

# *Revista IUS Doctrina*

Vol. 11, No. 2 (2018)

## **LAS SENTENCIAS ESTRUCTURALES EN LA ACTUACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA\***

*Haideer Miranda Bonilla\*\**

---

\* El presente estudio fue finalizado en el mes de octubre del 2018 y es parte del proyecto de investigación “Elementos de derecho público comparado con énfasis en el derecho constitucional”, código 722-B8-A-12 inscrito ante el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

\*\* Doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa Italia, tesis aprobada con distinción *summa cum laude*. Especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional por la misma Universidad. Máster en Estudios Avanzados de Derecho Europeo y Transnacional y Especialista en Estudios Internacionales por la Universidad de Trento, Italia. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Letrado de la Sala Constitucional. Coordinador de la Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos [www.derechocomunitario.ucr.ac.cr](http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr). Profesor Asociado en la Facultad de Derecho (UCR).

Las opiniones y comentarios contenidos en este artículo no representan necesariamente el criterio oficial de las instituciones en las que el autor labora.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

**RESUMEN:** El presente estudio aborda el tema de las sentencias estructurales en el derecho constitucional comparado, las cuales son tipologías que han sido utilizadas cada vez con mayor frecuencia por las Cortes o Tribunales Constitucionales, así como por las jurisdicciones regionales de protección. En particular, se analizan las sentencias estructurales de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en materia de salud, de hacinamiento carcelario y de concursos públicos.

**PALABRAS CLAVE:** derecho constitucional comparado, sentencias estructurales, derecho a la salud, derechos fundamentales

**ABSTRACT:** This work addresses the topic of structural rulings in comparative constitutional law, which are a type of ruling increasingly used by Constitutional Courts and Tribunals, and by regional protective jurisdictions. In particular, this investigation analyses the structural rulings of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Costa Rica related with the human right to health, prison overcrowding and civil servants' designations.

**KEYWORDS:** comparative constitutional law, structural rulings, human right to health, prison overcrowding,

**SUMARIO.** 1. Introducción.- 2. Las sentencias estructurales en el derecho constitucional comparado.- 3. Las sentencias estructurales en la jurisprudencia de la Sala Constitucional.- 4. El derecho a la salud.- 4.1. La elaboración de una política para la atención de pacientes con VIH.- 4.2. La reactivación del programa de trasplante de órganos por parte del Ministerio de Salud.- 4.3. La incorporación de la vacuna contra el neumococo para niños y adultos mayores en el cuadro básico del plan nacional de

vacunación.- **4.4.** La eliminación de las listas de espera.- **4.5.** La implementación del expediente digital único en salud.- **5.** Hacinamiento carcelario.- **5.1.** El traslado de detenidos de las celdas de la policial judicial a las cárceles debe resolverse en un plazo máximo de 72 horas.– **5.2.** Agresiones a privados de libertad en máxima seguridad.- **6.** El deber de la Dirección del Servicio Civil de realizar pruebas con criterios objetivos en los concursos públicos.- **7.** Conclusiones.- **8.** Bibliografía.

## **1. Introducción**

En el derecho procesal constitucional, el estudio de las tipologías de sentencias de las Cortes o Tribunales Constitucionales<sup>1</sup> y en particular modo de las sentencias estructurales es uno de los temas más estudiados recientemente por la doctrina<sup>2</sup>. El presente estudio pretende abordar el tema de las sentencias estructurales en el derecho constitucional comparado, las cuales son tipologías que han sido utilizadas cada vez con mayor frecuencia por las Cortes o Tribunales Constitucionales, así como por las jurisdicciones regionales de protección. Este es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (a través de utilización de las sentencias piloto) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para solucionar un problema estructural, reiterado y serio en materia de protección de los derechos fundamentales.

En particular, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia –en adelante Sala Constitucional- en su jurisprudencia ha desarrollado una amplia tipología de sentencias que van más allá de la clásica formulación entre “estimativas” y

---

<sup>1</sup> Hernández Valle (2015) en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2701/27.pdf>; Jinesta Lobo (2015); Olano García (2004); Romboli (1996); y Rueda Leal (2004).

<sup>2</sup> Sobre esta temática se puede consultar: Barriga Pérez (2015) en <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2017/03/M%C3%B3nica-Barriga-Perez.pdf>; Nash en <http://www.kas.de/rspla/es/publications/39615/>; Nash & Núñez (2015); y Osuna (2015).

“desestimativas”, entre estas se pueden citar las sentencias aditivas, estructurales, exhortativas, interpretativas y sustitutivas<sup>3</sup>. Por ejemplo, la tipología estructural ha sido utilizada por la jurisdicción constitucional en la protección de una serie de temáticas relacionadas con los derechos humanos. Particularmente, se ha empleado en el derecho fundamental a la salud, donde se ha ordenado la elaboración de una política para la atención de pacientes con VIH, la reactivación del programa de trasplante de órganos por parte del Ministerio de Salud, la incorporación de la vacuna contra el neumococo para niños y adultos mayores en el cuadro básico del plan nacional de vacunación y la eliminación de las listas de espera e implementación del expediente digital único en salud. Además, se han emitido este tipo de sentencias en relación con el hacinamiento carcelario, el traslado célere de los detenidos de las celdas de la policía judicial a las cárceles cuando su situación ha sido definida por la autoridad jurisdiccional y, por último, el deber de la Dirección del Servicio Civil de realizar pruebas con criterios objetivos en los concursos públicos.

## 2. Las sentencias estructurales en el derecho constitucional comparado

Esta tipología de sentencias tiene su origen en el derecho anglosajón (Rodríguez, 2011). En el caso de Estados Unidos, la fuente del litigio complejo inició con casos de discriminación sistémica (racial) y se ha extendido a otros ámbitos como la salud y el sistema carcelario. A través de las *structural injunctions*, las Cortes de EE. UU. persiguen concretar la reorganización de una institución social y reparar, a través de dicha reforma

---

<sup>3</sup> Los estudios de derecho constitucional destacan que la Corte Constitucional Italiana, que inició funciones en 1956, ha sido pionera en desarrollar una amplia tipología de sentencias en su función incidental y principal de control de constitucionalidad de las normas. Sobre el tema, se puede consultar: AA.VV. *Corte Costituzionale e Processo Costituzionale. Nell'esperienza della "Rivista Giurisprudenza Costituzionale" per il Cinquantésimo Anniversario* a cargo de Alessandro Pace (2007) y Revenga Sánchez, Pajares Montolío & Drincourt Álvarez (2007). Este ejemplar recoge los contenidos presentados en las Jornadas Ítalo – Españolas de Justicia Constitucional que se llevaron a cabo en Lanzarote. Asimismo, se puede consultar Romboli (2007), Malfatti, Panizza & Romboli (2003) y Romboli (2009).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

organizacional, el daño que las propias agencias públicas han producido al violar ciertos derechos constitucionales.

Los elementos comunes al litigio del derecho público referido, los cuales culminan con sentencias estructurales son los que: 1. afectan a un gran número de personas que por sí mismas, o mediante organizaciones que las representan en juicio, alegan violaciones de sus derechos; 2. involucran a varios órganos públicos, responsables de las fallas persistentes de la política pública que contribuyen a esas violaciones de derechos; 3. implican requerimientos judiciales de carácter estructural, es decir, órdenes de cumplimiento obligatorio por las cuales los tribunales instruyen a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada, a fin de proteger a toda la población afectada y no solo a los demandantes específicos del caso (Rodríguez & Rodríguez, 2015).

En las sentencias estructurales, el juez constitucional va más allá de resolver el caso concreto, pues, ante la existencia de problemas generales y reiterados que implican violaciones sistemáticas de derechos fundamentales en contra de un número indeterminado de personas, lleva a cabo un esfuerzo por darle efectividad y fuerza normativa a la Constitución. Los jueces, al comprobar por su experiencia que hay unas causas estructurales (de ahí el nombre de la sentencia) que de modo sistemático producen ese déficit de derechos humanos y que los casos de sus despachos se resuelven apenas como remedios individuales, no logran subsanar la problemática que se advierte en cada uno de los expedientes (Osuna, 2015).

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha precisado que *“Estas órdenes están dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional. Ello no implica que por vía de tutela, el juez esté ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la*

*programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco está delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo”* (Corte Constitucional de Colombia. T-025/2004, 22 de enero de 2005, numeral 10.1). En este sentido, la jurisdicción constitucional, dentro del respectivo ámbito de sus competencias, fija y desarrolla el marco en el cual las autoridades deben diseñar e implementar las medidas adecuadas para la solución integral del problema estructural, atendiendo el principio de coordinación.

Luego del fallo, el juez continúa con una labor de seguimiento y control del cumplimiento de su sentencia (Rodríguez & Rodríguez, 2015). Lo anterior es fundamental para que se dé un cumplimiento efectivo de lo ordenado. Por otra parte, las medidas adoptadas pueden consistir en la creación, ajuste y/o manejo de las políticas públicas del Estado y la implementación de regulaciones administrativas, legislativas y/o presupuestarias, a través de decisiones que emiten en el marco de un litigio de interés público en el que interviene una multiplicidad de actores —diversas autoridades o entidades públicas, comunidad afectada, representantes sociales, etc.—. Son decisiones, además, que presentan efectos particulares (inter partes) y generales (inter *communis*) que apuntan a remediar una vulneración masiva y sistemática de derechos humanos (Rodríguez, 2005).

Esta tipología, denominada también por la doctrina como “macro sentencias” o “sentencias piloto”, es un instrumento útil en este esfuerzo, ya que buscan, precisamente, activar a los órganos del Estado que han omitido en sus obligaciones constitucionales. Para que las sentencias estructurales cumplan con los objetivos que les son propios, es necesario satisfacer dos requisitos básicos: la actuación del órgano judicial con jurisdicción constitucional dentro de sus competencias y que las medidas sean razonables y fundadas. El primero de estos requisitos habla de lo relacionado con la

actuación del órgano judicial dentro de los procedimientos que constitucionalmente se le han asignado y que dicha sentencia estructural se dicte siguiendo los procedimientos establecidos.

El segundo elemento señala la relación con las medidas que se disponen. Estas deben establecer la relación con los hechos conocidos en el proceso, que estos apunten a la solución de los problemas de fondo que se produzcan o permitan las violaciones y se hagan cargo de los problemas de las víctimas concretas que han recurrido al órgano judicial (Nash, 2014). De ahí que estas medidas no deban ser vistas como una violación a la separación de poderes, sino como una forma de concretar la actividad estatal en una sociedad democrática constitucional, entendida como una acción coherente de diversos actores que coordinan esfuerzos en pos de la plena vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Nash, 2014).

Las sentencias estructurales han sido utilizadas por algunas Cortes, Tribunales o Salas Constitucionales o Corte Supremas. Al respecto, la doctrina constitucional ha resaltado algunos casos en Sudáfrica, India, Canadá, Estados Unidos de América, Argentina, Colombia (Osuna, 2015), Costa Rica (Armijo, 2015) y Perú (Barriga Pérez, 2015), así como en la jurisprudencia de órganos convencionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Cucarella Galiana, 2017) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Nash & Núñez, 2015).

Al respecto, en el constitucionalismo latinoamericano, la Corte Constitucional colombiana ha sido pionera en esta temática al resolver problemas endémicos de derechos humanos como el hacinamiento carcelario, el desplazamiento humano interno, el conflicto armado o el precario servicio de salud (Osuna, 2015). En este sentido, jurisprudencialmente creó la doctrina del “estado de cosas inconstitucionales” a partir del cual ha tomado decisiones macro que han indicado a la autoridad competente los

parámetros constitucionales que deben tomar en cuenta para su actuación, sin inmiscuirse o establecer los alcances de esta (Barriga Pérez, 2015). En particular, la sentencia T-153/1998 indicó que la figura del “estado de cosas inconstitucionales” es aquella por la que esta Corte, como otros tribunales en el mundo, ha constatado que, en algunas situaciones particulares, el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal.

Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración Pública, y en las que las autoridades, aun al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales en relación con su respeto y garantía. Solo aparece cuando se ha reconocido la existencia de dos fenómenos concurrentes: de un lado, el compromiso masivo y generalizado de un número plural de derechos fundamentales y, de otro, la relación de este con fallas estructurales del Estado, que tornan ineficaces las órdenes que el juez de tutela pueda emitir en forma aislada. Ambos fenómenos componen los llamados “casos estructurales” frente a los cuales las medidas individuales resultan insuficientes<sup>4</sup>.

Esta figura puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica mediante la cual se declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en esta. En consecuencia, insta a las autoridades competentes para que, en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas (Irina Meza, Navarra Monterroza & Quintero Lyons, 2011). En la histórica sentencia T-025/2004, la Corte Constitucional colombiana enumeró

---

<sup>4</sup> El Estado de Cosas Inconstitucionales (ECS) es un concepto de creación jurisprudencial de la Corte desarrollado a partir de 1997 con la sentencia de unificación SU-559. Además, se puede consultar las sentencias T-153/1998, T-590/1998, T-388/2013, T-025/2004, T-762/2015 y T-276/2017.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

los factores que se deben tener en cuenta para determinar cuando existe un estado de cosas inconstitucional. Estos son:

1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.

2) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

3) La adopción de prácticas inconstitucionales como incorporar la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

4) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

5) La existencia de un problema social cuya salida compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6) Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. En dicha resolución, la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional (ECI) frente a los derechos de la población desplazada.

Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado la figura de las sentencias piloto, la cual fue introducida el 21 de febrero del 2001 (Abrisketa Uriarte, 2013, Lambert Abdelgawad, 2007). Esta tipología de resoluciones tiene como fundamento lo dispuesto en los artículos 1, 41 y 46 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales, así como el numeral 61 del Reglamento de Procedimiento del TEDH el cual determina “1. El TEDH podrá decidir aplicar el

*procedimiento de la sentencia piloto y adoptar una sentencia piloto cuando los hechos que originen una demanda que le haya sido interpuesta revelen la existencia, en la Parte Contratante afectada, de un problema estructural o sistémico o de otra disfunción similar que haya dado lugar o sea susceptible de dar lugar a la formulación de otras demandas análogas”.*

La sentencia piloto es aquel procedimiento en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos selecciona una demanda, entre varias que obedecen a la misma causa, de tal manera que sirve como referente en la resolución de un elevado número de casos idénticos (Abrisketa Uriarte, 2013). Los efectos provocados por este tipo de sentencia son de gran transcendencia para el Estado implicado, en tanto que lo obliga a adoptar leyes internas —medidas generales— que corrijan el problema estructural que, precisamente, origina la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Dado que el Tribunal constata la existencia de un problema sistémico, se suspenden los procesos sobre casos idénticos (lo cual produce una especie de efecto dominó) y exige al Estado que adopte medidas generales. El demandante (y todos los individuos afectados por el problema estructural) verá aplazado su proceso hasta que el Estado adopte dichas medidas. Con esto, se ponen en evidencia dos tendencias: a) La inclinación del Tribunal a adoptar sentencias que van más allá de ser meramente declarativas; b) La orientación hacia objetivar los recursos con la consiguiente desafección del tribunal por el derecho subjetivo individual (Abrisketa Uriarte, 2013).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde inicios de la década del 2000, comenzó a resolver una serie de casos vinculados con violaciones estructurales de derechos humanos. En estas instancias, la jurisdicción interamericana asumió el desafío de dar una respuesta más integral -más allá de la simple resolución del caso concreto que era sometido a su conocimiento- en relación a derechos

fundamentales de grupos vulnerables como indígenas, mujeres, niños y niñas, privados de libertad, migrantes, desplazados y por orientación sexual (Nash Rojas & Núñez, 2015).

En esta temática, se debe resaltar la “supervisión de cumplimiento de sus sentencias” que lleva a cabo la Corte IDH de conformidad con los artículos 22, 62.1., 62.3. y 65 de la Convención Americana y el artículo 69 de su Reglamento. En esta fase, la Corte de San José puede pedir informes periódicos al Estado y ordenar la realización de audiencias orales y privadas con las partes, a fin de evidenciar los alcances en el cumplimiento de las reparaciones ordenadas en la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 *supra* citado. Estas obligaciones incluyen el deber del Estado a informar periódicamente a la Corte sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal en dichas decisiones (Miranda Bonilla, 2015). El oportuno monitoreo de las obligaciones estatales de indicar al Tribunal cómo está cumpliendo cada uno de los puntos ordenados es fundamental para evaluar el estado del cumplimiento de la sentencia en su conjunto<sup>5</sup>.

### **3. Las sentencias estructurales en la experiencia de la Sala Constitucional**

En nuestro ordenamiento jurídico, la Sala Constitucional, en el ejercicio de sus competencias, ha desarrollado una amplia tipología de sentencias en los diferentes procesos constitucionales, en particular en la resolución de acciones de inconstitucionalidad, consultas de constitucionalidad, consultas judiciales, recursos de amparo y *habeas corpus*. Entre estos tipos se puede citar la utilización sentencias

---

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 22 de septiembre de 2005, considerando 7, y *Caso Abrill Alosilla y otros vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 22 de mayo de 2013, considerando sexto.

aditivas, exhortativas, interpretativas, sustitutivas y estructurales. Estas últimas resultan ser un instrumento legítimo y eficaz en aras de proteger derechos fundamentales en casos muy excepcionales, en los cuales una tutela “no estructural” u ordinaria es insuficiente en aras de proteger estos derechos, como los prestacionales (Armijo, 2015). En el presente *apéndice* se analizarán una serie de sentencias emitidas por la Sala Constitucional que se configuran como estructurales, pues su parte resolutive trata de solventar, además del caso concreto, un problema estructural o sistemático en materia de derechos humanos.

#### 4. El derecho a la salud

En el texto de la Constitución Política de Costa Rica (1949) no se encuentra tutelado expresamente el derecho a la salud<sup>6</sup>, motivo por el cual un sector de la doctrina lo caracteriza como un nuevo derecho constitucional (Miranda Bonilla, 2017). En este sentido, su protección ha sido reconocida por la Sala Constitucional a través de lo dispuesto en el artículo 21: *“La vida humana es inviolable”*. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha determinado que *“(…) El derecho a la vida reconocido en el numeral 21 de la Constitución es la piedra angular sobre la cual descansan el resto de los derechos fundamentales de los habitantes de la república. De igual forma, en ese ordinal de la carta política encuentra asidero el derecho a la salud, puesto que, la vida resulta inconcebible si no se le garantizan a la persona humana condiciones mínimas para un adecuado y armónico equilibrio psíquico, físico y ambiental”*<sup>7</sup>. Asimismo, ha determinado

---

<sup>6</sup>CASTILLO VIQUEZ Fernando. *Derecho a la salud recientes evoluciones en la jurisprudencia constitucional*. En curso de publicación.

<sup>7</sup> Sala Constitucional de Costa Rica –en adelante Sala Constitucional–, sentencias número 1992-1915, 1995-5892, 2002-8325, 2003-11222, 2003-11382, 2003-13863, 2004-659, 2004-2427, 2004-4871, 2004-4872, 2004-2427, 2004-4872, 2004-6515, 2004-6559, 2004-7532, 2004-6515, 2007-4610, 2007-16434, 2007-16436, 2007-16482, 2008-13420, 2011- 3683, 2017-1782, 2017-1789, 2017-1798, 2017-1876, 2017-1885.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

que "(...) *la Constitución Política en su artículo 21 establece que la vida humana es inviolable y a partir de ahí se ha derivado el derecho a la salud que tiene todo ciudadano, siendo en definitiva al Estado a quien le corresponde velar por la salud pública impidiendo que se atente contra ella*" (Sala Constitucional. Sentencia número 1994-5130).

La interposición de recursos relacionados con la vulneración del derecho a la salud ha aumentado considerablemente en los últimos años por la inercia del aparato estatal en brindar un servicio acorde con los principios de eficiencia, eficacia, celeridad y continuidad. Estos recursos son tramitados de forma celeré y diligente por la jurisdicción constitucional quien, en promedio, tarda desde la interposición del recurso al dictado de sentencia estimatoria aproximadamente 17 días<sup>8</sup>. En este sentido, el retraso o la negativa en brindar la atención médica requerida -un medicamento, tratamiento médico prescrito por el médico tratante o realizar una intervención quirúrgica dentro de un plazo razonable- vulnera el derecho a la salud. Además, la jurisprudencia constitucional ha establecido que esa atención médica debe ser mucho más celeré si estamos en presencia de un grupo vulnerable como adultos mayores, niños, mujeres embarazadas, personas con alguna discapacidad, entre otros.

En la tutela del derecho a la salud, la jurisdicción constitucional ha emitido una serie de sentencias estructurales donde se ha ordenado una serie cambios, de carácter más institucional, sobre la administración de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y pueden impactar y beneficiar a todos los asegurados. En particular, se podrían citar los siguientes casos: a) la elaboración de una política para la atención de pacientes con VIH-SIDA; b) la reactivación del programa de transplantes de la CCSS; c) la incorporación de la vacuna contra el neumococo para niños y adultos mayores en el cuadro básico del plan nacional de vacunación (Estado de la Nación, 2015); d) la

---

<sup>8</sup> Estadísticas brindadas por la Administradora de la Sala Constitucional en fecha 9 de noviembre del 2018.

eliminación de las listas de espera; e) la implementación del expediente digital único en salud.

#### **4.1. La elaboración de una política para la atención de pacientes con VIH**

En la sentencia número 5934-1997, la jurisdicción constitucional se pronunció acerca de la obligación que tiene el Estado de suministrar a los portadores del virus del SIDA la terapia de combinación de antirretrovirales apropiada a su condición clínica según lo prescriba y supervise el médico tratante institucional; en tanto prevalezcan las condiciones que lo hayan requerido. Posteriormente, en la resolución interlocutoria número 0504-I-1997 afirmó que lo resuelto en el voto *supra* debía aplicarse a todo individuo que se encontrara en condiciones similares, sin necesitar acudir a la vía de amparo para tal efecto. Lo anterior provocó que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social elaboraran una política para la atención de pacientes con VIH-SIDA.

#### **4.2. La reactivación del programa de trasplante de órganos por parte del Ministerio de Salud**

La Sala Constitucional en la sentencia 14639-2006 ordenó al Ministerio de Salud tomar las medidas necesarias para cumplir con la “Ley de autorización para trasplantar órganos y materiales anatómicos humanos”, número 7409 del año 1994, la cual había sido reglamentada con el Decreto Ejecutivo número 24605-S. Lo anterior se llevó a cabo con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, continuidad, regularidad y adaptación que rigen los servicios públicos de salud. En la parte dispositiva de la sentencia se ordenó a la Ministra de Salud que, en un plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la sentencia, tomara las acciones administrativas necesarias

para implementar y ejecutar la ley en cuestión de forma permanente, eficaz, eficiente y continua.

#### **4.3. La incorporación de la vacuna contra el neumococo para niños y adultos en el cuadro básico del plan nacional de vacunación**

En la sentencia número 15737-2008, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la obligación conjunta de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud de universalizar la vacuna contra el neumococo y el rotavirus para la población directamente beneficiaria –niños y adultos mayores-. Con fundamento en lo anterior, en la parte dispositiva de la sentencia, se ordenó a la Ministra de Salud y Presidenta de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, así como a la Gerente Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social y al Director General del Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia disponer las actuaciones que se encuentren dentro del ámbito de sus competencias para que, de inmediato, se aplicara la vacuna contra el neumococo a menores de edad. Además, se ordenó la realización de los trámites pertinentes para hacer efectiva la universalización de esta vacuna, la compra de ambas vacunas a partir del año 2009, el inicio de la campaña de vacunación correspondiente y la modificación del listado oficial de vacunas del esquema básico de vacunación que consta en el artículo dieciocho del Reglamento a la Ley Nacional de Vacunación<sup>9</sup>. Posteriormente, en el voto número 8339-2009, se ordenó al Presidente de la CCSS que aplicar la vacuna contra el neumococo a los recurrentes, así como a todos los adultos mayores de sesenta y cinco años.

---

<sup>9</sup> Esa tesis fue reiterada en los votos números 2639-2009, 2640-2009, 2641-2009 y 2009-8339.

#### **4.5. La eliminación de las listas de espera**

En la presente temática, es de gran importancia lo dispuesto en la sentencia número 4621-2013, donde se estimó un recurso de amparo por el retraso de las autoridades del Hospital Dr. Calderón Guardia en realizar una cirugía a la recurrente quien tenía cuatro años de estar incluida en una lista de espera. Esto, a todas luces, es irrazonable. En la motivación de la sentencia, se analizó el problema estructural que existe en la atención de los pacientes que requieren una cirugía y se encuentran en una lista de espera, en particular se indicó:

***“V.- Ante tal situación y los reiterados casos que ha venido conociendo este Tribunal, sin duda alguna se está ante la vulneración del derecho a la salud de las personas que, como la recurrente, no han sido tratadas oportunamente y su salud se ha visto menoscabada. Si bien la Sala también les ha reconocido y comprendido en algunas oportunidades que los diferentes centros de salud carezcan de la capacidad para atender de inmediato a sus pacientes, la situación actual ha trascendido todo margen de proporcionalidad y razonabilidad para la prestación de un servicio de salud, lo que amerita un pronunciamiento que incluso vaya más allá de la resolución del presente caso y restaure la situación de todos los asegurados que están en las diferentes lista de espera.***

***VI.- Es por esta razón que, bajo la directriz interpretativa constitucional de lograr la máxima funcionalidad del sistema democrático, esta Sala considera oportuno y necesario generar una directiva constitucional para que en***

***materia de salud se proceda de manera paulatina, pero seria y decidida, a erradicar las listas de espera irrazonables que actualmente exhibe el sistema de seguridad social costarricense. Para ello, deberá la Caja Costarricense de Seguro Social, como entidad rectora en el ámbito de la prestación de los servicios de salud, avocarse de forma inmediata a partir de la notificación de esta sentencia, a realizar los estudios técnicos pertinentes que le permitan elaborar un plan remedial dentro de los doce meses siguientes a la notificación de esta sentencia, que permita reducir las listas de espera que actualmente se encuentran en cada una de las especialidades de los diferentes centros de prestación de servicios sanitarios del país. En dicho plan, además, deben definirse los plazos de espera razonables por patología o grupos relacionados de diagnóstico de acuerdo con la sintomatología, el nivel de urgencia y las condiciones del paciente, así como los criterios objetivos para precisar la inclusión y ubicación de un paciente en las listas de espera. Asimismo, se deberá fijar un cronograma de avance, y las medidas administrativas o técnicas para cumplir con las metas del plan. Lo anterior para que una vez aprobado el plan dentro de esos doce meses, en el plazo máximo de doce meses siguientes a la aprobación del mismo, las listas de espera que existan contemplen plazos de espera razonables de acuerdo a la especialidad médica y el diagnóstico que corresponda. Todo lo anterior sin perjuicio de las decisiones y medidas que pueda adoptar la Sala en el conocimiento de casos concretos para garantizar la debida prestación de los servicios de salud”<sup>10</sup>.***

---

<sup>10</sup> Lo subrayado en la cita no corresponde al original.

No obstante, a pesar del tiempo transcurrido, ese problema estructural que se identificó en el voto en cuestión no ha recibido una solución integral por parte de las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social. Esto se ha evidenciado en el aumento exponencial en la interposición de recursos ante la jurisdicción constitucional por la violación al derecho de la salud, en virtud del retraso injustificado en la valoración de un paciente, realización de un examen o de una cirugía, fenómeno que la doctrina ha caracterizado como la judicialización de la salud<sup>11</sup>. Por ejemplo, según estadísticas, en el año 2013 ingresaron a la Sala Constitucional 1891 asuntos de salud; en el 2014 se presentaron 2710; en el 2015 se interpusieron 3725 recursos; en el 2016 se plantearon 4864; y en el 2017 ingresaron 5682 asuntos.

Ese aumento exponencial refleja cómo la tutela del derecho a la salud ha sido judicializada. Al respecto, en el voto de minoría redactado por la magistrada Esquivel Rodríguez y el magistrado Rueda Leal se indicó:

*“(....) Del cuadro anterior se infiere un aumento constante, desde el año 2012 a la fecha, en la cantidad de asuntos por violación al derecho a la salud que han ingresado a la jurisdicción constitucional, tendencia que en este momento tiende al aumento. De tales asuntos, buena cantidad corresponde a listas de espera. Esto denota una constante y reiterada violación a los derechos de la salud de los ciudadanos. La Sala Constitucional es el garante del respeto a los derechos humanos de nuestro país. El artículo 21 de la Constitución Política es el que ampara el derecho a la salud ya que el derecho a la vida tiene una clara dependencia con acceso a servicios de salud adecuados y oportunos. Esto último ha sido establecido por la Sala Constitucional mediante*

---

<sup>11</sup> CASTILLO VIQUEZ Fernando. *Derecho a la salud recientes evoluciones en la jurisprudencia constitucional*. En curso de publicación.

votos 5527-94, 2233-93 y 1755-90 entre otros. Nuestra Carta Magna, adicionalmente, señala en el artículo 73 que corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social la administración y gobierno de los seguros sociales. Por su parte, el artículo 2º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone la competencia de la Sala Constitucional y en su inciso b) señala que debe garantizar los derechos consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional. Por último, la norma 33 constitucional señala el derecho a la igualdad de trato ante iguales. A la luz de esas normas, es incuestionable la condición de derecho humano que tiene el derecho a la salud de todos los ciudadanos sin discriminación. De los datos que se indican previamente es fácil concluir que, la Caja Costarricense de Seguro Social realiza una violación sistemática del derecho a la salud en perjuicio de la población costarricense. La Sala Constitucional ha venido a solventar parcialmente la violación de ese derecho en una parte de la población, pero, esta intervención no promueve la obligación de la Caja Costarricense de disponer de acciones que reduzcan la problemática y el obligar a los ciudadanos a acudir a la Sala Constitucional para que se respete su derecho se torna ya en una práctica que no está resolviendo el fondo del problema. De manera que, es nuestro criterio que, la Sala Constitucional debe ordenar a la Caja Costarricense de Seguro Social ejercer las competencias que le han sido encomendadas por la propia Constitución, como administrador de los servicios de salud de Costa Rica, y se le debe dar un plazo razonable para que establezca un plan remedial que evite que los ciudadanos se tengan que apersonar a la Sala Constitucional para poder ver satisfecho su derecho a la salud. De no ser así, la Sala Constitucional se estará convirtiendo en un coadministrador de los servicios de salud con los riesgos que ello puede

*conllevar. Adicionalmente, el costo que le genera al país que los atrasos en los sistemas de salud se tengan que resolver en la Sala Constitucional le causa al país una duplicidad de costos que debe ser cuantificada de modo que se promueva en la entidad de la seguridad social la importancia de buscar una solución de fondo a la problemática que se ha incrementado de forma desproporcionada en los últimos años. Un plazo de 6 meses para presentar un plan remedial se estima como un plazo razonable”.*

Si bien esa no es actualmente la tesis mayoritaria de la Sala Constitucional, considero que la emisión de una sentencia estructural en esta temática vendría a solucionar el problema de las listas de espera.

#### **4.6. La implementación del expediente digital único en salud**

En la sentencia número 6859-2012, la Sala Constitucional ordenó a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social la implementación y ejecución del proyecto de expediente digital único en salud (EDUS). Al respecto, en la motivación de la resolución, se hizo referencia a los principios de eficiencia, eficacia, simplicidad, celeridad de la organización y función administrativa, así como el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos en relación con el derecho fundamental a la salud. Además, indicó:

**“SOBRE EL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE EXPEDIENTE DIGITAL ÚNICO EN SALUD (EDUS).** *Mediante resolución interlocutoria del Magistrado ponente, de las 10:19 hrs. de 27 de abril de 2012, notificada a la Presidencia Ejecutiva, el 4 de mayo (los autos), se solicitó informe sobre el “estado exacto de implementación y aplicación del expediente*

*electrónico o digital en los servicios de salud que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social". Por su parte, en su informe la Presidenta Ejecutiva refiere que el 3 de mayo pasado la Junta Directiva de la entidad recurrida, en la Sesión No. 8577, artículo 26, dio por recibido el estudio de prefactibilidad y de viabilidad financiera del "Proyecto Expediente Digital Único en Salud" (EDUS), por lo que, también, acordó autorizar su continuidad y darle prioridad a su implementación, en razón del impacto y oportunidades de mejora que ofrece. Para este Tribunal Constitucional, no pasa inadvertida la proximidad temporal en que se requiere la ampliación del informe (27 de abril) y aquella en la que la Junta Directiva adoptó todos los acuerdos referidos con respecto al Proyecto EDUS (3 de mayo). Tampoco debe perderse de vista que – de acuerdo con lo manifestado por el Ingeniero Manuel Rodríguez ARCE, Director del Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS) (ver constancia digital en el Sistema Costarricense de Gestión de los Despachos Judiciales) – desde el mes de noviembre de 2011, se elevó a la Junta Directiva de la entidad la propuesta, sobre la cual se venía trabajando desde el 2008. Todo lo anterior, permitiría arribar a la conclusión de que la reactivación de este relevante proyecto se produce con motivo del amparo. Empero, como se trata de un proyecto de gran envergadura para mejorar y efficientar los servicios de salud recibidos por los asegurados (usuarios y pacientes) y, en general, para actuar el derecho a la salud de las personas, este Tribunal entiende que se requiere de un plazo razonable para su plena implementación y puesta en ejecución. Eso sí, esta Sala Constitucional, advierte que la plena y cabal implementación y ejecución del proyecto debe efectuarse, como se dijo y reitera, en un plazo razonable, siendo que por los fines del proyecto EDUS, reconocidos por las propias autoridades recurridas, no resultaría admisible un retardo o dilación injustificada o*

*irrazonable. Debe advertirse que ese proyecto, también, debe extenderse, eventualmente, a todos los niveles de atención de la Caja Costarricense del Seguro Social en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos a la salud, el buen funcionamiento de los servicios públicos y principios constitucionales como los de eficacia y eficiencia (artículos 21, 140.8 y 191 de la Constitución). Todo lo anterior, por cuanto, desde el año 2008 se viene trabajando en este proyecto y en el mes de noviembre de 2011 ya había sido elevado a conocimiento de la Junta Directiva de la entidad. Para este Tribunal Constitucional la debida y plena implementación y ejecución del proyecto de “Expediente Digital Único en Salud” (EDUS), en los términos indicados, resulta esencial para actuar el derecho prestacional a la salud de los pacientes y usuarios de la seguridad social. De otra parte, estima que es clave y estratégico para actuar principios constitucionales que rigen todo servicio público como los de eficacia y eficiencia. Asimismo, un proyecto plenamente ejecutado en tal sentido permite ajustar un servicio público asistencial a las exigencias de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, así como a las nuevas Tecnologías de la Información y del Conocimiento. No resulta congruente con los principios constitucionales de un servicio público asistencial continuo, eficiente, eficaz, de calidad y de cobertura universal, que siga siendo gestionado y organizado bajo las técnicas y con las herramientas del siglo pasado, sea con expedientes físicos que dificultan y obstruyen los tiempos de atención razonable. Adicionalmente, la extensión progresiva de este proyecto a todos los niveles y áreas de salud permite la tutela efectiva de los derechos indicados y de los principios constitucionales de valor normativo señalados, facilitándole a los asegurados que reciban una atención de calidad y eficiente y creando las condiciones favorables para la ciber-medicina propia de la Sociedad de la*

*Información y del Conocimiento y a la que, en un futuro próximo, tendrán derecho los asegurados”.*

Con fundamento en lo anterior, se ordenó al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social lo siguiente: a) implementar y ejecutar el proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS) en un plazo razonable en las áreas de salud o nivel primario de atención y b) extender, progresivamente, ese proyecto al resto de las áreas de atención en salud de la institución. Al respecto, la Asamblea Legislativa emitió la Ley sobre el expediente digital único de salud (No. 9162). Además, según informó el actual Presidente de la CCSS, desde el 28 de septiembre del 2018 se implementó en los 29 hospitales del país el uso del expediente médico digital (EDUS), plataforma tecnológica que permitirá una mejor atención, la modernización de los servicios y fácil acceso de los usuarios a su información médica. Asimismo, da la posibilidad de acceder a la información médica de cada asegurado - como datos personales, medicamentos, gestión de citas, diagnósticos, validación de derechos, alergias y ruta quirúrgica - desde cualquier clínica del país y en una aplicación móvil (El País, 2018).

## **5. Hacinamiento carcelario**

En esta temática, la jurisdicción constitucional ha estimado gran cantidad de recursos de amparo y de *habeas corpus* por la sobrepoblación penitenciaria - o hacinamiento crítico - y problemas de salubridad en los centros penitenciarios. Esto no solo vulnera la dignidad humana, sino los derechos a la salud e integridad personal. También obstaculiza el cumplimiento del fin rehabilitador de la pena de prisión, tal y como

lo exige la jurisdicción interamericana<sup>12</sup>. Al respecto, la Sala Constitucional ha determinado que:

*“...el hacinamiento crítico es un criterio objetivo que determina si se está en una situación extrema que amerite la intervención de este Tribunal, para resguardar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Para ello, se han desarrollado las condiciones que se consideran mínimas o humanas para poder proteger la integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad, pues los derechos de los reclusos se consideran como derechos constitucionalmente protegidos. En general, la comprobación de la existencia de condiciones infrahumanas en los establecimientos penitenciarios, cualesquiera que sean las causas, es una señal inequívoca de violación de los derechos humanos de los internos, que el Estado, encargado de sus custodias, está obligado a enmendar. En este sentido, para determinar si un centro penitenciario sufre un hacinamiento crítico, se ha recurrido a los parámetros fijados por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y a las recomendaciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales, de las cuales se extrae que existe un hacinamiento crítico cuando hay densidad superior o igual a 120 detenidos por 100 lugares realmente disponibles; de manera que existe un hacinamiento crítico cuando la población penitenciaria supere en un 20% la capacidad locativa o la infraestructura del respectivo centro penitenciario”<sup>13</sup>.*

---

<sup>12</sup> Sobre los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en la jurisprudencia interamericana se puede consultar la reciente obra de Llobet Rodríguez (2018).

<sup>13</sup> En relación con el hacinamiento crítico se pueden citar una serie de sentencias 7484-2000, 11765-2012, 12963-2015, 12541 -2016 y 11504 – 2017.

Por otro lado, en la sentencia número 11765-2012 se acreditó la existencia de sobrepoblación penitenciaria y hacinamiento crítico en varios módulos del Centro de Atención Institucional La Reforma. En la motivación de la sentencia, se indicó que *“Esta Sala ha declarado repetidamente que la Administración Penitenciaria tiene la obligación ineludible de respetar y proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, por lo que ha señalado que aquellos lugares o establecimientos destinados a albergar a esta población, deben reunir condiciones que sean compatibles con su dignidad como seres humanos. Precisamente, uno de los problemas sobre el que ha hecho mayor hincapié este Tribunal, ha sido el del denominado “hacinamiento crítico”, que se origina en aquellos casos en los que los centros penitenciarios albergan a un número mayor del máximo de privados de libertad posible en un determinado espacio, pues ello conlleva a una serie de problemáticas que vulneran diversos derechos fundamentales de estas personas”*.

En ese caso, se acreditó que el ámbito C del Centro Penal La Reforma sobrepasaba en 86% su capacidad proyectada, cifra que supera bastante el máximo permitido por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales. Adicionalmente, las instalaciones eléctricas de ese ámbito se encontraban en condiciones de deterioro tan grande que se consideraron un riesgo para los privados de libertad. También, los privados de libertad dormían en el suelo, pues no contaban ni siquiera con una espuma.

Con fundamento en lo anterior, se acreditó la vulneración de la integridad física y dignidad humana del recurrente y de los privados de libertad. En la parte dispositiva, se ordenó la realización de un plan remedial que brindara una solución a los citados problemas y que el Ministro de Hacienda no efectuara recortes en el presupuesto de la

Dirección General de Adaptación Social hasta que no se brindara una solución efectiva al problema de hacinamiento crítico del Ámbito C del Centro de Atención Institucional La Reforma<sup>14</sup>.

Posteriormente, en la sentencia número 10800-2014, la Sala Constitucional estimó un recurso de amparo por la existencia de sobrepoblación carcelaria en el Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría, donde se acreditó que existía un 50% de sobrepoblación, es decir, hacinamiento crítico. En la parte dispositiva de la sentencia, se ordenó al Ministro de Justicia y Paz, al Director General de Adaptación Social y al Director del Centro Penal que *“en el plazo de siete meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia formulen un proyecto concreto, con indicación precisa de los recursos necesarios, para eliminar el hacinamiento crítico que aqueja a los privados de libertad de ese dentro penal”*<sup>15</sup>.

En esta temática, la jurisdicción constitucional ordena a las autoridades estatales competentes que en un determinado plazo adopten las medidas necesarias, para remediar y dar una solución en forma definitiva al problema de hacinamiento crítico que se presenta en un determinado Centro Penitenciario y mantenerla informada de los avances del plan para remedial que tiene como finalidad solucionar el problema apuntado.

### **5.1. Sobre la permanencia en las celdas del Organismo de Investigación Judicial y remisión a un centro penal dentro de un plazo célere y diligente**

---

<sup>14</sup> Del mismo modo, en la sentencia 7274-2014 se ordenó la realización de un plan remedial para intervenir en la sección de máxima seguridad del Centro Penal La Reforma a fin de garantizar la integridad personal de los privados de libertad.

<sup>15</sup> En sentido similar se puede consultar las sentencias 15088-2012, 4621-2013, 7274-2014, 19781-2014, 14430-2016, 14508-2016, 16555-2016, 11504-2017.

En reiterados pronunciamientos, la Sala Constitucional ha determinado que las celdas del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) son de tránsito, pues están destinadas a custodiar a los detenidos mientras una autoridad jurisdiccional resuelve su situación jurídica. Una vez definida, deben ser trasladados a un centro penitenciario. Por este motivo, la permanencia en estas instalaciones no puede exceder las veinticuatro horas<sup>16</sup> desde que el Ministerio de Justicia remite la solicitud. Posteriormente los plazos se extendieron a setenta y dos horas, y luego a cinco días<sup>17</sup>. Más recientemente se volvieron a establecer a un máximo de setenta y dos horas<sup>18</sup>.

Aunado a lo anterior, en la sentencia número 10290-2018, los jueces resolvieron una problemática de hacinamiento reiterado en relación con la permanencia mayor al plazo máximo de varias personas con su situación jurídica resuelta por autoridades jurisdiccionales y que se encontraban a la espera de ser ingresados a un centro penitenciario. Es importante destacar que gran cantidad de los recursos de amparo y *habeas corpus* interpuestos fueron enviados por las mismas autoridades del OIJ ante la inercia de los dirigentes penitenciarios de tramitar las solicitudes de ingreso. En la parte dispositiva de la resolución se determinó:

*“Se declara parcialmente con lugar el recurso. (...) se ordena a Ministro de Justicia y Paz y Director General de Adaptación Social, ambos del Ministerio de Justicia y Paz o a quienes en su lugar ejerzan dichos cargos, que: en coordinación con el Organismo de Investigación Judicial y en el plazo de seis meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, **adopten un protocolo que garantice la efectiva ubicación y el traslado de los***

---

<sup>16</sup> Sala Constitucional sentencias números 1633-2003, 5956-2004, 1640-2005 y 13-015184.

<sup>17</sup> Sobre el tema se puede consultar las sentencias números: 13787-2013, 13988-2013, 14015-2013, 15184-2013, 15233-2013, 1886-2017, 4317-2017, 15312-2017, 16940-2017, 20358-2017 y 1961-2018, entre otras.

<sup>18</sup> 10290-2018.

**privados de libertad de las celdas del Organismo de Investigación Judicial a nivel nacional a los diferentes centros penitenciarios del país, de modo que éste se realice en un plazo de hasta setenta y dos horas, contados a partir de la comunicación o notificación al Organismo de Investigación Judicial de la resolución que resuelva la situación jurídica de la persona detenida y disponga su privación de libertad.** Lo anterior, garantizando una celeridad ejecución de las resoluciones judiciales, para lo cual las autoridades penitenciarias deben adoptar las medidas adecuadas y necesarias para que este funcione en forma oportuna, eficiente y eficaz, durante los siete días de la semana. **Asimismo, deberán realizar los estudios respectivos que permitan acordar las modificaciones en la jornada laboral, y si es necesario, deberán incorporar las plazas que el buen servicio demande, para así garantizar un servicio público eficiente y, de igual forma, adoptar las medidas necesarias, de modo que no se afecte la prestación continua del servicio.** Al respecto, se ordena al Director General del Organismo de Investigación Judicial, o a quien en su lugar ejerza dicho cargo, que, una vez implementado el protocolo, disponga las medidas necesarias y adecuadas para que de inmediato a que se le informe o comunique la resolución que resuelve la situación jurídica de la persona detenida, se solicite la ubicación de la persona privada de libertad dentro de los diferentes centros penitenciarios del país. Mientras no entre en funcionamiento dicho protocolo, se aplicará el plazo de hasta cinco días en los términos dispuestos en esta sentencia. Además, se ordena al Ministro de Justicia y Paz y Director Ejecutivo del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, o a quienes en su lugar ejerzan dichos cargos, que mientras se construyen las nuevas instalaciones penitenciarias

*que se pretende, en el próximo año, deberán mejorar y optimizar la gestión y ejecución de los fondos, así como adoptar las medidas que garanticen la reubicación de la población privada de libertad en atención a los niveles de contención requeridos. Finalmente, se ordena al Director General del Organismo de Investigación Judicial, o a quien en su lugar ejerza dicho cargo, que adopte las medidas adecuadas y necesarias para que se continúe brindando la atención médica requerida por los privados de libertad que se encuentren en las celdas del Organismo de Investigación Judicial, de conformidad con los protocolos existentes. Lo anterior, bajo la advertencia de cometer el delito previsto por el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en caso de no hacerlo. Se condena al Estado al pago de los daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. En lo demás, se declara sin lugar el recurso”.*

## **5.2. Agresiones a privados de libertad en máxima seguridad**

En el voto número 7274-2014, se acreditó una agresión física en contra de un privado de libertad por parte de las fuerzas penitenciarias. Esta acción llegó a vulnerar su integridad personal y dignidad humana<sup>19</sup>. En la motivación de la sentencia, se establece que la carga de la prueba, en casos de maltrato de personas bajo custodia estatal, corresponde a las autoridades del Estado. Esto último se tomó como fundamento una serie de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, en la motivación de la sentencia se dispuso en lo que interesa:

---

<sup>19</sup> Sobre el desarrollo del principio de la dignidad humana en la jurisprudencia de la Sala Constitucional se puede consultar Miranda Bonilla (2017).

*“(...) **VII. Este Tribunal determina entonces graves indicios de un vacío de control y seguimiento adecuado de las autoridades penitenciarias respecto de sus obligaciones constitucionales y convencionales de protección de la integridad física de los internos y de su dignidad**, así como la ausencia de la necesaria vigilancia de parte de los jefes penitenciarios sobre aquellos de sus agentes que tienen una línea primaria y directa con los privados de libertad, de forma que se puedan prevenir violaciones o sancionar a los responsables de las múltiples denuncias interpuestas por los internos. Los informes y los escritos presentados por el recurrente y otros privados de libertad en otros expedientes evidencian un desgaste de las líneas de jerarquía orden, control y supervisión, que hacen pensar que definitivamente no se está cumpliendo con lo dispuesto en el numeral 48 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los reclusos establece: “... Todos los miembros del personal deberán conducirse y cumplir sus funciones en toda circunstancia, de manera que su ejemplo inspire respeto y ejerza una influencia benéfica en los reclusos...”.*

***VIII.- Conclusión. - En conclusión, el patrón sistemático de denuncias de los internos de Máxima Seguridad de la Reforma, obligan a este Tribunal a declarar la existencia de una amenaza real e inminente para integridad física de dichas personas y una afectación de su dignidad humana que justifican la estimatoria de este recurso y el establecimiento de medidas de protección especiales, tanto para el recurrente como para todos los demás internos en esa sección.** Con base en ello, se debe ordenarse a la Ministra de Justicia que en un plazo máximo de tres meses establezca un plan remedial, que incluya: a) la intervención de esta sección; b) establecimiento de*

*un rol efectivo de rotación de los guardas de seguridad destacados en esa sección; c) el abordaje médico de todos los internos de dicha sección para garantizar su integridad física y la garantía de su seguridad; d) las demás gestiones necesarias para la establecer los controles suficientes que garanticen el cumplimiento de las obligaciones convencionales, especialmente la Convención Contra la Tortura y su Protocolo, para lo cual deberá incluir como contraparte en la intervención y elaboración del plan remedial, al Mecanismo Nacional para la Tortura de la Defensoría de los Habitantes”<sup>20</sup>.*

## **6. El deber de la Dirección del Servicio Civil de realizar pruebas con criterios objetivos en los concursos públicos**

En la sentencia número 7163- 2012, la Sala Constitucional ordenó a la Dirección del Servicio Civil aplicar pruebas de conocimiento a todos los oferentes en los concursos públicos que realizan y establece un período para evaluar aspectos de razonamiento verbal y numérico, así como conocimientos científicos relacionados con el ámbito profesional respectivo. Lo anterior se ordenó con fundamento en el principio de idoneidad reconocido en el artículo 192 de la Constitución Política que determina que el mérito y la capacidad de los oferentes deben ser calificados en el procedimiento de gestión de empleo público. Para ello, es indispensable que exista al menos un instrumento que de modo específico valore tanto el nivel de razonamiento de este como su conocimiento o dominio sobre la materia atinente al puesto en que concurra.

Este criterio encuentra, además, sustento en el principio de igualdad, del que deriva la obligación de distinguir, mediante parámetros objetivos, entre el oferente que

---

<sup>20</sup> Lo subrayado no corresponde al original.

domina la materia, y tiene un grado de razonamiento adecuado, y aquel que no lo hace o no lo tiene. En efecto, aquel sistema es tan contrario al principio de igualdad que fija criterios discriminatorios (como el sexo, la ideología o la enfermedad) sin justificación objetiva para condicionar el acceso al empleo público. En muchos casos, simple y llanamente, omite establecer criterios objetivos para distinguir entre los que están capacitados por su nivel de conocimiento y razonamiento para ejercer un puesto público y quienes no lo están. Por lo demás, resulta imposible aspirar al buen funcionamiento de los servicios públicos si el recurso humano de la Administración no posee el conocimiento científico y nivel de razonamiento requeridos para el desempeño adecuado de su función.

Por otro lado, la sentencia en cuestión indicó que un presupuesto *sine qua non* para garantizar el libre acceso a los cargos públicos consiste en que los oferentes puedan concursar en condiciones de igualdad y libertad. Para ello, es ineludible que se evalúe objetivamente, respecto de cada uno de ellos, el conocimiento científico relativo al puesto que es objeto del concurso, así como su nivel de razonamiento. En este sentido, se resaltó que un pilar fundamental del sistema democrático es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, lo que demanda, entre otras exigencias, la correcta fundamentación de los diversos actos y resoluciones de la administración y que el funcionario deba tener un nivel óptimo de razonamiento y dominio de la materia en que trabaja.

En la sentencia en cuestión, se ordenó al Director de la Dirección del Servicio Civil aplicar pruebas de conocimiento a todos los oferentes en los concursos públicos dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esa resolución. Sin embargo, ese plazo fue ampliado hasta el 2021 por la complejidad de la cuestión. Por otra parte, en el presente caso se acredita que la Sala Constitucional llevó a cabo una audiencia de seguimiento el 1 de junio del 2018 donde las autoridades de la Dirección General del

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Servicio Civil indicaron que, en nueve meses, la Dirección General del Servicio Civil iniciará la implementación de las pruebas específicas para llenar vacantes en las áreas de Veterinaria y Arquitectura. Asimismo, en el 2021 se ampliarán las pruebas para los profesionales en todas las áreas que requiera contratar el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, informaron que el Servicio Civil desarrolla actualmente, junto con la Universidad de Costa Rica, un sistema que le permita contar con un banco de ítems para aplicar a las personas de distintas profesiones que apliquen para llenar una plaza vacante en su régimen y un programa informático que le permita automatizar los contenidos y la aplicación de las pruebas (Ruiz, 2018). Al respecto, el Magistrado Rueda Leal, instructor en el recurso de amparo en cuestión, indicó que el plan de implementación de las pruebas va por buen camino y agregó que las audiencias de seguimiento a la sentencia se realizarán cada seis meses (Ruiz, 2018).

## **7. Conclusiones**

El estudio de las tipologías de sentencias de las cortes o tribunales constitucionales y, particularmente, las sentencias estructurales es un tema de gran interés para el derecho constitucional. Si bien estas últimas tienen su origen en el derecho anglosajón, han sido utilizadas en Cortes o Tribunales Constitucionales, como las Cortes Supremas de Argentina, Colombia, Costa Rica y Perú y en la jurisprudencia de órganos convencionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta temática, ha sido pionera la Corte Constitucional Colombiana quien jurisprudencialmente creó la doctrina del estado de cosas inconstitucionales. En la sentencia T-025/2004, la jurisdicción colombiana enumeró los factores que se deben tener en cuenta para emitir una sentencia estructural:

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas.

2) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

3) la adopción de prácticas inconstitucionales como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

4) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

5) la existencia de un problema social, cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6) Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Por su parte, la Sala Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia una amplia tipología de sentencias que van más allá de la clásica formulación entre “estimativas” y “desestimativas”. Entre ellas, se pueden citar las sentencias estructurales, las cuales han sido utilizadas en la protección de una serie de temáticas relacionadas con los derechos humanos. En particular, ha sido en la protección del derecho a la salud donde este tipo de sentencia tiene sus orígenes y se ha utilizado con mayor frecuencia; por ejemplo, al ordenar la elaboración de una política para la atención de pacientes con VIH, la reactivación del programa de trasplante de órganos por parte del Ministerio de Salud, la incorporación de la vacuna contra el neumococo para niños y adultos mayores en el

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

cuadro básico del plan nacional de vacunación y la implementación del expediente digital único en salud, así como la eliminación de las listas de espera.

Quizás es con esto último donde actualmente existe un serio y grave problema estructural que no ha sido solucionado de forma efectiva por las autoridades de la seguridad social y en donde la jurisdicción constitucional puede ser más incisiva. Sin embargo, la presente temática ha sido implementada en relación con casos de hacinamiento carcelario, el traslado célere de los detenidos de las celdas de la policía judicial a las cárceles cuando su situación ha sido definida por la autoridad jurisdiccional y, por último, en el deber de la Dirección del Servicio Civil de realizar pruebas con criterios objetivos en los concursos públicos.

En general, el éxito de las sentencias estructurales se encuentra en su cabal cumplimiento, motivo por el cual es fundamental la labor de supervisión que lleve a cabo la Sala Constitucional, pidiendo informes periódicos a las autoridades y realizando incluso audiencias de supervisión. Esto se ha implementado recientemente en relación con la sentencia número 7163- 2012 por parte de la Dirección General del Servicio Civil.

En este sentido, se debe resaltar la supervisión del cumplimiento de sentencias que realiza la Corte IDH, quien puede pedir informes periódicos al Estado y ordenar la realización de audiencias orales y privadas con las partes, a fin de evidenciar los alcances en la aplicación de las reparaciones ordenadas en la sentencia. Hasta se cumplan con todas las reparaciones ordenadas, se procede a archivar el caso. Por último, la normativa procesal constitucional debería de concederle mayores poderes al juez para obligar a las autoridades a cumplir con lo ordenado en una sentencia estructural

emitida en un proceso constitucional<sup>21</sup>, por ejemplo, la imposición de multas coercitivas (Fernández Farreres, 2018).

## 8. Bibliografía

Abrisketa Uriarte, J. (2013). Las sentencias piloto: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de juez a legislador. *Revista Española de Derecho Internacional*, 65 (1) 73 – 99

Armijo, G. (2015). Comentario sobre jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica en cuanto a los derechos de los privados de libertad. En V. Bazán, & C. Steiner (Eds.), *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales* (pp. 267–271). Bogotá, Colombia: Editorial Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad.

Barriga Pérez, M. L. (2015). Sentencias estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. En Urteaga Crovetto, P. (Ed.), *Anuario de Investigación del Cicaj 2015* p. 105 – 143.

Brenes Montoya, M. M. (2005). *El incumplimiento de las resoluciones de amparo*. (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Castillo Víquez, Fernando. *Derecho a la salud recientes evoluciones en la jurisprudencia constitucional*. En curso de publicación.

Constitución Política de Costa Rica, 1949.

---

<sup>21</sup> Sobre el incumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional se puede consultar la investigación de Brenes Montoya (2005).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Costa Rica implementa expediente médico digital en todos sus hospitales. (2018, septiembre 28). *El País Costa Rica*. Recuperado de <https://www.elpais.cr/2018/09/28/costa-rica-implementa-expediente-medico-digital-en-todos-sus-hospitales/>

Cucarella Galiana, L. (2017). *Justicia Convencional. Neoprocesalismo internacional*. Bogotá, Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.

Estado de la Nación (2015). Capítulo 6, Judicialización de la salud: recursos de amparo para medicamento. En Programa Estado de la Nación (Eds.), *Primer Informe Estado de la Justicia* (pp. 195-216). Pavas, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Fernández Farreres, G. (2018). Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, 17 – 44

Hernández Valle, R. La interpretación constitucional en Costa Rica. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 751- 781.

Irina Meza, M., Navarro Monterroza, A., Quintero Lyons, J. (2011). La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Mario Alario D'Filippo*, 3 (1), 69-80.

Jinesta Lobo, E. (2015). *Derecho Procesal Constitucional*. San José, Costa Rica: Editorial Guayacán.

Lambert Abdelgawad, E. (2007). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto: una pequeña revolución en marcha en Estrasburgo. *Revista de Derecho Político*, 69, 355 – 383.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Llobet Rodríguez, J. (2018). *La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las garantías penales*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Malfatti, E., Panizza S., & Romboli, R. (2003). *Giustizia Costituzionale*. Turín, Italia: Editorial Giappichelli.

Miranda Bonilla, H. (2015). *Derechos Fundamentales en América Latina*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Miranda Bonilla, H. (2017). *Los nuevos derechos en el constitucionalismo iberoamericano*. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 28, 55 – 74.

Nash Rojas, C. (23 noviembre, 2014). El debate sobre las sentencias estructurales. *Ámbito Jurídico*, p. 21. (fue publicado en una página)

Nash Rojas, C., Núñez Donald, C. (2015). La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica. *Colección de Derecho Procesal de los Derechos Humanos*, 8, 136 – 194.

Olano García, H. (2004). Tipología de nuestras sentencias constitucionales. *Revista Universitas*, 108, 571 – 602.

Osuna, N. *Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia*. (2015). En V. Bazán, & C. Steiner (Eds.), *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales* (pp. 91 – 116). Bogotá, Colombia: Editorial Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad.

Reglamento de Procedimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El texto integral puede ser consultado en [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_SPA.pdf)

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

- Revenga Sánchez, M., Pajares Montolío, E., & Drincourt Álvarez, J. R. (Eds.). (2007). *50 años de Corte Constitucional Italiana y 25 del Tribunal Constitucional Español*. Madrid, España: Editorial Ministerio de Justicia de la Secretaría General Técnica.
- Rodríguez, M. L. (2005). *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Bogotá Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, C. (2011). Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. *Texas Law Review*, 89, 1669-1698.
- Rodríguez C., & Rodríguez, D. (2015). *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI.
- Romboli, R. (1996). La tipología de las decisiones de la Corte Constitucional en el proceso sobre la constitucionalidad de las leyes planteado en vía incidental. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16 (48), 35-80.
- Romboli, R. (2007). *L'accesso alla giustizia costituzionale caratteri, limiti, prospettive di un modello. 50 anni di Corte Costituzionale*. Nápoles, Italia: Editorial Scientifiche Italiana.
- Romboli, R. (Ed.). (2009). *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*. Turín, Italia: Editorial Giappichelli.
- Rueda Leal, P. (2004) Fundamento teórico de la tipología de sentencias en los procesos de constitucionalidad. *Revista Estudios Constitucionales*, 1, 323 – 335.
- Ruiz, G. (2018, junio 1). Gobierno se alista para hacer pruebas de conocimiento a quienes aspiren a una plaza pública. *La Nación*. Recuperado de

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

<https://www.nacion.com/el-pais/politica/gobierno-se-alista-para-hacer-pruebas-de/WVQTFWV4FFCHXPJ37YTEXZ4T7M/story/>

### **Corte Constitucional de Colombia**

Sentencia T-153/1998

Sentencia T-590-1998

Sentencia T-025/2004

Sentencia T-388/2013

Sentencia T-762/2015

Sentencia T-276/2017

### **Sala Constitucional de Costa Rica**

Sentencia número 5934-1997

Resolución interlocutoria número 0504-I-1997

Sentencia número 7484-2000

Sentencia número 14639-2006

Sentencia número 15737-2008

Sentencia número 8339-2009

Sentencia número 6859-2012

Sentencia número 7163- 2012

Sentencia número 11765-2012

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Sentencia número 15088-2012

Sentencia número 4621-2013

Sentencia número 7274-2014

Sentencia número 10800-2014

Sentencia número 19781-2014

Sentencia número 14430- 2016

Sentencia número 14508-2016

Sentencia número 16555-2016

Sentencia número 11504-2017

Sentencia número 10290-2018