacionales sobre la materia. En otros términos, la Sala estableció que aquellos actos del Ejecutivo que puedan provocar cambios en la normativa y los derechos territoriales costarricenses pueden ser valorados en la sede constitucional. No obstante, en el caso concreto, el alto tribunal llegó a la conclusión que dicho documento *“no parece estar dirigida a modificar en forma alguna la regulaciones fronterizas vigentes entre ambos países, ya que precisamente su texto hace alusión a restablecer un modus operandi que venía funcionando temporalmente, con anterioridad a julio de mil novecientos noventa y ocho*⁶⁹.

¿Cómo evolucionó la tesis descrita? En el 2005, se solicitó a la Sala que declarase como inconstitucional *“la demarcación de la frontera entre las Repúblicas de Costa Rica y de Nicaragua así como la densificación de mojones por parte del Instituto Geográfico Nacional*⁷⁰. Para lo cual, el accionante alegó que el criterio del ministro de Relaciones Exteriores, expresado en el oficio DM-359-04, del 30 de agosto de 2004, resultaba inconstitucional. Sostuvo el accionante que una ubicación material de la línea limítrofe se fundaba en una interpretación inapropiada del Tratados Cañas – Jeréz de 1858, el Laudo Cleveland de 1888, la Convención Pacheco-Matus, de 27 de marzo de 1896, y los propios Laudos Alexander de 1901⁷¹.

68 Ibid.

69 Ibid.

70 Sentencia de la Sala Constitucional, N° 2005-02237, de las catorce horas con treinta y nueve minutos del dos de marzo del dos mil cinco. El texto completo en:

http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/htdocs/SALA_CONSTITUCIONAL/2005/05-2/05-02237.HTM. Revisado 5 de julio de 2011.

71 Ibid.

En este caso, la Sala consideró que la impugnación se encontraba dirigida contra los propios laudos Alexander. Los cuales, de acuerdo con el tribunal, constituyen laudos arbitrales internacionales consolidados que no pueden ser impugnados en los procesos ante la Sala. Sin embargo, la Sala aprovechó para reafirmar el precedente establecido en el caso anterior e indicar que la revisión de tratados y la defensa internacional de los derechos territoriales de Costa Rica, así como la estrategia que se empleó con de fin, debe ser considerados como “[...] *actos de gobierno en las relaciones internacionales sujetos al derecho internacional y la Constitución Política*”⁷².

La Sala también analizó el tema de la delimitación en las zonas marinas. El caso provino de la firma y posterior aprobación del tratado de delimitación de área marinas entre Costa Rica y Colombia. En ese momento, se solicitó a la Sala declarar inconstitucional la delimitación establecida, dado que el Gobierno había negociado incorrectamente el tratado, al conceder a Malpelo el carácter de isla, lo cual, a juicio de los accionantes, violentaba el Derecho Internacional del Mar y los intereses de Costa Rica. En esta ocasión, la sala repitió que la estrategia de negociación de tratados se encontraba dentro del margen de discrecionalidad que las autoridades del Poder Ejecutivo debían tener al concretar este tipo de acuerdos. Asimismo, la Sala determinó que al ser aprobado el convenio en cuestión por la Asamblea Legislativa, se trataba de una situación jurídica dada que no resultaba competencia de esta⁷³.

⁷² Ibid.

⁷³ Voto N° 2003-11927 de la Sala Constitucional, de las catorce horas con treinta y dos minutos del veintitrés de octubre del dos mil tres. Texto completo en dirección electrónica: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto.N°s/2003/03-11/03-11927.doc>. Revisado 5 de octubre de 2011.

8.- EL MANEJO DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

En la jurisprudencia de la Sala también se ha valorado la potestad del Poder Ejecutivo para dirigir el manejo de las relaciones diplomáticas. Estas se encuentran constituidas, desde el punto de vista jurídico, por la potestad de reconocimiento de estados, establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares, así como el establecimiento de misiones diplomáticas y oficinas consulares⁷⁴, así como en la participación en conferencias y reuniones con dicho carácter.

En relación con la potestad de mantener relaciones diplomáticas, así como el establecimiento de la apertura y cierre de representaciones costarricenses, la Sala ha reiterado la potestad discrecional del Poder Ejecutivo para tomar decisiones sobre dicha materia. El caso paradigmático ha sido las relaciones con Israel. Este ha permitido a la Sala señalar que el mantenimiento de relaciones diplomáticas constituye un acto de gobierno que no puede ser revisado por el tribunal constitucional, lo cual constituye un límite a los poderes establecidos en la sentencia 2004-09992⁷⁵. Igualmente, en el caso del establecimiento de misiones diplomáticas y oficinas consulares se ha seguido el mismo criterio. Así por ejemplo, sobre el polémico tema de la ubicación de la Embajada en Israel, la cual se ubicó hasta 2006 en Jerusalén, la Sala indicó que:

"[...] la decisión de ubicar una sede diplomática en un determinado país, constituye un asunto de discrecionalidad política y de gobierno de los órganos constitucionales encargados de las relaciones diplomáticas e internacionales, a saber: el Poder Ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 12 de la Constitución

74 Materias que, internacionalmente, se encuentran reguladas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (ratificada por Costa Rica en 1964) y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (ratificada por Costa Rica en 1966).

75 Voto N° 2009-001085 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las ocho horas y cuarenta y siete minutos del treinta de enero del dos mil nueve. Texto completo en: [http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto N°s/2009/09-1/09-001085.html](http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto%20N%20s/2009/09-1/09-001085.html). Revisado 5 de octubre de 2011.

Política. En consecuencia, se trata de un asunto librado a la soberanía bilateral de los Estados implicados, conforme a lo estableció en los artículos 2 y 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Relaciones Diplomáticas, suscrita en Viena el dieciocho de abril de mil novecientos sesenta y uno, que no tiene la virtud de causar una amenaza o una violación a derechos fundamentales inherentes a su condición de persona, con lo cual, resulta un asunto ajeno al ámbito de competencia de esta Sala efectuar un control constitucional sobre dicho acto de gobierno. Por lo expuesto, el amparo resulta inadmisibile y así debe declararse”⁷⁶.

Pocos meses después, la Sala fue más allá con respecto a este tipo de materia. En esa ocasión, el accionante basó su argumentación en componentes del Derecho Internacional. De tal manera, señaló que Costa Rica lesionaba obligaciones internacionales al no cumplir con lo dispuesto por el artículo 25 de la Carta de Naciones Unidas, por lo cual se encontraba violando el principio de “pacta sunt servanda”⁷⁷. En tal sentido, la norma en cuestión obliga a los países miembros de las Naciones Unidas a acatar las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este caso, la resolución número 478 de 1980⁷⁸,

76 Voto N° 2006-013799 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas y cincuenta y dos minutos del diecinueve de septiembre del dos mil seis. Texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2006/06-13/06-013799.html. Revisado 5 de octubre de 2011.

77 Las resoluciones internacionales como fuente de obligaciones jurídicas constituye un tema controvertido en el Derecho Internacional. Esto se debe a que en la práctica, especialmente de las Naciones Unidas, el término resolución tiene un contenido muy amplio que abarca recomendaciones y obligaciones; mientras que en la literatura especializada y la jurisprudencia de la Corte se emplea el término resolución para documentos que generan obligaciones internacionales. La Corte ha sostenido en este sentido que la obligatoriedad de una resolución del Consejo de Seguridad debe examinarse caso por caso. En esta evaluación deben emplearse factores tales como el vocabulario empleado, las discusiones previas a la votación del texto de la resolución y las normas invocadas. Desde esta línea, debe interpretarse cuál fue la intención de los miembros del Consejo. Sobre este tema ver: DIVAC ÖVERG, Marco, *The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ*, en *The European Journal of International Law*, Vol. 16, N° 5, 2006, pp. 879-906. En dirección electrónica: <http://ejil.oxfordjournals.org/content/16/5/879.full>. Revisado 29 de julio de 2011.

78 Resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad, del 20 de agosto de 1980. El texto completo en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/400/40/IMG/NR040040>.

que ordenó el traslado de las embajadas de Jerusalén a Tel Aviv. La Sala decidió no entrar a conocer el asunto, al señalar que no todas las posibles violaciones a tratados internacionales violentaban el Derecho de la Constitución. Por lo que, si algún otro Estado se encontraba perjudicado con la actuación costarricense debía recurrir a los órganos de internacionales para cuestionar las decisiones políticas costarricenses⁷⁹.

Este fallo guarda relación con el caso de la participación de Costa Rica en la Comisión Ballenera Internacional. En este caso, el accionante mantuvo la tesis de que el país incumplía un tratado internacional al no pagar las cuotas de dicho organismo. Por ende, el país perdía sus derechos de miembro, al no poder participar en pleno de la Comisión. Asimismo, alegó que la violación de dicho tratado quebrantaba el derecho constitucional al ambiente, que el alto tribunal había protegido en otros casos. Los ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, así como Ambiente y Energía, respondieron que Costa Rica en diversas ocasiones había iniciado trámites para denunciar dicho instrumento, no obstante lo cual, nunca se había concretado tal acción. La Sala consideró que la ausencia de Costa Rica en dicho foro no resultaba fundamental para la protección del ambiente, dado que este constituía solo uno más de los que integraban el sistema de protección internacional. En tal sentido, concluyó:

“[a]sí las cosas, debe entenderse que pese a haberse superado el dogma de la intangibilidad de las actuaciones del Estado en materia de relaciones internacionales, su examen por parte del juez constitucional solo procede cuando se cuente con elementos suficientes que permitan establecer la contradicción de lo impugnado con el Derecho de la Constitución, tal y como ocurre con el control

[pdf?OpenElement](#). Revisado 29 de julio de 2011.

79 Voto N° 2006-013924, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del veinte de septiembre de dos mil seis. Texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2006/06-13/06-013924.html. Revisado 29 de julio de 2011.

*jurisdiccional de cualquier actividad pública de índole discrecional*⁸⁰.

Pese a ello, en dicha ocasión, la Sala no entró a valorar el incumplimiento de una obligación internacional vigente, dado que Costa Rica aún constituía aún parte del citado instrumento. De acuerdo con la interpretación de la Sala, ¿la discrecionalidad permite evadir normas de derecho internacional? o, en el mejor de los casos, ¿ese incumplimiento debe ser reclamado únicamente por otros estados ante tribunales internacionales? Lo cierto es que ambas resoluciones entran en contradicción con el fallo emitido con respecto al caso Iraq. Como se describió anteriormente, la Sala indicó que una fuente del Derecho Internacional, en dicho caso una declaración unilateral, generaba obligaciones de comportamiento para el gobierno costarricense en el exterior. Asimismo, dicha obligación podía ser reclamada internamente ante el tribunal constitucional. No obstante, pocos meses después establece que sobre un tratado internacional, la Carta de Naciones Unidas, que forma parte del sistema jurídico interno, de acuerdo con el artículo 7° de la Constitución, no podía ser un componente para valorar la actuación del Estado. En tal sentido, la Sala interpretó que el sistema jurídico costarricense constituye un sistema dualista, excepto en el tema de derechos humanos. Con lo cual se abrió un portillo para incumplir obligaciones jurídicas internacionales previamente contraídas.

Recientemente, la Sala se enfrentó al mismo problema y resolvió, sin hacer referencia a este caso, de forma diametralmente distinta. Este asunto se encontraba relacionado con la protección de los derechos de los pueblos indígenas. En tal sentido, Costa Rica ratificó el convenio constitutivo del Fondo Indígena, este constituye un organismo multilateral que tiene como mandato consiste en *“la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento*

80 Voto N° 2007-03708 de la Sala Constitucional, de las once horas y dieciocho minutos del dieciséis de marzo del dos mil siete. Texto completo en:

http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2007/07-3/07-003708.html. Revisado 2 de agosto de 2011.

de los derechos de los Pueblos Indígenas”⁸¹. Uno de los órganos que constituye al Fondo es su Asamblea General, donde las delegaciones de todos los países, de acuerdo con el artículo 3° del Convenio, deben contar con un representante de la comunidad indígena nacional y un representante del gobierno⁸². Con motivo de la Asamblea General de 2010, la Cancillería integró una delegación en la cual el representante indígena no había sido electo por las comunidades indígenas, lo cual violentaba el tratado constitutivo del Fondo. Con esa consideración, la Sala ordenó revocar el nombramiento del delegado y tomar las medidas para el cumplimiento de la normativa citada⁸³. Este tipo de designaciones, tradicionalmente han sido considerados actos discrecionales de los gobiernos, por lo que, con ella la Sala redimensionó el efecto de las obligaciones internacionales en la gestión de la política exterior. Empero, lo oscilante de las decisiones de la Sala no aseguran que esta línea pueda mantenerse en las próximas resoluciones.

Igualmente, no ha sido tan claro el posicionamiento de la Sala en relación con la participación y compromisos adquiridos por las autoridades costarricenses en actos internacionales. Esta duda proviene de un confuso caso relativo a los acuerdos tomados en la V° Reunión Binacional entre Costa Rica y Nicaragua. En esa ocasión, las autoridades costarricenses adoptaron una declaración en la cual no se incluyó la exigencia del colectivo de transportistas costarricenses, que solicitaban reciprocidad en los requisitos de ingreso de ambos países, los cuales alegaban resultaban más gravosos en la frontera nicaragüense. Ante esta omisión, el grupo en cuestión incoó un recurso de amparo por

81 Sobre el Fondo Indígena ver página electrónica, en dirección electrónica: <http://www.fondoindigena.org/index.shtml?apc=&s=b>. Revisada 29 de julio de 2011.

82 El tratado en cuestión, denominado *Convenio del Fondo para Desarrollo de Pueblos Indígenas de América*, fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 22 de setiembre de 1995. El texto completo en la página electrónica del Sistema Nacional de Legislación Vigente, en dirección electrónica: http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=25912&nValor3=27415&strTipM=TC. Revisado 29 de julio de 2011.

83 Voto N° 2011-003084 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las ocho horas y treinta y tres minutos del once de marzo del dos mil once. Texto completo en dirección electrónica: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2011/11-03/11-003084.html. Revisada 29 de julio de 2011.

la inacción del Ministerio de Relaciones Exteriores en defensa de los derechos costarricense respecto al tema. La Sala en una confusa resolución, señaló que la Sala no tenía competencia para conocer del caso. No obstante, la incompetencia no se justificó en la naturaleza de la omisión, sino en que esta podía categorizarse como un delito de incumplimiento de deberes o una falta administrativa que debía ventilarse antes los entes jurisdiccionales correspondientes⁸⁴. La resolución en cuestión abre la posibilidad de que todo acto de política exterior pueda ser valorada por cualquier tribunal de la República, no obstante, puede generar una serie de problemas vinculados con los límites al control de la política exterior, problema al que se dedicará un breve análisis más adelante.

9. LA PROTECCIÓN Y EL ASILO DIPLOMÁTICO

Un último tema interesante analizado por la Sala ha sido la protección diplomática y el asilo diplomático y territorial. Estas actuaciones del Estado siempre han tenido un fuerte contenido político, pues implican actos de relación entre este y un individuo, que reflejan un cierto posicionamiento sobre la situación del último. En la protección diplomática implica que un estado considera que hubo violaciones a los derechos de uno de sus súbditos en otro Estado. Por otro lado, en el asilo el estado, a pesar de que no emite una justificación sobre su rechazo y aceptación, acepta que el asilado sufre algún tipo de persecución política.

En ambos casos, la Sala ha mantenido el principio de discrecionalidad de la actuación del Estado. En tal sentido, ha señalado con respecto a la protección diplomática que:

“La jurisprudencia internacional ha puesto énfasis en que la protección diplomática es primariamente un derecho de

84 Voto N° 2008-009641 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas y veintiséis minutos del trece de junio del dos mil ocho. El texto completo en: [http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto N°s/2008/08-9/08-009641.html](http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto%20N%20s/2008/08-9/08-009641.html). Revisada 1° de agosto de 2011.

los sujetos de Derecho Internacional, no así de los individuos y se configura como una competencia puramente discrecional, por cuanto no existe ninguna norma de Derecho Internacional ni, en nuestro caso, del derecho interno, que obligue al Estado a ejercerla, aunque se den los supuestos de hecho y los requisitos necesarios para ello”⁸⁵.

Cabe resaltar que la Sala realizó una precisión necesaria entre el instituto de la protección diplomática y el de asistencia consular. Esta última consiste en la obligación de los funcionarios consulares de velar por el respeto a los derechos de sus nacionales, de acuerdo con la Convención de Viena de Relaciones Consulares y Ley Orgánica del Servicio Consular. La cual ha sido, por ende, considerada como un derecho de los administrados, quienes pueden exigir por los medios correspondientes la actuación consular⁸⁶.

Por otro lado, respecto al tema del asilo en un significativo caso, que demuestra las implicaciones políticas este, la Sala definió el carácter discrecional esta institución. En tal sentido, dado que durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez se brindó asilo político al conocido líder sindical Carlos Ortega, se planteó ante la Sala que este había violentado las condiciones propias de dicho instituto, al realizar críticas públicas contra el gobierno venezolano. La Sala de forma sumaria determinó que el procedimiento para otorgar el asilo, la decisión que se tome en este, así como la supresión de tal condición no constituye materias que pueden valorarse en sede judicial⁸⁷.

85 Voto N° 2006-05600 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las quince horas y quince minutos del veintiséis de abril del dos mil seis. El texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2006/06-5/06-005600.html. Revisado 30 de julio de 2011.

86 Ibid; en el mismo sentido ver Voto N° 2001-13126 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas con diecisiete minutos del veintiuno de diciembre del dos mil uno.

87 Voto N° 2004-04488 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas con cuarenta y seis minutos del treinta de abril del dos mil cuatro. Texto completo en dirección electrónica: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2004/04-4/04-04488.doc. Revisado 5 de octubre de 2011. En el mismo sentido ver el Voto N° 5462-94 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro. Texto completo en

10.- CONSIDERACIONES FINALES Y RUTAS DE INVESTIGACIÓN

El control jurisdiccional moderno la política exterior constituye un alambicado choque de intereses. En tal sentido, se compone de delicado debate entre la necesidad de control y la discrecionalidad necesaria para el ejercicio de la política exterior. Balance difícil de alcanzar en cualquier sistema constitucional democrático, como apreciamos en los primeros acápites de esta investigación. En tal sentido, en aquellos sistemas abiertos al control, el balance no proviene del sistema jurídico, sino de la prudencia los jueces, quienes mediante líneas jurisprudenciales establecen las reglas para limitar sus potestades en este campo. Desde esta línea, la regla fundamental ha sido permitir la discrecionalidad de los actos de política exterior, siempre y cuando no rebasen los límites del derecho constitucional.

Dado el escaso desarrollo en Costa Rica del concepto de acto de gobierno y la amplitud de la normativa que regula la Sala Constitucional, el sistema costarricense permite la revisión de los actos de política exterior. Como ha podido apreciarse a lo largo de este estudio, la jurisprudencia de la Sala relativa al control jurisdiccional de la política exterior ha sido clara en establecer tal potestad. No obstante, la aplicación de esta ha sido oscilante y aún fragmentaria. De tal forma, en diferentes ocasiones se ha decantado por el control, mientras que en otros ha renunciado a dicha potestad sin expresar argumentos convincentes. En tal sentido, salvo casos evidentes como el establecimiento de misiones diplomáticas, la protección diplomática y el asilo, el tribunal constitucional costarricense no ha definido aún criterios claros para ese ejecutar este tipo controles.

Tales han sido los casos del apoyo a las operaciones militares en Iraq y el conflicto sobre los derechos de navegación en el San Juan, en los cuales Sala delineó que salvo que se violenten los principios constitucionales puede ejercerse control del acto de

política exterior. No obstante, en otros casos, no se ha respetado dicho precepto. Esta situación parece especialmente preocupante en aquellos casos en que la Sala ha tenido que valorar si la actuación del gobierno se ajusta a las obligaciones internacionales constituidas por un tratado internacional, que no forman parte de instrumentos de derechos humanos. Tal fue el caso de la participación de Costa Rica en la Comisión Ballenera Internacional y el traslado de la embajada de Jerusalén a Tel Aviv, donde el estado costarricense infligió obligaciones jurídicas internacionales.

Igualmente, el control de las actuaciones del gobierno ligadas al establecimiento de obligaciones del "softlaw" no ha sido analizado con profundidad. Tal es el caso de los actos provenientes de reuniones bilaterales, donde como señalamos que en principio la Sala aceptó que puede ser controlados, pero en tribunales ordinarios. Dado el incremento del "softlaw" como fuente del Derecho Internacional de nuestra época, este será un problema fundamental en el desarrollo de los sistemas de control jurisdiccional de política exterior.

La revisión de la actuación de la Sala en esta materia abre significativas rutas de investigación. Puntualmente, la coyuntura vinculada con el caso de operaciones militares en Iraq contiene importantes elementos políticos y sociológicos que deben ser estudiando con mayor profundidad. Desde esta perspectiva, el comportamiento de los actores sociales (gobierno, oposición, la Corte, organizaciones sociales) podría brindar importantes datos sobre la construcción de la identidad contemporánea en Costa Rica, así como el peso del factor internacional en dicho proceso. Por otro lado, en temas más tradicionales de las relaciones internacionales constituye un relevante caso de estudio sobre los mecanismos de toma de decisiones de la política exterior, especialmente, sobre la influencia de factores internos dentro de dichos mecanismos.



BIBLIOGRAFÍA

a) Fuente primaria

Agencia ACAN-EFE, *Gobierno no retirará apoyo a EEUU a pesar de clamor popular*, en periódico La Nación, 25 de marzo de 2003, en dirección electrónica: http://www.nacion.com/ln_ee/2003/marzo/25/apoyo_gobierno.html. Revisado 11 de julio de 2011.

Aguilar, Nicolás, *Patrullajes conjuntos en la frontera norte*, en La Nación, 9 de setiembre de 1995. En página electrónica de La Nación, dirección electrónica: http://www.nacion.com/ln_ee/1995/septiembre/09/pagina06.html. Revisado 10 de marzo de 2011.

CASCANTE SEGURA, Carlos Humberto, *Base de datos de resoluciones sobre el control de actos de política exterior (1989-2011)*, San José, 2011.

Convenio del Fondo para Desarrollo de Pueblos Indígenas de América, fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 22 de setiembre de 1995. El texto completo en la página electrónica del Sistema Nacional de Legislación Vigente, en dirección electrónica: http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=25912&nValor3=27415&strTipM=TC. Revisado 29 de julio de 2011.

Resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad, del 20 de agosto de 1980. El texto completo en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/400/40/IMG/NR040040.pdf?OpenElement>. Revisado 29 de julio de 2011.

Sentencia de *Marbury versus Madison* en página electrónica Findlaw.com, en dirección electrónica: <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=5&invol=137>. Revisada 23 de junio de 2011.

- Voto N° 2001-13126 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas con diecisiete minutos del veintinueve de diciembre del dos mil uno. Texto completo en dirección electrónica: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/votos/2001/01-13/01-13126.DOC>. Revisada 5 de octubre de 2011.
- Voto N° 2003-11927 de la Sala Constitucional, de las catorce horas con treinta y dos minutos del veintitrés de octubre del dos mil tres. Texto completo en dirección electrónica: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/votos/2003/03-11/03-11927.doc>. Revisada 5 de octubre de 2011.
- Voto N° 2004-04488 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas con cuarenta y seis minutos del treinta de abril del dos mil cuatro. Texto completo en dirección electrónica: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto N°s/2004/04-4/04-04488.doc>. Revisado 5 de octubre de 2011.
- Voto N° 2004-09992 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas con treinta y un minutos del ocho de setiembre del dos mil cuatro. El texto completo en dirección electrónica: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto N°s/2004/04-9/04-09992.doc>. Revisada 13 de setiembre de 2011.
- Voto N° 2004-14712 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas con veinticuatro minutos del veintidós de diciembre del dos mil cuatro.
- Voto N° 2006-013799 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas y cincuenta y dos minutos del diecinueve de setiembre del dos mil seis. Texto completo en: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto N°s/2006/06-13/06-013799.html>
- Voto N° 2006-013924, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del veinte de setiembre de dos mil seis. Texto completo en: <http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto N°s/2006/06-13/06-013924.html>. Revisado 29 de julio de 2011.
- Voto N° 2006-05600 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las quince horas y quince minutos del veintiséis de abril del dos mil seis. El texto completo en: <http://www.poder->

judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2006/06-5/06-005600.html.
Revisado 30 de julio de 2011.

Voto N° 2007-03708 de la Sala Constitucional, de las once horas y dieciocho minutos del dieciséis de marzo del dos mil siete. Texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2007/07-3/07-003708.html. Revisado 2 de agosto de 2011.

Voto N° 2008-009641 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas y veintiséis minutos del trece de junio del dos mil ocho. El texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2008/08-9/08-009641.html. Revisada 1° de agosto de 2011.

Voto N° 2009-001085 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las ocho horas y cuarenta y siete minutos del treinta de enero del dos mil nueve. Texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2009/09-1/09-001085.html

Voto N° 2009-005426 de la Sala Constitucional, las catorce horas y treinta y seis minutos del treinta y uno de marzo del dos mil nueve. El texto completo de la sentencia en dirección electrónica: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2009/09-5/09-005426.html. Revisado 13 de setiembre de 2011.

Voto N° 2011-003084 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las ocho horas y treinta y tres minutos del once de marzo del dos mil once. Texto completo en dirección electrónica: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/2011/11-03/11-003084.html. Revisada 29 de julio de 2011.

Voto N° N° 5462-94 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro. Texto completo en dirección electrónica: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/Voto_N°s/1994/94-5/5462-94.doc. Revisado 8 de octubre de 2011.

Voto N° N° 2001-08239, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las dieciséis horas con siete minutos del catorce de agosto del dos mil uno. Texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/htdocs/SALA_CONSTITUCIONAL/2001/01-8/01-08239.HTM. Revisado el 9 de julio de

2011.

Voto N° N° 2005-02237, de la Sala Constitucional de las catorce horas con treinta y nueve minutos del dos de marzo del dos mil cinco. El texto completo en: http://www.poder-judicial.go.cr/megaindex/htdocs/SALA_CONSTITUCIONAL/2005/05-2/05-02237.HTM. Revisado 5 de julio de 2011.

b) Fuente secundaria

ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional de la Cátedra Jean Monnet, N°1, 2010.

ARNOLD, Rainer, *Political Questions and Constitutional Review. The German Perspective*. Ponencia presentada en el VII Congreso de Constitucionalistas, organización por la Asociación de Constitucionalistas Griegos, mayo, 2007. Publicado en: www.enel-syn.gr/.../Paper%20by%20Prof.%20Dr.%20Rainer%20Arnold.pdf. Revisado 26 de junio de 2011.

BAZÁN, Víctor, *El control de constitucionalidad de los tratados internacionales en América Latina*, en Revista de Estudios Constitucionales, Año 4, N°2, Universidad de Talca, 2006.

BOIX PALOP, Andrés, *Muerte y resurrección del acto de gobierno (a propósito de dos decisiones del Consejo de Estado Francés)*, en Revista de Administración Pública, N° 157, Madrid, 2002, pp. 495-508. En dirección electrónica: www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/2002_157_495.pdf. Revisado: 25 de junio de 2011

BOLEWSKI, Wilfred, *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*, Berlín, Springer Academic Media, 2007.

BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Londres, Séptima edición, Oxford Press, 2008.

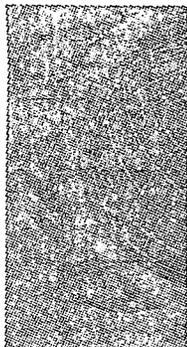
CALDUCH, Richard, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Ceura, 1993.

CANEVELLO, Paula, *El acto unilateral internacional y la Responsabilidad Internacional*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Documento de trabajo N° 57, 2005.

- CARNAES, Walter, *Foreign Policy*, en Handbook of International Relations, editado por Carlsnaes W., Risse T. y Simmons R., London, Sage Publications, 2002.
- CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMATOR, José Luis, La teoría del acto, en Revista de Administración Pública, N° 53, Madrid, mayo-agosto, 1967, pp. 73-130. En dirección electrónica: http://www.cepc.es/es/Publicaciones/Revistas/listado_revistas/revistas01.aspx. Revisada 24 de junio de 2011, pp. 75-82.
- CASTILLO VÍQUEZ, Fernando, *El control constitucional en Costa Rica. Reseña Histórica*, artículo publicado en la página electrónica de la Procuraduría General de la República. En dirección electrónica: http://www.pgr.go.cr/revista/rev_publicacion.aspx?nRevista=7&nPar3=6&nPar5=0&strPar2=P. Revisado 12 de octubre de 2011.
- DE LA PEDRAJA, Daniel (editor), *El control constitucional de la política exterior en América Latina*, México D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
- DIVAC ÖVERG, Marco, *The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ*, en The European Journal of International Law, Vol. 16, N° 5, 2006, pp. 879-906. En dirección electrónica: <http://ejil.oxfordjournals.org/content/16/5/879.full>. Revisado 29 de julio de 2011.
- ESPOSITO, Carlos y BLASQUEZ NAVARRO, Irene, *El control jurisdiccional de la Política Exterior y de Seguridad Común*, en Revista Alegados, N° 61, México, 2005, pp. 451-474.
- FOURNIER, Fabio, *Costa Rica*, en DE LA PEDRAJA, Daniel (editor), *El control constitucional de la política exterior en América Latina*, México D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, pp. 99-114.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, en Revista de Administración Pública, N° 38, Madrid, mayo-agosto, 1962, pp. 159-205. En dirección electrónica: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1962_038_159.PDF. Revisado 24 de junio de 2011.

- GRIGORESCU, Alexander, *International Organizations and Government Transparency*, *International Studies Quarterly*, N° 47, 2003, pp. 643-667.
- HENKIN, Louis, *Is there a Political Question Doctrine?*, en *The Yale Law Journal*, Vol. 85, No. 5, abril 1976, pp. 597-625, en dirección electrónica: <http://www.jstor.org/stable/795454>. Revisado 27 de junio de 2011.
- LAVINBUK, Ariel N., *Rethinking Early Judicial Involvement in Foreign Affairs: An Empirical Study of the Supreme Court's Docket*, en *The Yale Law Journal*, Vol. N° 114, 2005, pp. 855-902. En dirección electrónica: <http://www.yalelawjournal.org/the-yale-law-journal/content-pages/rethinking-early-judicial-involvement-in-foreign-affairs-an-empirical-study-of-the-supreme-court-s-docket/>. Revisado 20 de junio de 2011.
- MESQUITA CEIA, Eleonora, *The applicability of the political question doctrine in the foreign affairs field: should international treaties be regarded as non-justiciable acts?*, Paper presented at the IACL 2007 World Congress, Athens, June 2007.
- MURILLO ZAMORA, Carlos, *Decisiones de política exterior de países pequeños en contextos hegemónicos. Una propuesta teórica de análisis*, tesis para optar por el grado de doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, San José, 2008, pp. 85-130.
- NZELIBE, Jide, *The Uniqueness of Foreign Affairs*, en *Public Law and Legal Theory Working Paper N°68*, University of Chicago, 2004. En dirección electrónica: <http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index.html>. Revisado: 24 de junio de 2011.
- OBREGÓN QUESADA, Clotilde, *Las Constituciones de Costa Rica*, Tomo IV, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *Tesis de Derecho Administrativo*, Tomo 1, San José, Editorial Stradtman, 1998.
- RUPP, Hans G., *Judicial Review of International Agreements: Federal Republic of Germany*, en *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 25, No. 2, Spring, 1977.

- SPIRO, Peter J., *Globalization and the (Foreign Affairs) Constitution*, en Ohio State Law Journal, Vol. 63, 2002. En dirección electrónica: <http://moritzlaw.osu.edu/lawjournal/issues/volume63/number2/spiro.pdf>. Revisado 25 de junio de 2011.
- STEPHENS, Beth, *Upsetting Checks and Balances: The Bush Administration's Efforts To Limit Human Rights Litigation*, en Harvard Human Rights Journal, N° 17, 2004, pp. 169-205.
- VAN ELSUWEGE, Peter, *Law versus Politics: The Limits of Judicial Review in EU External Relations*, Working Paper Annual Legal Research Network Conference 2010.
- YOO, John, *Judicial Review and the War on Terrorism*, en Bepress Legal Series, N° 1075, 2007.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *Control Judicial de los Actos Políticos. Recurso de protección ante las cuestiones políticas*, en Revista Ius et Praxis, volumen 14, N°2, Universidad de Talca, Talca, Chile, 2008, pp. 271-307. En dirección electrónica: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0718-00122008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Revisado 20 de junio de 2011.



ANEXO

Base de datos de resoluciones sobre el control de actos de política exterior (1989-2011), San José, 2011.

Elaborada por Carlos Humberto Cascante Segura

La siguiente base de datos reúne todas las sentencias de la Sala Constitucional en las que se haya analizado el control de la política exterior del Estado. La base intentó abarcar la totalidad de la labor de la Sala en esta materia. No obstante, con fundamento en las precisiones realizadas en el estudio previo, la base no incluye la materia de tratados internacionales. Tampoco incluye todas las causas relacionados con el apoyo del gobierno a las acciones militares en Iraq, dado que todas partían del mismo razonamiento. En la base se incluyen el número de sentencia, un descriptor, un extracto del contenido, el año, la resolución de la Sala sobre su capacidad de valorar el acto y el tipo de asunto. Agradezco la colaboración que para la revisión y síntesis de esta base prestó la estudiante Carolina Quirós Gómez.

N° de Voto N°	Descriptor	Extracto del contenido	Año	Potestad de control del acto de política exterior	Tipo de asunto
610-91	Inclusión en un organismo internacional (supranacional) - Parlamento Latinoamericano	"los Congresos o Asambleas Legislativas nacionales de los Estados Partes democráticamente constituidos en América Latina, que participarán en el mismo Como se ve, el problema fundamental es que, aunque ningún Poder puede formar parte, como tal, de organismos internacionales, el Tratado considera a la Asamblea Legislativa de Costa Rica (y de los otros Estados miembros), como el órgano (Poder) que puede obligarse en el campo del derecho y de las relaciones internacionales en nombre del Estado Costarricense."	1991	Si	Consulta Preceptiva
2158-93	Destitución de embajador	La Sala puede comprender la necesidad del Estado Costarricense de desligar a funcionarios que por diferentes motivos, previamente establecidos y que por su naturaleza causen perjuicios al país, deban ser retirados de sus cargos. Mas en el presente caso, tanto el Presidente de la República como el Ministro de Relaciones Exteriores sin ningún asidero legal, pues no son el órgano competente para destituir a un funcionario diplomático, ya que el artículo 147 inciso 3) de la Constitución Política, establece como función del Consejo de Gobierno el nombrar y remover a los representantes Diplomáticos del país, por lo que los funcionarios recurridos para el caso del señor Vargas Solís actuaron de manera desproporcionada al emitir las resoluciones 141-SE y 146-SE de 21 de abril de 1993, siendo ello violatorio al principio constitucional del debido proceso establecido en el numeral 39, y el principio de legalidad artículo 11 de la Carta Magna. Los actos aquí impugnado por las características mencionadas son absolutamente nulos, nulidad que alcanza también la posterior ratificación o convalidación que hiciera el Consejo de Gobierno en curso de este amparo.-II.- Pese a la nulidad ya descrita, lo cierto es que el señor Carlos Alberto Vargas Solís se le sigue un proceso penal en la República de Polonia por supuesto tráfico de estupefacientes, lo que conlleva ni más ni menos la pérdida de la confianza que debe tener el país en sus funcionarios diplomáticos, por lo que esta Sala pese a la nulidad arriba mencionada debe establecer la no restitución del Embajador a su cargo, pues de todas formas es incompatible el estar guardando prisión y cumplir con sus obligaciones de embajador.-	1993	Si	Recurso de Amparo

4743-93	Asilo diplomático y territorial	Si bien "el territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas" (Constitución Política, artículo 31) el Ejecutivo tiene un razonable margen de discrecionalidad para establecer si una persona es o no perseguida por esas razones. Tal margen, que puede requerir dilaciones, y el volumen de los antecedentes de la gestión de las ciudadanas españolas justifican el tiempo que tomó Cancillería para resolverla, salvedad a la obligación de responder en el plazo de diez días sentada por el artículo 32 in fine de la Ley de la Jurisdicción Constitucional: "atendidas las circunstancias y la índole del asunto", así como "las razones que se aduzcan para considerar insuficiente" ese plazo debe denegarse el amparo pedido por violación del derecho de pronta respuesta	1993	No	Recurso de Amparo
5462-94	Asilo diplomático y territorial	Ciertamente, "el territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas" (artículo 31 constitucional), pero ni éste ni el artículo 41 acarrean la obligación del Ejecutivo de declarar los motivos para denegar el asilo, porque "los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos ...que los costarricenses con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen" (Constitución Política, artículo 19). La Convención sobre Asilo citada confiere al Estado asilante un amplio espacio de discrecionalidad en lo que hace a calificar si los motivos de la persecución son en efecto políticos (artículo IV) y en punto a apreciar si concurre en el solicitante la urgencia que esa Convención exige (artículo V: "El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia..."; artículo VII: "corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia"). Aunque no se trata de inexistencia de sujeciones jurídicas, la discrecionalidad del Ejecutivo en esta materia es por lo demás propia del otorgamiento del asilo como parte de la dirección de las relaciones internacionales, que la Constitución le encomienda (artículo 140 inciso 12) si bien, desde luego, una vez concedido el asilo, solo con arreglo al debido proceso puede dejársele sin efecto.	1994	No	Recurso de Amparo

01 - 08239	Manejo conflicto limítrofe (Nicaragua) / Inacción política exterior	2001	No-en relación con la estrategia/si-en relación con el contenido de las concepciones	Acción de Inconsistencia
		<p>En relación con la acusada pasividad del Gobierno costarricense en la atención del conflicto limítrofe, así como su alegada poca reacción ante las manifestaciones y actuaciones del Gobierno del Estado vecino, estima la Sala que dichos aspectos constituyen parte de la estrategia que nuestro Gobierno ha elegido para enfrentar el problema limítrofe con Nicaragua respecto de la navegación en el río San Juan, en ejercicio de sus competencias exclusivas de dirección de las relaciones internacionales del Estado, sin que sea este tribunal competente para entrar a valorar la conveniencia u oportunidad de las mismas. Así, en cuanto a extremos la acción deberá ser rechazada de plano. - VII.- Sobre la acusada vulneración del tratado Cañas-Jerez y el Laudo Cleveland mediante el acto impugnado. Teniendo claros los antecedentes normativos y jurisprudenciales que especifican los derechos que ostenta el Estado de Costa Rica respecto del río San Juan, y partiendo de la premisa según la cual, de conformidad con los artículos 5 y 7 de la Constitución Política, los instrumentos internacionales citados forman parte del parámetro de constitucionalidad que esta Sala está obligada a hacer cumplir frente a las actuaciones de sus autoridades y habitantes, resta por determinar si la nota enviada por el Presidente de Costa Rica al de Nicaragua el veintiocho de junio de dos mil es —como lo afirman los accionantes— contraria al texto y espíritu de tales dispositivos, contestada por el Presidente de Nicaragua el veintinueve de junio de dos mil, expresando —en lo que aquí interesa— su voluntad de mantener la situación existente antes de julio de mil novecientos noventa y ocho. Al respecto, estima la Sala que la actuación impugnada no parece estar dirigida a modificar en forma alguna la regulaciones frontizas vigentes entre ambos países, ya que precisamente su texto hace alusión a restablecer un modus operandi que venía funcionando temporalmente, con anterioridad a julio de mil novecientos noventa y ocho. Por un lado, el contenido de la nota no es contradictorio con el tratado Cañas-Jerez, el Laudo Cleveland y la sentencia de la Corte de Justicia Centroamericana. No lo es por cuanto en dichos instrumentos queda consignado que la soberanía y sumo imperio sobre el río San Juan corresponden a Nicaragua, en tanto que Costa Rica detenta sobre el cauce bajo de aquel, un derecho perpetuo de uso para fines comerciales, fiscales y de seguridad. La nota de referencia no hace sino expresar que el Gobierno de Costa Rica informará a su par de Nicaragua, cada vez que efectivos de la Fuerza Pública deban transitar por el río San Juan portando su equipo policial. Debe observarse que en la nota en cuestión no se supedita dicha navegación a la obtención de un permiso, sino —como se dijo— a una simple comunicación, lo cual es plenamente acorde con los términos de los instrumentos que rigen la materia. Tampoco se limita en ninguna forma la posibilidad de navegación de otros tipos de embarcaciones costarricenses, ni se renuncia a ningún otro de los derechos que Costa Rica ostenta respecto del cauce bajo del río San Juan. De hecho, en la nota impugnada, el Presidente de la República de Costa Rica deja ver claramente la voluntad de su Gobierno, de regresar a la práctica que se venía dando entre ambos países antes de julio de mil novecientos noventa y ocho, momento en el cual el Gobierno de Nicaragua impide el tránsito de policías costarricenses armados en las aguas del río San Juan. Se concluye por ende que la nota en cuestión no pone en entredicho los derechos reconocidos al Estado costarricense respecto del río San Juan, por lo que no se pueden entender violados los instrumentos internacionales tantas veces citados, así como los artículos 5 y 7 de la Constitución Política.</p>		

0 1 - 13126	Protección diplomática	En esta solicitud su intervención para que las autoridades panameñas le devolvieran la mercadería decomisada el doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve a raíz de la demolición de supuesto de ventas ubicado en la zona limítrofe de Costa Rica y Panamá. Por su parte, la Directora de Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto informa, bajo fe de juramento, que el diecinueve de mayo de dos mil, la recurrente solicitó la intervención de ese Ministerio, por lo que se solicitó al Cónsul General de Costa Rica que realizara las investigaciones pertinentes e interviniera ante las autoridades panameñas, quien informó que el Gobernador de Chiriquí alegó que ese asunto debía ventilarse a nivel diplomático y que mediante el informe del Ministerio de Gobierno y Justicia de Policía Nacional de la Zona de Policía de Chiriquí concluyó que el puesto se encontraba en territorio panameño. Agrega, que mediante el oficio E.P.C.R número 0559-2001 de la Embajada de Panamá en Costa Rica informó que no existe ninguna documentación legal que sustente la situación de la recurrente (ver folio 29 del expediente). En esas circunstancias, esta Sala estima que el Ministerio recurrido no ha hecho caso omiso de las gestiones planteadas, ya que ha intervenido a favor de la recurrente ante las autoridades correspondientes. Cabe agregar, que la resolución del asunto no está dentro de las competencias del Ministerio recurrido y que por ese motivo no se puede obligar a que resuelva conforme a derecho. En cuanto a la Municipalidad recurrida, del documento agregado a folio 18 del expediente se desprende que, mediante oficio AM-00019-99, el Alcalde Municipal solicitó al Alcalde Municipal de Barú de Panamá la devolución de las mercaderías decomisadas a la recurrente. Ahora si lo pretendido no fue concedido, ello no implica una omisión por parte de la Municipalidad recurrida, que en todo caso, no es el ente competente para resolver este conflicto que trasciende a efectos internacionales. En consecuencia de todo lo anterior, el recurso debe ser declarado sin lugar.	2001	Si	Recurso de Amparo interpuesto
0 3 - 11927	Definición de estrategia de negociación de tratados de límites	Adicionalmente, es necesario indicar que la discusión que plantean los accionantes, en lo que toca a la determinación de si Malpelo es isla o roca, así como de la verificación de si esta es apta para mantener habitación humana o vida económica propia, en los términos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, no es, por su misma naturaleza, objeto de la competencia del Tribunal Constitucional sino de un Tribunal Internacional. El hecho de que el Tratado impugnado reconozca a Malpelo como isla y su zona económica exclusiva se atiene a una situación jurídica internacional dada que no cabe objetar en esta sede.	2003	No	Acciones de Inconstitucionalidad

04-09992	Apoyo a coalición militar (caso Iraq)	<p>Uno tiene que ver con la naturaleza propia del acto, en tanto se trata de uno de los llamados actos de gobierno que tradicional e históricamente estuvieron excluidos del escrutinio de los tribunales de justicia. No obstante, y como se señala en los diferentes intervenciones de las partes, en el actual desarrollo jurídico costarricense no existe dimesno alguno sobre la posibilidad de que el contralor de constitucionalidad revise este tipo de actos emanados por el Poder Ejecutivo, cualquiera que sea su denominación o caracterización, pues –por principio- tales actos están sometidos a la Constitución Política, o, para precisar lo mejor, al llamado Derecho de la Constitución de modo que deben desenvolverse dentro del marco constitucional que sirven como guías generales de actuación. - Cuando entramos a valorar el segundo orden de cuestiones involucradas en el conjunto de actuaciones impugnadas, a saber, las referentes a los distintos medios que han sido empleados o puedan emplearse para impulsar, apoyar y lograr el cumplimiento de los valiosos fines declarados. Para ello empezemos por aclarar que pueden existir fines justos y constitucionalmente admisibles, pero que ellos no validan ni justifican cualesquiera medios que quieran o puedan emplearse para su consecución; en otras palabras, los medios empleados para un fin justo deben también ser valorados y sopesados por separado para determinar su intrínseca validez constitucional, porque podría darse el caso de que medios empleados resulten incorrectos o inaceptables a la luz del ordenamiento jurídico, aún cuando persigan un buen fin. En el caso, el Poder Ejecutivo ha brindado como se dijo, su apoyo a la “Alianza Internacional contra el Terrorismo” primero y luego a la “Coalición Internacional Antiterrorista” y tal apoyo explícito e incondicionado en los fines, reúne también esas mismas condiciones respecto de los medios que esa agrupación eligió para abordar el conflicto internacional planteado por Iraq, ello por cuanto no existe ni en los comunicados ni en resto de las actuaciones ninguna aclaración u observación que haga pensar en la existencia de una voluntad de reserva en uno u otro punto por parte del Poder Ejecutivo. Esto adquiere relevancia especial frente a uno de los medios empleados en particular por la Alianza, consistente en el ejercicio de acciones bélicas en contra de la nación iraquí. Cabe decir sobre el tema, que es público y notorio que miembros de la “Alianza” o “Coalición” realizaron en efecto, sin duda en nombre de ella y a partir del diecinueve de marzo, acciones bélicas en el pleno sentido del concepto, en contra de la nación iraquí, mismas que fueron conocidas y reconocidas como parte de las actividades que, por provenir de la coalición, recibieron el apoyo por parte del Poder Ejecutivo. En conclusión, considera esta Sala que las actuaciones impugnadas permiten deducir que el Poder Ejecutivo demostró con ellas de forma clara su conformidad tanto con los fines de la Alianza como con los distintos medios empleados para realizar dichos fines, sin que de su actuación pueda entenderse –como se alegó en la vista oral- que la solidaridad operaba exclusivamente en relación con las importantes finalidades de la Alianza de combatir el terrorismo e impulsar la paz, la libertad y la verdadera democracia en Iraq.</p>	2004	Si	Acciones acumuladas de Inconstitucionalidad
----------	---------------------------------------	---	------	----	---



<p>0 4 - 12678</p>	<p>Protección ante organismos internacionales</p>	<p>X.- Entendido entonces que ha existido una anuencia de Costa Rica como país, ya no solo en los fines, sino también en los medios empleados por parte de la "Alianza" o la "Coalición", para abordar el conflicto internacional surgido en Iraq, y en especial con el medio consistente en las acciones bélicas realizadas por algunos miembros de la "Alianza o Coalición", lo que resta por verificar es si ese medio recién citado en particular es admisible como tal a la luz de nuestro ordenamiento constitucional. Sobre ese punto en particular, la respuesta de la Sala es negativa por lo siguiente: la tradición pacifista que impregna nuestro ordenamiento constitucional, cuyo origen y características se explicaron de forma amplia más arriba, tiene como una de sus más importantes expresiones la incorporación de Costa Rica al Sistema Internacional de las Naciones Unidas; pero justamente por dicha tradición, tal incorporación para nuestro país trasciende de la mera asociación con un grupo de naciones para el cumplimiento de los fines establecidos. Más bien, en el caso costarricense resulta posible afirmar sin duda que dicha adhesión respondió y responde aún al convencimiento de que se trata de un mecanismo para sustituir el recurso a la fuerza como instrumento de política y de relaciones internacionales por parte de nuestro país y por esa razón entiende la Sala que debe considerarse como un límite creado en nuestro ordenamiento, aplicable a la acción a las autoridades costarricenses y que se materializa en una verdadera restricción en su radio de acción en el tema de relaciones internacionales, consistente en la imposibilidad de nuestro gobierno de asociar su política exterior con acciones bélicas ajenas o incluso paralelas al sistema de las Naciones Unidas -incluidas por supuesto las consistentes en simples "apoyos morales"- como medios correctos para solución de conflictos.</p>	<p>2004</p>	<p>Si/No</p>	<p>Recurso de Amparo</p>
<p>0 4 - 04488</p>	<p>Asilo diplomático y territorial</p>	<p>II.- Dado que el recurso versa sobre un asunto de derechos humanos, en el cual se reclama el presunto incumplimiento de deberes y competencias por parte de un organismo que forma parte del sistema de Naciones Unidas, procede comunicar la presente sentencia, con copia del expediente, al señor Ministro de Relaciones Exteriores para que, por las vías correspondientes, ponga el asunto en conocimiento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.</p> <p>Ahora bien, en todo caso, los hechos que sirven de base a este recurso, resultan ajenos al ámbito de competencia de esta Jurisdicción, ya que no podría esta Sala venir a determinar la procedencia o no de las actuaciones del Ministro recurrido en torno al asunto del señor Carlos Ortega, ni mucho menos puede esta Sala cancelar -como lo solicita el petente- la condición de asilado del señor Ortega, por cuanto estos son extremos que no sólo le corresponde determinarlos a la propia Autoridad accionada y a las autoridades migratorias de este país, sino que además, no envuelven un conflicto de relevancia constitucional, que pueda ser revisado en esta Sede. En razón de lo señalado, el presente recurso es inadmisibles y procede su rechazo de plano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, como al efecto se declara.</p>	<p>2004</p>	<p>No</p>	<p>Recurso de Amparo</p>

0 5 - 11347	Remisión de tratados para su aprobación	<p>El recurso de amparo ha sido instituido para tutelar contra aquellas infracciones o amenazas inminentes a los derechos y libertades fundamentales de las personas y no para controlar en abstracto, la correcta aplicación del derecho. Si el recurrente estima que los recurridos han inobservado las funciones inherentes a los cargos que ocupan, por cuanto ha omitido adoptar las medidas necesarias, a fin remitir el "Tratado de Libre Comercio", ante la Asamblea Legislativa; ello en el fondo constituye una queja que no compete ventilarse ante esta Jurisdicción, toda vez que la investigación y posterior amonestación -si fuera el caso- a una autoridad pública que no ha cumplido con las funciones que la propia ley le asigna, compete a otras instancias judiciales (la penal) o administrativas, por lo que deberán plantear su inconformidad ante la propia autoridad recurrida; denunciar el hecho por incumplimiento de deberes, o en su defecto, ante la Defensoría de los Habitantes; a quien le compete proteger y promover los derechos e intereses de los ciudadanos y de velar por el buen funcionamiento de las Instituciones del sector público y no ante esta vía constitucional. En virtud de lo señalado, el recurso resulta inadmisibles y así debe declararse.</p>	2005	No	Recurso de Amparo
----------------	---	---	------	----	-------------------

<p>0 5 - 02237</p>	<p>Demarcación fronteriza</p>	<p>Ahora bien, no estima la Sala que la decisión impugnada del Ministro constituya un acto que se pueda impugnar en esta jurisdicción. Lo que el demandante pide declarar inconstitucional no es un acto subjetivo de una autoridad pública, sino los efectos permanentes de una decisión arbitral internacional con autoridad de cosa juzgada que el Ministerio considera válido, solo dejando abierta la posibilidad de considerar si existe evidencia seria y adecuada que demuestre lo contrario. Este tipo de decisiones internacionales de cámaras arbitrales no pueden ser revisadas por los tribunales nacionales, como se pide. Y aunque el accionante indica que no desea impugnar el laudo arbitral, hay contradicción en su pretensión cuando afirma que se debe revisar lo actuado por el topógrafo nombrado en la Comisión Amojonadora. Ciertamente, el análisis que se debe hacer en la acción de inconstitucionalidad alcanzaría también el contenido material del arbitraje internacional que se hizo a finales del siglo XIX y principios del XX, así como el compromiso de nuestro país de respetarlo, de manera que no se podría circunscribir únicamente a la posición jurídica del Estado costarricense visible en el oficio DM-359-04 del 30 de agosto de 2004, sin entrar a analizar otras situaciones de hecho y de derecho dilucidados en aquella época, determinando si lo aceptado por la Comisión Amojonadora, en los puntos de discordia y resuelto por el árbitro Alexander resultaba legítimo. Más aún, el accionante continúa señalando que correspondería a la Sala decidir si el topógrafo tenía potestades para modificar los Tratados preexistentes con lo aceptado por el citado Laudo Alexander, argumento que no puede ser atendido por esta Sala por las razones expuestas, y porque la materia limítrofe está decidida con autoridad de cosa juzgada. No corresponde a esta tribunal constitucional resolver entonces este tipo de cuestionamientos, sino que quedaría reservada al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus competencias constitucionales, y de los mecanismos establecidos en los tratados, costumbres internacionales y principios generales del derecho internacional, para hacer valer los presuntos derechos limítrofes que el accionante estima que hay con la vecina nación. Se trata de actos de gobierno en las relaciones internacionales sujetos al derecho internacional y la Constitución Política. - Una posición similar en cuanto al país vecino ha sostenido la Sala en otra acción de inconstitucionalidad, en que se reclamaba la posición del Poder Ejecutivo en cuanto al libre tránsito de naves costarricenses en el Río San Juan. En efecto, en sentencia No. 2001-08239 de las dieciséis horas con siete minutos del catorce de agosto de dos mil uno, se sostuvo que:</p> <p>“En relación con la acusada pasividad del Gobierno costarricense en la atención del conflicto limítrofe, así como su alegada poca reacción ante las manifestaciones y actuaciones del Gobierno del Estado vecino, estima la Sala que dichos aspectos constituyen parte de la estrategia que nuestro Gobierno ha elegido para enfrentar el problema limítrofe con Nicaragua respecto de la navegación en el río San Juan, en ejercicio de sus competencias exclusivas de dirección de las relaciones internacionales del Estado, sin que sea este tribunal competente para entrar a valorar la conveniencia u oportunidad de las mismas. Así, en cuanto a estos extremos la acción deberá ser rechazada de plano.”</p>	<p>2005</p>	<p>No</p>	<p>Acción de Inconstitucionalidad</p>
------------------------	-----------------------------------	---	-------------	-----------	---------------------------------------

2006-013799	Establecimiento de embajada (Jerusalén)	A contrario de lo que sostiene el recurrente, la decisión de ubicar una sede diplomática en un determinado país, constituye un asunto de discrecionalidad política y de gobierno de los órganos constitucionales encargados de las relaciones diplomáticas e internacionales, a saber: el Poder Ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 12 de la Constitución Política. En consecuencia, se trata de un asunto librado a la soberanía bilateral de los Estados implicados, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Relaciones Diplomáticas, suscrita en Viena el dieciocho de abril de mil novecientos sesenta y uno, que no tiene la virtud de causar una amenaza o una violación a derechos fundamentales inherentes a su condición de persona, con lo cual, resulta un asunto ajeno al ámbito de competencia de esta Sala efectuar un control constitucional sobre dicho acto de gobierno. Por lo expuesto, el amparo resulta inadmisibles y así debe declararse.-	2006	No	Recurso de Amparo
2006-013924	Establecimiento de embajada (Jerusalén)	Sin embargo, al respecto debe considerarse que no se está aquí ante una disposición de carácter general y normativa, como prevé la norma de referencia, sino contra una actuación de la Administración –en este caso, del Poder Ejecutivo– que decidió establecer relaciones diplomáticas con Israel, para lo cual, estableció una embajada de nuestro país en Jerusalén, capital del Estado israelí–; que bien podría ser susceptible de impugnación en la vía de la acción bajo el supuesto de su imposibilidad para ser conocida en la vía del amparo, como lo permite el inciso b) del citado artículo 73, pero sólo si la misma fuese contraria a norma o principio constitucional (Derecho de la Constitución); situación que no se da en este caso, dado que, como lo alega el propio accionante concreto más bien la infracción de tal conducta administrativa sería (hipotéticamente) lesiva de normas y principios del Derecho Internacional. A este respecto resulta importante aclarar que es en atención al control de la actuación pública que ha sido delegada a este Tribunal Constitucional por mandato constitucional –artículos 10 y 48– y legal –artículos 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional–, referido a la <i>defensa de la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales consagrados tanto en la Carta Fundamental del Estado como en los tratados internacionales de derechos humanos</i> , que <i>no resulta legítimo estimar que toda infracción a normas o convenios internacionales se traduzca en una lesión al Derecho de la Constitución</i> , por que ello excede –se repite– la competencia que la propia Constitución Política le asignó a este Tribunal. Con lo cual, debe entenderse que cuando se faculta la impugnación de disposiciones generales por infracción de las normas y convenios internacionales, lo son en tanto los mismos están referidos a la tutela de derechos fundamentales o del Derecho Comunitario; situación que no se da en este caso, por cuanto la infracción al orden Internacional que se alega, está referida al supuesto incumplimiento de una resolución internacional emanada de un órgano multilateral, como lo es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y en consecuencia, los Estados que se sintieran agraviados por la decisión del Poder Ejecutivo en sus relaciones internacionales son quienes pueden presentar sus reclamos ante los órganos de las Naciones Unidas, y no ante esta jurisdicción interna como se pretende.	2006	No	Acción de Inconstitucionalidad

06 - 5006	Inacción política exterior/protección diplomática	La jurisprudencia internacional ha puesto énfasis en que la protección diplomática es primariamente un derecho de los sujetos de Derecho Internacional, no así de los individuos y se configura como una competencia puramente discrecional, por cuanto no existe ninguna norma de Derecho Internacional ni, en nuestro caso, del derecho interno, que obligue al Estado a ejercerla, aunque se den los supuestos de hecho y los requisitos necesarios para ello. La pretensión del recurrente, para que los recurridos ejerzan la protección diplomática a favor del amparado, debe analizarse a partir de la constatación del dato básico de la violación de un derecho, que en este caso, el recurrente cifra en el establecido en el artículo IX del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con los Estados Unidos y, una vez acreditada ésta violación, debe analizarse el cumplimiento de los requisitos generales exigidos en Derecho Internacional para que proceda la protección diplomática, los cuales son: en primer lugar, que el amparado sea nacional, con una vinculación estrecha y efectiva con el país que la ejerza (v. al propósito la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso <i>Nottebohm</i>); segundo, que haya agotado infructuosamente los recursos internos disponibles, según la legislación interna del país infractor, -en este caso, de los Estados Unidos- y, tercero, que haya existido una conducta correcta por parte del reclamante, porque si el daño causado al particular se deriva de su propia conducta y existe un nexo casual entre la conducta incorrecta y el daño sufrido no es admisible el ejercicio de la protección diplomática. - En conclusión, la negativa de los recurridos en brindar protección diplomática al amparado, reclamando por las vías previstas en el Derecho Internacional la violación del artículo IX del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con los Estados Unidos, no viola sus derechos fundamentales, en primer lugar, porque el amparado no tiene derecho a esa protección; en segundo, porque no existe un derecho fundamental a la protección diplomática y, en tercero, porque el Tratado ha sido correctamente interpretado y aplicado por las autoridades recurridas.	No	Recurso de Habeas Corpus
06 - 15245	Participación en actos internacionales	Mediante el Acuerdo Ejecutivo Nº 412-2005 MSP del 3 de octubre del 2005, se autorizó la asistencia de una Unidad de la Fuerza Pública de Costa Rica al "Desfile con motivo de la Fiesta Nacional de España" que se realizó en el Paseo la Castellana de Madrid, España del 7 al 14 de octubre del 2005 (copia a folio 13). Ese acuerdo, en criterio del recurrente, atenta contra el valor "paz" que consagra el Derecho de la Constitución. Por los términos en que fue cursada la invitación ("...unirse en tal ceremonia mediante la representación de su Bandera, a la que escoltaría una Unidad de sus Fuerzas Armadas..."), el Ministerio de Seguridad Pública debió llevar a cabo las averiguaciones que estimara pertinentes para determinar los alcances y la naturaleza de la celebración a la cual se asistiría. Aprecia este Tribunal Constitucional, por las razones apuntadas que la participación de nuestro país en la actividad referida, colisiona frontal y evidentemente con la tradición civilista del pueblo costarricense, por su vocación y carácter pacifistas y, desde luego, con el valor constitucional "paz".	Si	Recurso de Amparo

07-03708	Participación en conferencias internacionales (conferencia ballenera)	De acuerdo con las modernas tendencias del Derecho Público, de una reducción cada vez mayor de los ámbitos de inimpugnabilidad en sede jurisdiccional de los actos y omisiones de los entes y órganos que rigen por esa rama del Derecho, no es dable calificar la conducta impugnada, por sí misma, como ajena al ámbito de competencia de la Sala como protectora de los derechos fundamentales de las personas. -No debe confundirse, sin embargo, la tendencia a no cerrar los espacios de fiscalización del juez constitucional, oponiendo la simple enunciativa de una cierta categoría de actividad, con su injerencia innecesaria en asuntos eminentemente políticos, respecto de los cuales se comprueba que no comprometen los derechos esenciales. Así, en el pronunciamiento #1839-90 de las 15:15 horas del 13 de diciembre de 1990 se adujo que la pertenencia a un organismo internacional determinado queda a la decisión discrecional de las autoridades competentes del Poder Ejecutivo. Y, más recientemente, en la decisión #2006-13799 de las 14:52 horas del 19 de setiembre de 2006 se calificó "la decisión de ubicar una sede diplomática en un determinado país" como "un asunto de discrecionalidad política y de gobierno de los órganos constitucionales encargados de las relaciones diplomáticas e internacionales, a saber: el Poder Ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 12 de la Constitución Política. En consecuencia, se trata de un asunto librado a la soberanía bilateral de los Estados implicados, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Relaciones Diplomáticas, suscrita en Viena el dieciocho de abril de mil novecientos sesenta y uno, que no tiene la virtud de causar una amenaza o una violación a derechos fundamentales inherentes a su condición de persona, con lo cual, resulta un asunto ajeno al ámbito de competencia de esta Sala efectuar un control constitucional sobre dicho acto de gobierno." Así las cosas, debe entenderse que pese a haberse superado el dogma de la intangibilidad de las actuaciones del Estado en materia de relaciones internacionales, su examen por parte del juez constitucional solo procede cuando se cuente con elementos suficientes que permitan establecer la contradicción de lo impugnado con el Derecho de la Constitución, tal y como ocurre con el control jurisdiccional de cualquier actividad pública de índole discrecional.	2007	Si/No	Recurso de Amparo
2008-009641	Acuerdos tomados en una binacional (CR-Nic)	Si el recurrente estima que las autoridades competentes de los Ministerios recurridos han inobservado las funciones inherentes al cargo que ocupan, ya que no adoptan las medidas necesarias para garantizar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 33 de la Constitución Política, al Acuerdo adoptado en la V Reunión de la Comisión Binacional Costa Rica Nicaragua y al Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, a los transportistas costarricenses que deban ingresar a territorio nicaraguense, no se les exija el cumplimiento de requisitos más gravosos que los solicitados por el Gobierno de Costa Rica- compete a otras instancias judiciales (la penal) o administrativas, por lo que deberá planear su inconformidad ante las autoridades correspondientes de los Ministerios de Comercio Exterior, y de Relaciones Exteriores y Culto; denunciar el hecho por incumplimiento de deberes, o en su defecto, ante la Defensoría de los Habitantes, a quien le compete proteger y promocionar los derechos e intereses de los ciudadanos y de velar por el buen funcionamiento de las instituciones del sector público, o bien, plantear los alegatos correspondientes ante la vía jurisdiccional respectiva, a fin de que se resuelva lo que en derecho corresponda. Por lo expuesto, el amparo resulta inadmisibles y así debe declararse.-	2008	Si/No	Recurso de Amparo

2008-014537	Cierre de oficinas consulares	se tiene que si el Estado ha tomado la decisión de eliminar el Consulado en Denver y recargar las funciones, que desempeñaba en ese lugar el amparado como cónsul honorario-, en el Consulado en Houston; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Ley N°3767, artículos 32 al 40 del Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República, Decreto n°29428-RE y artículo 8 del Estatuto del Servicio Exterior de la República habrán cesado entonces los motivos que dieron origen al nombramiento del cónsul honorario y lo actuado no constituye, a juicio de la Sala, violación de los derechos fundamentales del cónsul amparado y por ello, debe declararse sin lugar el recurso, como en efecto se dispone .	2008	No	Recurso de Amparo
09-12208	Inacción política exterior/Zelaya	Del escrito de interposición, se desprende que la inconformidad del recurrente se sustenta en la probabilidad de que, en caso de que el Gobierno Venezolano intervenga militarmente a Honduras a consecuencia de la crisis que se está presentando en ese país por la destitución del Presidente José Manuel Zelaya Rosales, se utilice para el traslado de militares venezolanos hacia ese lugar, el espacio aéreo y marítimo costarricense. En ese orden de ideas, estima la Sala que los alegatos del recurrente son meras especulaciones sobre las cuales no compete a esta sala hacer pronunciamiento alguno. Por lo expuesto, el recurso resulta inadmisible y así debe declararse.	2009	No	Recurso de Amparo
09-01085	Inacción política exterior/Man-tenimiento de Relaciones diplomáticas con Israel	En la especie, lo alegado por el recurrente no es susceptible de ser analizado a través de la vía del recurso de amparo, ya que lo impugnado no tiene la virtud de causar una amenaza o una violación a derechos fundamentales inherentes a su condición de persona, sino que por el contrario, constituyen un típico "acto de gobierno" (que el Presidente de la República y el Canciller tomen al determinación de romper relaciones diplomáticas con un Estado e iniciarlas con otro) cuya razonabilidad, proporcionalidad y apego al ordenamiento jurídico en general, debe revisarse a través de la acción de inconstitucionalidad, si fuere procedente. -Cabe asimismo indicar al recurrente, que lo actuado por los recurridos tiene sustento en lo que dispone el inciso 12) del artículo 140 de la Constitución Política, como parte de las atribuciones de política internacional que le han sido conferidas por el Constituyente al Ejecutivo. Por lo expuesto, el amparo resulta inadmisible y así debe declararse. -	2009	No	Recurso de amparo

09 - 05426	Permiso para el ingreso y ataque de naves artilladas/ imagen internacional	<p>Sobre la admisibilidad. El accionante cuenta con legitimación activa suficiente para interponer el presente asunto. Como se estableció en la sentencia #2004-9992 de las 14:31 horas del 8 de setiembre de 2004 si el tema central que se pretende discutir en la acción, se relaciona directamente con uno de los valores fundantes de nuestra nación, cual es el derecho a la paz, considerado actualmente dentro de los derechos de tercera generación, cualquier costarricense se encuentra legitimado para defenderlo, sin necesidad de juicio previo.- En el caso que se examina aquí no se trata del apoyo directo o mediato a nación alguna, a propósito de un conflicto bélico específico, sino de la autorización del ingreso de embarcaciones que "estarán desarrollando operaciones antimarcólicas en apoyo al Servicio de Guardacostas de ese país. Dichos buques, los cuales operarán en las aguas de la zona económica exclusiva de Costa Rica y en las cercanías de esta zona, tienen como misión única el apoyo en materia logística y de transporte de dotación del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos quienes operarán a partir de los barcos de la Marina cuya autorización se solicita..." y que la Asamblea Legislativa conoció en ejercicio de la competencia que le atribuye la Constitución en el artículo 121 inciso 5) de "Dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, y para la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos". Es precisamente en la sede Parlamentaria donde debe discutirse la conveniencia o no de ese ingreso, como en efecto ocurrió. No hay elementos de juicio suficientes en este caso que permitan concluir que los motivos del ingreso sean distintos de los que expresó el entonces Ministro de Seguridad en la nota dirigida a la Asamblea y que permita de alguna forma concluir que en el ejercicio de la competencia constitucional en cuestión la Asamblea Legislativa se hubiera apartado del valor consuetudinal de la paz, cuyo contenido ha fijado la propia Sala en los términos que ya se transcribieron. No hay contradicción de la autorización concedida con la "Proclama de neutralidad perpetua, activa y no armada", en especial de los "Deberes de la neutralidad", donde Costa Rica se comprometió "a no iniciar ninguna guerra; a no hacer uso de la fuerza, incluyendo cualquier amenaza o represalia militar; a no participar en una guerra entre terceros Estados; a defender efectivamente nuestra neutralidad e independencia con todos los recursos materiales, jurídicos políticos y morales posibles; y a practicar una política exterior de neutralidad a fin de no involucrarnos real o aparentemente en ningún conflicto bélico. Más aún, nos comprometemos a extender nuestros deberes de Esfuerzo perpetuamente neutral a los conflictos armados dentro de los Estados".</p>	2009	Si/No	Acción de inconstitucionalidad
10 - 20877	Inacción política exterior	<p>SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. En lo que concierne a este extremo, hay que indicar que no le corresponde a este Tribunal Constitucional, pronunciarse acerca de las facultades conferidas al Ministerio recurrido, pues ello es atribución exclusiva de las autoridades ordinarias creadas al efecto, por tratarse de un asunto de legalidad. Por lo expuesto, el recurso resulta inadmisibles por este agravio, y así debe declararse.</p>	2010	Si	Recurso de amparo

<p>11 - 03084</p>	<p>Representación internacional</p>	<p>"efectivamente, consta en autos y en la página web del Fondo Indígena, la persona representante por parte de Costa Rica, el señor Donald Rojas Miaroto, de la Mesa Nacional Indígena, es la persona escogida por la Cancillería de la República. Dicha designación hecha por la Cancillería, va en contra de las normas supra citadas, pues debe consultarse siempre a los pueblos indígenas quienes serán sus representantes, tal como ocurrió en la Asamblea General del 23 de setiembre de 2009, por lo que la Cancillería debía respetar la decisión de mayoría. Ante tal situación, lo procedente es declarar con lugar el recurso, y ordenar a la Cancillería consulte a los pueblos indígenas la persona desean los represente ante el Fondo Indígena, por el resto del plazo del nombramiento, así como, abstenerse de incurrir nuevamente en la conducta que dio mérito para acoger este amparo y adoptar todas las medidas para evitar nombramientos de representantes no aprobados por las comunidades indígenas."</p>	<p>2011</p>	<p>Si</p>	<p>Recurso de amparo</p>
-----------------------	-------------------------------------	--	-------------	-----------	--------------------------

El control de la política exterior constituye un problema de vieja data en los estados democráticos. Por lo general, este se funda y desarrolla en relación con criterios puramente políticos. De tal forma, el control se reserva al análisis de la oportunidad y resultados que genera la política exterior asumida por un gobierno. Por el contrario, el control de carácter jurisdiccional no resulta totalmente aceptado dentro de los Estados modernos. Esto se debe, por una parte, a los problemas para definir jurídicamente el concepto de política exterior; por otra, a la noción predominante de que esta constituye un elemento completamente discrecional del poder ejecutivo.

Ambas condiciones parten de una lectura meramente jurídica del asunto, que descarta ilusoriamente la relación entre lo político y lo jurídico. Este cuaderno de estudio pretende brindar un acercamiento a esa problemáticas, así como, explorar las soluciones que se han seguido en caso costarricense para afrontar dicho problema.



Escuela de Relaciones Internacionales
Teléfono: (506) 256 24165 • Telefax: (506) 256 24141
Sitio web: <http://www.ri.una.ac.cr/>
Facebook <http://www.facebook.com/unaescuelari>



0342-12-P.UNA

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL