

Acción Inconstitucional
Voto 10422-03

Exp: 01-010984-0007-CO

Res: 2003-10422

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas con treinta y nueve minutos del diecisiete de setiembre del dos mil tres.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Lydielt Isabel Caparro Ortiz, mayor, casada una vez, portadora de la cédula de residencia número 135-RE-015629-00-1999, vecina de San Rafael de Montes de Oca contra párrafo último del artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil.

Resultando:

1. Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las siete horas y cincuenta y siete minutos del siete de noviembre del dos mil uno (folio 1), la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 24 párrafo último de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil. Alega que la disposición impugnada viola el principio de igualdad y el derecho al trabajo de los ciudadanos extranjeros residentes en el país al disponer: "...Los demás funcionarios y empleados del Tribunal y del Registro deben ser mayores de dieciocho años, costarricenses y del estado seglar, cuando la ley no, determine expresamente otros requisitos." El artículo 19 de la Constitución Política garantiza a extranjeros los mismos deberes y derechos que tienen los costarricenses; el artículo 33 consagra el principio de igualdad y el artículo 56 el derecho al trabajo. El artículo 24 impugnado viola las normas constitucionales indicadas al exigir que los funcionarios y empleados del Tribunal y del Registro deben ser costarricenses, lo que genera una discriminación en contra de los extranjeros que como ella, tienen residencia permanente y libre de condición en el país. Asimismo, el artículo 24 impugnado viola el Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo. La Sala Constitucional en numerosas sentencias ha señalado que el derecho al trabajo es un derecho fundamental del hombre cuyo cumplimiento debe el Estado vigilar de manera que no se apliquen políticas de empleo discriminatorias al contratar a una persona.

2. A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que existe un asunto pendiente de resolver, cual es el recurso de amparo número 01-003227-0007-CO, en el que figura como recurrente, y en el cual se le otorgó plazo para presentar esta acción de inconstitucionalidad por voto 2001-6620 del diez de julio del dos mil uno.

3. Por resolución de las nueve horas treinta y cinco minutos del nueve de noviembre del dos mil uno (visible a folio 21 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Tribunal Supremo de Elecciones.

4. La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 26 a 35. En cuanto a la admisibilidad no existe motivo alguno para cuestionar la legitimación que ostenta la señora Caparro Ortiz para interponer la presente acción. En relación con el fondo de la acción, el artículo 19 de la Constitución Política, equipara a nacionales y extranjeros en materia de derechos individuales y sociales y solo admite excepciones y limitaciones, cuando unas u otras estén contenidas en la propia Constitución Política, o en normas de rango legal. A pesar de que la propia Constitución autoriza a la ley para que regule el régimen jurídico de los extranjeros, esa

autorización no es ilimitada. El legislador no está legitimado para suprimir, sin fundamento objetivo y razonable alguno, el disfrute de los derechos fundamentales de los extranjeros, lo que ha sido confirmado por la Sala Constitucional a través de numerosas sentencias (ver votos 1282-90 de las 15:00 horas del 16 de octubre de 1990, 1272-96 de las 12:21 horas del 15 de marzo de 1996, 2093-93 de las 14:06 horas del 19 de mayo de 1996, 1059-95 de las 17:15 horas del 22 de febrero de 1995, 616-99 de las 10:00 horas del 29 de enero de 1999, 5569-2000 de las 9:04 horas del 7 de julio del 2000). De tales sentencias queda claro que cualquier excepción o limitación al derecho de acceso al trabajo en perjuicio de los extranjeros, debe tener un fundamento objetivo y razonable, que permita descartar la posibilidad de que se haya utilizado al establecerlas un criterio xenófobo incompatible con el derecho de la Constitución. Luego de examinar la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, ese órgano asesor arriba a la conclusión de que el requisito establecido en el párrafo último del artículo 24 de la Ley Orgánica del T.S.E. carece de fundamento objetivo. Al respecto, podría pensarse que tal fundamento se encuentra en que dicho Tribunal tiene a su cargo la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (artículo 9 constitucional) y que los extranjeros tienen impedimento para intervenir en los asuntos políticos del país (artículo 19 también de la Constitución Política); sin embargo, es claro que una cosa es ser empleado del órgano encargado de organizar los actos relativos al sufragio, y otra distinta, participar en aquél. Por ello, no es razonable exigir que la totalidad del personal del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil sea costarricense, pues ello limita injustificadamente a los extranjeros el derecho de acceso al trabajo. El hecho de que un extranjero labore para el órgano encargado de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, no propicia su participación en asuntos políticos. Por el contrario, esa persona tendría un doble impedimento para hacerlo, en primer lugar, por su condición de extranjero y, en segundo, por ser funcionario público al servicio del T.S.E. La norma impugnada contiene una restricción absoluta para que los extranjeros presten servicios en el Tribunal Supremo de Elecciones. No se trata siquiera de que un porcentaje de los empleados de ese órgano deba ser costarricense, sino que se impide del todo el acceso de extranjeros a los puestos de trabajo en el Tribunal, lo cual resulta improcedente. Con fundamento en lo expuesto, la Procuraduría considera que la acción debe ser declarada con lugar, y en consecuencia, se debe anular el párrafo último del artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones.

5. El Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones contesta a folio 37 la audiencia concedida. En el informe rendido se indica que el T.S.E. estima que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil se ajusta a las normas y principios constitucionales. A juicio del T.S.E. las normas constitucionales forman un sistema que obliga a interpretarlas en forma integrada, buscando el sentido armónico que se deriva de sus interrelaciones. Si bien la Sala Constitucional en diversas sentencias ha declarado inconstitucionales normas legales que restringían el derecho al trabajo de los extranjeros, también ha aceptado que ese derecho puede verse limitado, cuando esa limitación sea proporcional y razonable, por lo que se hace preciso examinar la norma cuestionada a la luz de esos criterios. Para el T.S.E. en el artículo 24 se haya involucrado no solo el tema del derecho al trabajo de los extranjeros, sino también el derecho a participar en asuntos políticos. El ejercicio de la jurisdicción y de la administración electoral atribuidas a esa jurisdicción, suponen por definición, la ejecución de tareas vinculadas a la acción política de manera inescindible, pues las elecciones constituyen el elemento adjetivo de la democracia. Por ello es natural suponer que, por la naturaleza de las funciones constitucionales del T.S.E., necesariamente sus funcionarios y empleados en algún momento deben involucrarse –de manera imparcial pero activa-, en cuestiones atinentes a la política nacional. Cualquier funcionario, por humilde que sea su rango, se encuentra en posición de causar serios trastornos al proceso electoral. Entre las limitaciones válidas al trato igualitario que merecen los extranjeros, el artículo 19 constitucional incluye la expresa prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país. Por ello, resulta razonable

limitar el derecho al trabajo de los extranjeros si la labor puede suponer algún tipo de intervención en tales asuntos. De esta manera, la limitación contenida en el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, se ajusta formalmente al artículo 19 constitucional, cuyo párrafo segundo da base suficiente para sostener la razonabilidad y proporcionalidad de la referida limitación, pues protege la soberanía nacional y la integridad de la democracia, fundamento esencial de todo ordenamiento jurídico. No es razonable que mientras la Constitución Política prohíbe expresamente que los extranjeros participen en política, la ley permita que puedan desempeñarse como asesores y auxiliares electorales que en ocasiones podrían tener que ejecutar medidas especiales dispuestas por el T.S.E., colaborar en el escrutinio definitivo de votos o realizar labores en el Centro de Informática, donde se realiza una delicada y cuidadosa labor en la contabilidad de los votos y acreditación de cada partido y candidato. De eliminarse el párrafo cuestionado, existiría la posibilidad de que el Director Ejecutivo, el Jefe de Informática, el Coordinador de Programas Electorales, el Jefe de Padrones, el Jefe del Departamento Cedral, el Asesor Jurídico y otros funcionarios de similar jerarquía, sean extranjeros, posibilidad que pareciera reñir con el artículo 19 constitucional.

6. Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 231, 232 y 233 del Boletín Judicial, de los días 30 de noviembre, 3 y 4 de diciembre del dos mil uno. (folio 36).

7. Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

8. En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado **Solano Carrera**; y,

Considerando:

I. Sobre la admisibilidad. De conformidad con el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la acción de inconstitucionalidad puede promoverse tanto por "vía incidental" (en los casos en que se requiera de asunto previo, en donde se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado), o por "vía directa" (tratándose de alguna de las excepciones que permiten los párrafos segundo y tercero ibídem). En el caso en estudio la acción es admisible en virtud de la existencia de un recurso de amparo donde se impugna un acto administrativo sustentado en el artículo 24 párrafo último de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, y en el que la Sala Constitucional dio plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad por voto 2001-6620 de las dieciséis horas nueve minutos del diez de julio del dos mil uno.

II. Objeto de la impugnación. La accionante impugna el párrafo final del artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil que dispone:

“Artículo 24.- Para ser Director General, Secretario u Oficial Mayor del Registro, se requiere:

- a) Ser costarricense y ciudadano en ejercicio;*
- b) Ser del estado seglar;*
- c) Ser abogado de los Tribunales de la República; y*
- d) Ser mayor de veinticinco años.*

Los demás funcionarios y empleados del Tribunal y del Registro deben ser mayores de dieciocho años, costarricenses y del estado seglar, cuando la ley no determine expresamente otros requisitos" (El subrayado corresponde al texto que se impugna).

III. Desarrollo histórico de los derechos de los extranjeros. Costa Rica fue el primer país del que se tiene noticia, en legislar acerca de la igualdad de nacionales y extranjeros. Lo hizo en el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, el 1º de diciembre de 1821, que declaraba:

"Artículo 2º.-La provincia reconoce y respeta, la libertad civil, propiedad y demás derechos naturales y legítimos de toda persona y de cualquier pueblo o nación."

El principio se conservó y desarrolló en las Constituciones posteriores. Posteriormente, en 1941, por Ley número 49 de 6 de junio y con el objeto de proteger a los nacionales, se incorporó una reforma al artículo 12 de la Carta Política de 1871, que restringió a los extranjeros el ejercicio del comercio y otras actividades.

IV. El principio de igualdad.

La acción planteada enfrenta dos derechos, igualmente importantes y trascendentes: el principio de igualdad y el derecho al trabajo. El derecho del ciudadano extranjero a ser tratado en igualdad de condiciones que el nacional, se encuentra establecido en el artículo 19 de la Constitución Política. Dispone esta norma:

"Artículo 19.-

Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales."

Esta norma equipara a los ciudadanos extranjeros con nacionales en materia de derechos individuales y sociales. Admite como excepciones y limitaciones aquellas contenidas en la misma Constitución o en normas de rango legal derivadas de la primera. Resulta evidente entonces que la equiparación no es absoluta. En relación con los derechos de los extranjeros, la Sala ha manifestado:

"IV. EL ESTATUS CONSTITUCIONAL DE LOS EXTRANJEROS. (...)La Constitución adopta en principio, como es patente, el criterio de equiparación de derechos fundamentales, excluyendo con claridad otras posibilidades de regulación jurídica genérica de los extranjeros (como las que se basan en el trato recíproco o en la discriminación). Enseguida, la Constitución se refiere a las excepciones y limitaciones que pueden alterar esa equiparación, a condición de que estén previstas en la propia Constitución o en la ley formal. De ahí que la validez de excepciones y limitaciones pasa, en primer lugar, por el rigor de esta importante reserva. Es entendido que se trata en este contexto de las excepciones y limitaciones que se establecen por razón de la nacionalidad extranjera, y no por otras razones (aunque, en este último supuesto, excepciones y limitaciones pudiesen afectar a los extranjeros, pero no a partir del dato de la nacionalidad). La Constitución fija por sí misma, sobre todo, los casos de excepción, es decir, aquellos en que se aparta al extranjero de la titularidad de un

derecho que de no ser por obra de esa exclusión él hubiese tenido. Esta es la hipótesis más grave y radical: no cuando el contenido del derecho simplemente se atempera, o cuando se modula su ejercicio, sino cuando el derecho como tal se suprime, al punto de que la pretensión de ejercerlo puede devenir eventualmente en una conducta antijurídica. En estos supuestos, la técnica de la Constitución no es, por lo general, decirlo expresamente (aunque en el mismo artículo 19 se procede de modo distinto, diciendo que los extranjeros "No pueden intervenir en los asuntos políticos del país..."), sino establecerlo por implicación (como, por ejemplo, en el artículo 32, donde se dispone que "Ningún costarricense podrá ser compelido a abandonar el territorio nacional"). La mera restricción de los derechos, en cambio, refiere a situaciones más benignas, puesto que el contenido esencial de los derechos subsiste, pero se constriñe su extensión o las modalidades de su ejercicio, sin que sea posible eliminarlos o reducirlos a una dimensión en la que ya no se reconozcan. Bajo esta óptica, del derecho a la igualdad que como cláusula general se establece en el artículo 33 de la Constitución ("Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana") ha de entenderse, como regla de principio, que son titulares los nacionales y los extranjeros, y no solo los primeros. Pero si se relacionan ambos artículos constitucionales -sea, el 19 y el 33-, resulta, por una parte, que el dato de la nacionalidad puede ser la situación de hecho a partir de la cual funde la ley una distinción de trato, y, por otra, que la desconstitucionalización de la paridad de trato (entre extranjeros y costarricenses), a base de excepciones y delimitaciones, no es materia sobre la que el legislador ordinario tenga un dominio ilimitado. En síntesis, la ley común está autorizada -por la Constitución- para emplear como supuesto de hecho de una regulación subjetiva diversa el que algunos sean extranjeros y otros no lo sean, a condición, eso sí, de que el trato distinto persiga una finalidad razonable, inspirada en la Constitución o, al menos, conforme con ella, y que la normativa en sí misma se adecue a esa finalidad. Esto mismo podría proponerse diciendo que al exigir y garantizar el artículo 19 trato igual, resulta ese artículo una específica manifestación del derecho de igualdad y del principio de no discriminación que predica, en sentido general, el artículo 33, con lo cual queda dicho también que los requisitos objetivos que -en general- limitan a la ley para distinguir con pretensión de validez y evitar la desigualdad o la discriminación, con apoyo en diversas situaciones de hecho admisibles, disciplinan la obra del legislador ordinario que quiera levantar sobre el hecho de la nacionalidad la diversidad de trato." (sentencia No.5965-94 de las 15:51 del 11 de octubre de 1994)

Así, la norma constitucional autoriza al legislador a limitar los derechos de los extranjeros y establecer excepciones al principio general. Ella misma establece una limitación expresa, cual es, que no podrán intervenir en los asuntos políticos del país. La Sala lo reconoció a partir del voto 1282-90 de las 15:00 horas del 16 de octubre de 1990, en el cual se indicó:

"La frase "con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las Leyes establecen", contenidas en el artículo 19, permite hacer diferencias entre nacionales y extranjeros, propias de las diferencias lógicas existentes, sin que se pueda interpretar, por supuesto, que las excepciones contenidas en la Ley, pueden ser tales que impliquen una desconstitucionalización de los derechos, ya garantizados a nivel constitucional a los extranjeros. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional Español ha dicho que el artículo 13 de la Constitución Española, al decir "en los términos que establezcan los tratados y la ley", no supone que se haya querido desconstitucionalizar la posesión jurídica de los extranjeros, relativo a los derechos y libertades públicas. "Antes bien, con la mejor doctrina habría que presumir, en principio, la equiparación del ejercicio de los derechos de los nacionales y de los extranjeros, y que las posibles limitaciones habrían

de tener carácter excepcional e interpretarse restrictivamente. En consecuencia, en aquellos derechos respecto a los cuales puedan establecerse limitaciones a su ejercicio por los extranjeros, el legislador no es enteramente libre, tales derechos siguen siendo constitucionales, y se ha de respetar el contenido esencial del derecho de que se trate. La restricción legal deja de estar amparada constitucionalmente si convierte el derecho proclamado en una pura apariencia de lo que es en realidad, si lo desvirtúa de forma que lo hace inaprensible, si lo desnaturaliza y borra los perfiles con que está caracterizado" (ver sentencia No. 115/1987). El poder soberano, al que se refiere la Procuraduría, no es entonces, absoluto, sino que tiene sus límites en la propia Constitución, no siendo el legislador -ni el político- libre de hacer su voluntad. En consecuencia, en materia de extranjeros las únicas excepciones posibles al principio de igualdad son las permitidas expresamente por la Constitución Política, como lo son a manera de ejemplo, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país..."

En relación con las excepciones y limitaciones que la Constitución Política y las leyes disponen para los extranjeros, señaló:

"IIIo. Nuestra Constitución Política, reconoce la igualdad entre nacionales y extranjeros, en cuanto a deberes y derechos, "con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen". Dentro de las excepciones constitucionalidad están, a manera de ejemplo, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país (art 19) y la de ocupar ciertos cargos públicos (arts. 108 para Diputados, 115 para el Presidente de la Asamblea Legislativa, 131 para Presidente y Vice-Presidente de la República, 142 para los ministros, y 159 para los Magistrados). Como excepciones a este principio, pero de rango legal, existen muchas más como las que regulan y restringen la entrada y salida de extranjeros y las contenidas en la legislación laboral para garantizar a los costarricenses el acceso al trabajo con prioridad en determinadas circunstancias (art.13 Código de Trabajo). Sobre este tema, la Sala ha señalado ya que la frase "con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establezcan" no contiene una autorización ilimitada, sino que permite al legislador establecer excepciones lógicas, derivadas de la naturaleza misma de la diferencia entre estas dos categorías -nacionales y extranjeros-, de tal forma que no se pueden establecer diferencias que impliquen la desconstitucionalización del principio de igualdad..." (sentencia número 2093-93 de las 14:06 minutos del 19 de mayo de 1993).

V. Sobre el derecho al trabajo. "El trabajo es un derecho del individuo...". Así define la Constitución Política el trabajo y lo ubica en el capítulo de los llamados "derechos sociales". Lo dispone en forma general y absoluta, sin hacer excepciones de ningún tipo. Esa lectura de la norma es consecuente con el criterio de paridad de derechos fundamentales entre nacionales y extranjeros, adoptado por nuestra Constitución Política, a partir del cual se realiza el principio de igualdad.

En relación con el derecho al trabajo de los extranjeros, este Tribunal en la sentencia 1999-00616, el Tribunal indicó:

"La existencia de ventajas y condiciones basadas en la nacionalidad, y no en el orden objetivo de los requisitos que miran a la diversidad de capacitación, de aptitud o de idoneidad, es así, a priori, repudiada por la Constitución como una modalidad de discriminación, es decir, como una circunstancia lesiva de la dignidad humana. Y es que el derecho al trabajo se vincula inseparablemente a la dignidad de las personas: el mencionado Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, que es

coincidente en este sentido con lo que dispone la Constitución, lo dice en su motivación de forma que conviene transcribir:

"Considerando que la Declaración de Filadelfia afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades..."

Esto conduce a entender que si la realización del derecho al trabajo por unos, implica negarlo a otros en virtud de su ascendencia nacional, se está en presencia de una medida discriminatoria. En el sentido del Convenio 111, el término "discriminación" comprende "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".

En materia laboral la Sala ha declarado la inconstitucionalidad de algunas normas que a su juicio limitaban el acceso y ejercicio del derecho al trabajo de los extranjeros, cuando el único fundamento de tal exclusión ha sido la nacionalidad, lo que a su juicio es contrario al derecho de la Constitución; asimismo ha expresado que cualquier exclusión que se haga en ese sentido, debe tener un sustento razonable. En el voto 1440-92 de las quince horas treinta minutos del dos de junio de 1992 dijo:

"Tampoco viola la norma cuestionada lo dispuesto en el artículo 33 de nuestra Constitución, pues lo que establece el principio de igualdad, es la obligación de igualar a todas las personas afectadas por una medida, dentro de la categoría o grupo que les corresponda, evitando distinciones arbitrarias, lo cual sólo puede hacerse con aplicación de criterios de razonabilidad. De esta forma, las únicas desigualdades inconstitucionales serán aquellas que sean arbitrarias, es decir, carentes de toda razonabilidad. No corresponde a los jueces juzgar el acierto o conveniencia de una determinada diferencia contenida en una norma, sino únicamente verificar si el criterio de discriminación es o no razonable, porque el juicio acerca de la razonabilidad es lo que nos permite decidir si una desigualdad viola o no la Constitución. En el caso concreto tenemos que nuestra Constitución permite hacer diferencias entre nacionales y extranjeros al indicar en su artículo 19...; por supuesto que esas excepciones han de ser lógicas y derivadas de la naturaleza misma de la diferencia entre éstas dos categorías, de tal forma que no se pueden establecer diferencias que impliquen la desconstitucionalización de la igualdad, como lo sería el decir en una ley que los extranjeros no tienen derecho a la vida, a la salud, o a un derecho fundamental, pues éstas serían irracionales. Las únicas posibles son -como se dijo-, las que lógicamente deban hacerse por la natural diferencia que existe entre éstas condiciones (nacionales y extranjeros) como lo es, a manera de ejemplo, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos, del país."

De lo expuesto queda claro que cualquier excepción o limitación al derecho al trabajo en perjuicio de extranjeros, debe tener un fundamento objetivo y razonable. En este caso estamos ante una situación donde convergen el principio de igualdad en favor de extranjeros, su derecho de acceso al trabajo, con la prohibición contenida en la norma constitucional en cuanto a su intervención en asuntos políticos. Es preciso entonces analizar si laborar en el Tribunal Supremo de Elecciones y/o en el Registro Civil, puede infringir la prohibición constitucional expresa de intervenir en los asuntos políticos del país.

VI.- Sobre la organización político-electoral. La organización político-electoral en nuestro país es responsabilidad del Tribunal Supremo de Elecciones. Este es el Órgano Constitucional que tiene las máximas facultades en cuanto a la regulación, control y decisión sobre el proceso electoral (artículos 9 y 99 de la Constitución Política). Goza de total autonomía y constituye la cúspide de un sistema de órganos que le son adscritos por la ley, orgánica o funcionalmente (Registro Civil y las Juntas Electorales). De conformidad con el art. 102, sus funciones son:

- “1) Convocar a elecciones populares;*
- 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley;*
- 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral;*
- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales;*
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación;*
- 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe;*
- 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes;*
- 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior;*
- 9) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.”*

Por su parte, la Constitución Política dispone que el Registro Civil tiene la obligación de llevar el Registro Central del Estado Civil y formar la lista de electores. Es la institución pública responsable de la captura, depuración, documentación, archivo, custodia, corrección, actualización y certificación de los actos y hechos vitales y sus características. Su labor está vinculada a la persona y la familia, proporcionando una versión oficial y permanente sobre

nacimientos, matrimonios, defunciones, emancipaciones, filiaciones, legitimaciones, reconocimientos, adopciones y cualquier otra figura de conformidad con la legislación nacional. El “registro civil” constituye la prueba de los hechos inscritos, es público para quienes tenga interés en conocer sus asientos o registros y la publicidad se realiza por manifestación y examen de sus archivos, con las autorizaciones correspondientes, según la legislación de cada país. El Registro de los hechos civiles constituye el más importante banco de información y la base fundamental del Registro Electoral.

La dependencia de los registros civiles en América Latina es muy variable. En nuestro país, así como en Bolivia y Panamá por ejemplo, el Registro Civil es una institución que forma parte del sistema electoral y por ello, está organizado a través de un Departamento Civil y otro Electoral. El primero se divide en varias oficinas o departamentos, a saber: Inscripciones, Opciones y Naturalizaciones, Actos Jurídicos, Registradores Auxiliares. Entre las funciones a su cargo están hacer las inscripciones de los hechos vitales, así como las cancelaciones o modificaciones que se deban practicar en cualquier asiento, expedir constancias y certificaciones de esos hechos y conocer y resolver todo lo relativo a la adquisición, recuperación o cualquier modificación de la nacionalidad. El Departamento Electoral está organizado asimismo, en varias oficinas y departamentos: Estudios y Resoluciones, Padrones e Índices, Cédulas y Fotografías, Rectificaciones, Defunciones, Despacho Electoral. Sus labores consisten, entre otras, en recibir, tramitar y entregar las cédulas de identidad, confeccionar y mantener actualizado el Padrón Electoral y entregar certificaciones de inscripción electoral.

En razón de que en nuestro país el Registro Civil forma parte de la organización electoral, existe una total coordinación entre los departamentos civil y electoral. Contrario a lo que sucede en otros países, en Costa Rica no se realiza un censo de electores previo a la celebración de los comicios, sino que la inscripción de los nuevos electores, el registro de los traslados, la exclusión de los fallecidos y los que son inhabilitados por condenatorias penales es una labor permanente. De ahí la vinculación legal y administrativa que el Registro del Estado Civil tiene al proceso electoral, lo que permite un control inmediato y cruzado de los decesos para efectos de exclusión de los electores fallecidos. La preparación y desarrollo del acto electoral origina una tarea administrativa importante y de mucho cuidado, que tiene influencia decisiva en la vida social del país y en la vigencia y ejercicio de la democracia.

Es claro entonces, que la totalidad de las funciones que realizan el Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, a través de su Departamento Electoral, son de naturaleza política o tienen injerencia más o menos directa dentro del sistema y proceso electoral nacional. En un sistema democrático, las elecciones son el fundamento y la culminación de un proceso a través del cual los ciudadanos deciden, entre otros aspectos, quienes van a regir los asuntos públicos del país. Se trata de una faceta de la actividad política que supone la realización de una gran variedad de actividades que van desde la preparación de proyectos legales hasta la resolución de reclamos sobre resultados de procesos electorales, pasando por la planificación estratégica y operativa del proceso, el registro de electores, la inscripción de partidos y candidatos, el seguimiento de la campaña, la preparación y control de la materia electoral, las actividades de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de las personas encargadas de administrar las votaciones, el escrutinio y anuncio de resultados. Todo ello además de la rutinaria gestión y administración de los organismos electorales permanentes (selección y capacitación del personal, mantenimiento de materiales y registros, asistencia jurídica y legislativa, educación ciudadana permanente, etc.).

Entonces, si bien es cierto lo “político” permea la actividad del T.S.E. y del Departamento Electoral del Registro Civil, no sucede igual con el Departamento Civil, no obstante la enorme importancia que tiene la labor de este último, dentro del proceso electoral.

VII. En cuanto a la frase “no pueden intervenir en asuntos políticos”. La excepción que establece la Constitución Política en forma expresa en cuanto a la imposibilidad de los extranjeros de intervenir en los asuntos políticos del país, da cuenta de la importancia que el punto revistió para nuestros constituyentes. Lamentablemente, la discusión de los constituyentes en relación con la redacción del actual artículo 19 no fue profusa, lo que impide conocer su propósito al establecer la limitación contenida en la norma. El comentario más directo en relación con el texto de la norma que se encuentra en las actas, fue del constituyente Ortiz quien manifestó que “...el extranjero no tiene porqué meterse en la política nacional...” (Nº 92, tomo II, art. 5, p. 352).

En relación con la justificación para tal diferencia, el Tribunal ha manifestado:

“La igualdad de extranjeros y nacionales declarada por el artículo 19 de la Constitución está referida, claro está, al núcleo de derechos humanos respecto de los cuales no es posible admitir distinciones por motivo alguno, mucho menos en razón de la nacionalidad. En este sentido, la Constitución reserva a los nacionales el ejercicio de los derechos políticos por el hecho de que éstos son una consecuencia intrínseca derivada del ejercicio de la soberanía popular misma. En efecto, si la soberanía reside en el pueblo según lo estatuyen los artículos 2, 3 y 4 de la Constitución, es claro que el ejercicio de las diferentes manifestaciones por las que la voluntad popular pueda expresarse, está restringido a los integrantes de ese conjunto de personas, el pueblo. Es esa la justificación del artículo 19 párrafo 2º de la Constitución.” (sentencia 2570-97)

A partir del contenido de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, se debe interpretar que la limitación establecida en la Constitución Política tiene como objeto impedir la beligerancia política de los extranjeros, es decir, aquella intervención en actividades que de manera directa puedan influir en el resultado de las elecciones, sea como sujetos activos o pasivos de estas, es decir, postulándose para puestos de elección o participando en la elección de los candidatos. La prohibición de “intervenir” no se extiende a la realización de actividades de naturaleza laboral que solo de manera indirecta están relacionadas con los asuntos políticos del país.

Así, el Tribunal estima que la intervención que la Constitución Política prohíbe a los extranjeros se refiere a aquella que se genera a partir de la participación política directa. En general, el concepto de “participación política” puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. La forma en que los ciudadanos participan comprende acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o presión, mediante las cuales el ciudadano trata de incidir en las decisiones sobre el tipo de gobierno que debe regir una sociedad.

Esa participación tiene varias dimensiones:

- a) según el grado de influencia que se ejerce a través de la actividad,
- b) la amplitud del resultado a obtener,
- c) el grado de conflicto en que se pueden ver envueltos los participantes,
- d) el nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad y

e) el grado de cooperación con otros ciudadanos para llevar a cabo la actividad. Las actividades que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación. Algunos de ellos serían: votar en las elecciones, participar en las campañas políticas, realizar actividades comunitarias, realizar actividad privadas, participar en actividades de protesta. Cada una de esas actividades supone formas de participación, más o menos directas, más o menos intensas. La participación política puede clasificarse siguiendo varios criterios. Uno de estos criterios parte de la inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones; a partir de este criterio puede distinguirse entre participación institucional y no institucional. La primera se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, elecciones, organismos consultivos, etc. La segunda comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas y que por el contrario, están dirigidos a ejercer presión sobre ellas, tales como manifestaciones, campañas electorales, etc.

Esta última modalidad de participación, es la que está vedada a los extranjeros. Por el contrario, no existe razón alguna que justifique prohibir al extranjero la participación política a nivel “institucional”, pues la misma se desarrolla dentro de un marco legal específico, en el cual el funcionario está sujeto al principio de legalidad que regula la actividad de todos los funcionarios públicos.

En este sentido y examinada la norma en cuestión, la Sala considera que el requisito establecido de ser costarricense para trabajar en el Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, constituye una limitación que carece de fundamento objetivo y viola los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En relación con estos principios, el Tribunal ha señalado:

“En cuanto a los elementos que conforman el criterio de razonabilidad, la Sala en la sentencia número 08858-98, de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, aceptó la tesis propuesta por la doctrina alemana y determinó las pautas que deben seguirse para el análisis del principio de razonabilidad, tanto de los actos administrativos como de las normas de carácter general:

*“Así, un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: es **necesario**, **idóneo** y **proporcional**. La **necesidad** de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad -o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La **idoneidad**, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La **inidoneidad** de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la **proporcionalidad** nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un*

juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados."

A la luz de los elementos que conforman el principio de razonabilidad, contenidos en la sentencia parcialmente transcrita, se hace necesario examinar la limitación que el artículo cuestionado contiene. El artículo 19 dispone, en lo que interesa:

"Artículo 24.- Para ser Director General, Secretario u Oficial Mayor del Registro, se requiere:

(...)

Los demás funcionarios y empleados del Tribunal y del Registro deben ser mayores de dieciocho años, costarricenses y del estado seglar, cuando la ley no determine expresamente otros requisitos"

En relación con la necesidad de la limitación impuesta para los extranjeros que contiene la Ley Orgánica del T.S.E. y Registro Civil, no es necesario prohibir a estos laborar en el T.S.E. o en el Registro Civil, para cumplir con la disposición constitucional de no intervenir en asuntos políticos, partiendo del hecho de que por "intervención en asuntos políticos" deberá entenderse aquella participación "no institucional", activa y directa, cuyo objeto es ejercer el derecho de elegir o ser electo. Al no ser la limitación necesaria, tampoco es idónea para alcanzar el objetivo previsto por los constituyentes –impedir que los extranjeros tengan injerencia activa en la política-, pues resulta desproporcionada al limitar adicionalmente un derecho fundamental como lo es el derecho al trabajo.

VIII. Conclusión. En razón de lo expuesto, este Tribunal considera que la restricción en cuanto a la nacionalidad, contenida en el inciso a) del artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil constituye una limitación arbitraria e irrazonable en perjuicio de los extranjeros, motivo por el cual resulta inconstitucional.

Por tanto:

Se declara CON LUGAR la acción. En consecuencia se anula la palabra "costarricenses" contenida en el párrafo final del artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese. El Magistrado Armijo salva el voto y declara sin lugar la acción.

Luis Fernando Solano C.
Presidente

Luis Paulino Mora M. Carlos M. Arguedas R.

Gilbert Armijo S. Ernesto Jinesta L.

Susana Castro A. Alejandro Batalla B.