

INTERPRETACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO A CARGOS PÚBLICOS

La presente sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica versa sobre la acción de inconstitucionalidad promovida en contra del Acuerdo Presidencial número 001–P del 8 de mayo de 2014, mediante el cual se designó a Melvin Jiménez como Ministro de la Presidencia. El promovente señaló que el funcionario designado no cumplía con el requisito de pertenecer al estado seglar que establecía la Constitución, debido a que ejercía el cargo de Obispo en la Iglesia Luterana.

En primer lugar, la Sala Constitucional recordó que en sentencias anteriores había establecido la obligación de las Salas y Cortes Constitucionales de realizar un control de convencionalidad de manera oficiosa, lo cual implica efectuar un contraste entre los actos de autoridad y la normativa convencional; parámetro que se integra por las convenciones y declaraciones interamericanas en materia de derechos humanos, así como por la jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte Interamericana.

Por lo anterior, la Corte Suprema analizó –como parte del parámetro convencional-- los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los cuales establecen el derecho humano de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Sin embargo, también se señaló que este derecho no es absoluto y por tanto pueden existir restricciones, que deben ser interpretadas de manera restrictiva, como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos al aseverar que los derechos no pueden limitarse más allá de lo que la Convención Americana señala. Lo anterior constituyó el parámetro de regularidad convencional que la Sala tuvo en cuenta para analizar el caso de la restricción impuesta por la Constitución para ser Ministro de la Presidencia.

Una vez establecido el marco de interpretación, la Sala Constitucional analizó el artículo 142 de la Constitución costarricense, que determina los requisitos para ser Ministro, especialmente el tercer inciso sobre la pertenencia al estado seglar. La Corte determinó que el artículo mencionado constituía una

INTERPRETACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO...

restricción al derecho de acceso a cargos públicos, por lo que su interpretación debía ser lo menos restrictiva posible.

El Tribunal acudió a los métodos de interpretación literal y conforme para dotar de sentido al artículo constitucional que establecía la restricción al derecho humano de acceso a cargos públicos. Como resultado de la interpretación, la Corte señaló que en anteriores sentencias había sostenido que el vocablo “seglar” debía entenderse como la no vinculación al clero, en específico al católico; sentido que se mantenía en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, la Sala Constitucional declaró sin lugar la acción del demandante debido a que el Ministro designado pertenecía a una comunidad distinta de la católica, por lo cual no se actualizaba la restricción constitucional para ocupar el cargo.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica hizo alusión a diversos artículos en materia de derechos políticos de la Convención y la Declaración Americana para establecer el parámetro de convencionalidad. Igualmente, el Tribunal refirió a la sentencia de competencia del caso *Ivcher Bronstein vs. Perú* para determinar el método de interpretación de las restricciones a derechos humanos contenidos en la Convención Americana. La sentencia integra un voto disidente.

INTERPRETATION OF THE RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO ACCESS PUBLIC OFFICE UNDER CONDITIONS OF EQUALITY

This decision of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Costa Rica resolved an action challenging the constitutionality of Presidential Agreement No. 001–P of May 8, 2014, under which Melvin Jiménez was designated as Minister of the Presidency. The petitioner argued that the designated official did not comply with the Constitutional requirement of having secular status, given that he held the position of Bishop in the Lutheran Church.

First, the Constitutional Chamber noted that previous decisions had recognized the obligation of the Constitutional Chambers and Courts to engage in an *ex officio* review of conventionality, which involved making a contrast between acts of authority and convention provisions, which is a parameter consisting of, among other instruments, the American conventions and declarations on human rights, as well as the jurisprudence and advisory opinions of the Inter-American Court.

Based on the above, the Supreme Court concluded that Article 23 of the American Convention on Human Rights and Article XX of the American Declaration of the Rights and Duties of Man establish the human right to serve in public office under conditions of equality. However, it also stated that this right is not absolute and, consequently, there may be restrictions which, as the Inter-American Court held in its jurisdictional decision in the case of *Ivcher Bronstein v. Peru*, must be interpreted in a restricted manner without limiting a right beyond what is stated in the American Convention.

Once it established the framework of interpretation, the Constitutional Chamber analyzed Article 142 of the Costa Rican Constitution, which establishes the requirements for being a Minister, especially the third paragraph on having a secular status. The Court determined that this article constituted a limitation on the right to hold public office, and so its interpretation had to be as restricted as possible.

The Court employed methods of literal and conforming interpretation in order to give meaning to the cited constitutional article. It recalled that in previous decisions it had held that the term “secular” must be understood as having no relationship with the clergy, specifically the Catholic clergy. Conse-

INTERPRETACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO...

quently, the Constitutional Chamber held that the petitioner's action lacked merit, given that the designated Minister belonged to a non-Catholic community, and it therefore did not update the constitutional restriction on holding the position.

The Constitutional Chamber of the Supreme Court of Costa Rica alluded to several articles of the American Convention and Declaration related to political rights in order to establish the parameter of conventionality. The Court also referred to the jurisdictional decision in *Ivcher Bronstein v. Peru* in determining the method of interpretation of human rights restrictions contained in the American Convention. There was one dissenting vote.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

COSTA RICA

SENTENCIA 18643

SENTENCIA DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 2014

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas con treinta minutos del doce de noviembre del dos mil catorce.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por Álvaro José Orozco Carballo, (...) para que se declare inconstitucional el Acuerdo Presidencial número 001-P del 8 de mayo de 2014, publicado en el Alcance Digital número 15 de La Gaceta número 88 de 9 de mayo de 2014, en lo que respecta al nombramiento del Ministro de la Presidencia. Interviene también en el proceso la Procuradora General de la República y la Presidencia de la República.

Resultando:

1.-

Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:44 horas del 11 de junio de 2014, el accionante impugna el Acuerdo Presidencial número 001-P del 8 de mayo de 2014, publicado en el alcance digital número 15 de La Gaceta número 88 de 9 de mayo de 2014, en lo que respecta al nombramiento del Ministro de la Presidencia, por estimarlo contrario a los artículos 28, 33, 50, 56, 74 y 75 de la Constitución Política vinculados con el principio de igualdad y libertad religiosa, así como lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 142 del Texto Fundamental. Explica el promovente que el Presidente de la República, mediante el Acuerdo cuestionado, nombró como Ministro de la Presidencia a una persona que no pertenece al estado seglar, ya que, pese a ese acto, continúa formando parte de la jerarquía eclesial. Desde su perspectiva, el accionante considera que ese nombramiento implica discriminación religiosa. Refiere que no es lo mismo cesar el ejercicio de actividades clericales, que convertir en un clérigo en seglar. El primer caso podría ser posible, pero el segundo no. Sostiene que para eliminar la discriminación alegada debería autorizarse la validez de las renunciaciones y dispensas a todos los clérigos de las diferencias creencias

INTERPRETACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO...

religiosas y legitimar el carácter retractable de la decisión. Lo anterior implica reformar ciertos artículos constitucionales. Expone que desde la interpretación gramatical de la frase “estado seglar”, existen múltiples y contradictorias acepciones. Una de tales significados versa sobre la noción de clérigo como el recibimiento de órdenes clericales de la Iglesia Católica; empero, existen diversas iglesias que se denominan católicas o universales. Asegura que lo procedente es la interpretación finalista, pues procura la idónea adaptación del término literal y su armonía con la voluntad del legislador. Cita las manifestaciones de los diputados constituyentes Zeledón Brenes y Rojas Espinoza en el acta número 95 de la Asamblea Constituyente de 1949. Refiere que tales constituyentes expresaron que el estado seglar cobija a los miembros de todos los cultos y que se trata de una limitante lógica, necesaria para la independencia de criterio, así como ausencia de vínculos de subordinación. Destaca que el inciso 3) del artículo 142 constitucional busca eliminar presiones sobre quienes ejerzan las funciones de Ministro de Estado por parte de su superior en el ejercicio de órdenes clericales. Menciona el pronunciamiento de Corte Plena del 26 de agosto de 1986, referido a que la interpretación y aplicación del orden público, la moral y los derechos de los terceros debe hacerse de forma rigurosa y no extensiva. Aduce que la Constitución dispone la religión católica como la confesión del Estado costarricense, de manera que con tal promulgación se atribuye la amplitud y los límites que la fe católica concede. Asegura que contrario a la disposición anterior resulta la discriminación jurídica por motivos religiosos y permitir funciones estatales por quienes no pertenecen al estado seglar. Añade que la legitimación deviene de las resoluciones constitucionales 2014-7054 y 2014-7281 y en la existencia de intereses difusos. Concluye que el nombramiento del Ministro de la Presidencia resulta contrario a derecho por tratarse de un clérigo, lo que causó discriminación. Solicita que se declare la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado.

2.- Por medio de escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:51 horas del 16 de junio de 2014, el accionante amplía los hechos manifestados y los fundamentos jurídicos presentados en el memorial de interposición de esta acción. A cota que el acto accionado atenta contra los tratados y convenios suscritos por Costa Rica en materia de derechos humanos, en particular respecto del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el ordinal 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Reitera que el nombramiento citado resulta contrario a la libertad religiosa, la igualdad y es discriminatorio. Refuta que de aceptar el acto impugnado tendría que modificarse el artículo 142 inciso 3) de la Carta Magna. Ofrece como sustento el recurso de amparo número 14-004905-0007-CO y demás asuntos acumulados. Estima que el nombramiento cuestionado es improcedente por no contar con

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, COSTA RICA

sustento constitucional alguno. Apunta que existe prohibición para nombrar como Ministro a quien no pertenece al estado seglar, sin distinción de religión en pro de la función pública. Aduce que esta sede constitucional es la instancia competente para conocer la situación accionada, dado que se trata de un acto de gobierno, no de uno de naturaleza electoral. Sostiene que de acuerdo con la normativa electoral y el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones, lo relativo a nombramientos de elección popular o públicos es de conocimiento de ese órgano, lo que ha sido respaldado en las resoluciones números 2014-7281 y 2014-7054. Indica que pese a que para ciertos cargos no existe peligro o prohibición relativa al clérigo, aún se mantiene tal requisito para funciones como ministerios, magistraturas y presidencia de la república. Lo anterior se da en razón de que al momento de ejercer tal tipo de función media el riesgo a verse sometido a presiones de los superiores jerárquicos del clero respectivo. Reitera que en el sub examine no puede darse una mera interpretación gramatical de las acepciones de “seglar” y “clérigo”. En virtud de lo anterior, estima que es necesario recurrir a otros mecanismos de interpretación para lograr dimensionar los términos constitucionales. Apunta que con el artículo 74 constitucional se asume la amplitud del principio cristiano de justicia social en cuanto a la enseñanza social de la Iglesia Católica y dicha enseñanza es contraria a la discriminación por razones religiosas, así como promotora de que sean seglares de cualquier religión de ministros del Estado, para evitar presiones in debidas. Menciona que la libertad religiosa solo puede limitarse para garantizar el principio de igualdad y libertad. Expone que la libertad religiosa no se garantiza mediante la discriminación entre las personas que no pertenecen al estado religioso. Añade que el nombramiento impugnado suscita presiones y amenazas. Considera que pese a la dispensa y renuncia efectuada por la parte accionada, se violenta la libertad religiosa de la comunidad luterana costarricense. El acto notarial y los restantes escritos que le concedente al Ministro Melvin Jiménez el estado seglar no son procedentes, dado que una asociación civil —iglesia— carece capacidad para recibir renunciaciones y conceder dispensas. Arguye que la renuncia o dispensa para conceder la condición del estado seglar es contraria a la teología luterana costarricense y con ello, se admitiría el irrespeto a la libertad religiosa. El cese del ejercicio de actividades clericales es una cuestión temporal que no significa retornar al estado seglar, por cuando la renuncia y dispensa son retractables. Considera que en caso de aceptarse la renuncia del Ministro Jiménez se incurre en discriminación por motivos religiosos. Solicita como medida cautelar se suspenda el nombramiento impugnado y en caso de ser procedente se realice audiencia oral en este proceso.

...

Redacta el Magistrado ARMIJO Sancho; y

INTERPRETACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO...

Considerando:

...

III.- Objeto de la acción. El accionante considera que el nombramiento de Melvin Jiménez Marín como Ministro de la Presidencia, adoptado mediante el Acuerdo Presidencial número 001-P del 8 de mayo de 2014, publicado en el Alcance digital número 15 de la Caceta número 88 de 9 de mayo de 2014, es inconstitucional por su condición de Obispo de la Iglesia Luterana, toda vez que no pertenece al estado seglar, requisito exigido por la Carta Magna, lo que lesiona los artículos 33, 75 y 142 del inciso 3) de la Constitución Política.

...

V.- Sobre el fondo. El control de convencionalidad. En anteriores sentencias, entre ellas No.2014-12703 de las 11:51 horas del 1º. de agosto de 2014, ha desarrollado la Sala la incorporación del parámetro de convencionalidad como parte del bloque que tutela, en ejercicio de sus funciones, como se transcribe a continuación:

“CARÁCTER VINCULANTE DEL control de convencionalidad. El control de convencionalidad diseñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (básicamente, a través de las sentencias en los casos Almonacid Arellano y otros c/. Chile de 26 de septiembre de 2006, Trabajadores Cesados del Congreso c/. Perú de 24 de noviembre de 2006, Cabrera García y Montiel Flores c/. México de 26 de noviembre de 2010 y Gelman c/. Uruguay de 24 de febrero de 2011) es de acatamiento obligatorio para las Salas y Tribunales Constitucionales, debiendo contrastar cualquier conducta (activa u omisiva) con el parámetro de convencionalidad o el corpus iuris interamericano, conformado por las convenciones y declaraciones regionales en materia de Derechos Humanos, la jurisprudencia de esa Corte y sus opiniones consultivas.”

Por medio de este instrumento se procura dotar de plena eficacia los derechos humanos, en la forma en que han sido regulados en el Sistema Interamericano, principalmente cuando ellos encuentren un espectro de tutela más garantista que aquel que pueda brindar el ordenamiento interno.

VI.- El acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Para el caso particular del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, en el ámbito del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XX, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, lo consagran. La Declaración dispone lo siguiente:

“Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

Y dispone la Convención:

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, COSTA RICA

“Artículo 23.- Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

De este modo, el bloque de convencionalidad reconoce, en términos amplios y con carácter de derecho humano, el derecho de acceder a los cargos públicos y estatuye que tal acceso debe producirse en condiciones de igualdad. Es decir, descarta tanto el recurso a obstáculos discriminatorios, como la oposición de limitaciones ilegítimas, esta última noción entendida en el sentido enunciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ivcher Bronstein contra Perú (sentencia de 24 de setiembre de 1999, competencia):

“(…) El artículo 29.a de la Convención Americana establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella (...)”.

Es bajo este contexto del derecho convencional que cabe examinar la restricción del texto constitucional frente al acto objeto de la acción.

VII.- Interpretación del requisito constitucional de pertenencia al estado seglar. La solución del problema planteado depende, necesariamente, del alcance y contenido que se dé a la palabra “seglar”. Como se indicó *supra*, existe un principio fundamental de la hermenéutica *ius* constitucional, recogido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que toda limitación de un derecho fundamental debe interpretarse de forma restrictiva. El ordinal 142 de la Constitución, al consagrar los requisitos a cumplir para poder fungir como Ministro en el Poder Ejecutivo, indudablemente establece una restricción del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos; por consiguiente, dichas condicionantes, atendiendo al principio *favor libertatis*, deben ser entendidas en el sentido que menos limite la posibilidad de las personas de acceder a ese tipo de cargos, omitiendo hacer una aplicación extensiva a supuestos que el Constituyente Originario no previó. Ya el Tribunal Supremo de Elecciones, en sus resoluciones No. 0566-

INTERPRETACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO...

E-2005 de las 09:35 hrs. de 10 de marzo de 2005 y No. 7504-M-2012 de las 13:40 hrs. de 19 de octubre de 2012, hizo ver que al discutirse los alcances del vocablo “*seglar*” en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, que dio pie a la promulgación de la actual Constitución, hay una tendencia a identificarlo históricamente con la clase sacerdotal y religiosa de la Iglesia Católica (acta n.º 65). Sin embargo, el método subjetivo o voluntarista no conduce a una solución concluyente, por lo cual, echando mano al método literal gramatical, con base en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia Española, se indica para la palabra “*seglar*”, como segunda acepción: “*Que no tiene órdenes clericales*”; y para el vocablo “*clero*”: “*2.m. Clase sacerdotal en la Iglesia católica*.”. De este modo, resulta claro que la inteligencia restringida de lo clerical atañe solamente a los religiosos de la Iglesia Católica y, en atención a las consideraciones de convencionalidad ya indicadas, relacionadas con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, así como a la interpretación necesariamente restrictiva de las limitaciones a los derechos humanos, es la solución por la cual debe optar la Sala. En consecuencia, se declara sin lugar la acción.

Por tanto:

Por mayoría, se declara sin lugar la acción. Los Magistrados Armijo Sancho, Jinesta Lobo, Cruz Castro y Castillo Viquez dan razones adicionales y separadas.

El Magistrado Rueda Leal salva el voto y rechaza de plano la acción en todos sus extremos.

La Magistrada Hernández López y el Magistrado Salazar Alvarado salvan el voto y declaran con lugar la acción.