

## CAPÍTULO XIII

# LAS SENTENCIAS ESTRUCTURALES EN COSTA RICA: CUATRO EJEMPLOS RECIENTES

*Haideer MIRANDA BONILLA\**

### 1. INTRODUCCIÓN

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica conmemoró recientemente su 30 aniversario de haber entrado en funciones. Lo anterior presupone una cierta madurez del órgano de justicia constitucional que se evidencia con las más de trescientas setenta mil sentencias emitidas<sup>1</sup>, a través de las cuales el juez constitucional ha dado contenido al catálogo de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política (1949)<sup>2</sup>. En su jurisprudencia se puede individualizar una serie de temáticas de gran actualidad en el ámbito de los derechos humanos como la tutela de grupos vulnerables, los límites al poder constituyente vía referéndum, el reconocimiento de nuevos derechos que han extendido el catálogo de derechos reconocidos en los parámetros constitucional y convencional, la implementación del control de convencionalidad en sede interna, el diálogo judicial con

---

\* Doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa Italia, tesis aprobada con distinción *summa cum laude*. Especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa. 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. Asesor del Despacho de la Presidencia del Poder Judicial de Costa Rica, 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). Miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Director de la Revista de Derecho Constitucional Comparado. <https://cr.ijeditores.com/index.php?option=publicacion&idpublicacion=378>. [haideerm@gmail.com](mailto:haideerm@gmail.com)

1. El presente estudio fue finalizado 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.

Las opiniones y comentarios contenidos en este artículo no representan necesariamente el criterio oficial de las instituciones en las que el autor labora. Estadísticas brindadas en fecha 24 de julio del 2019 por la Administradora de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

2. Cfr. CARVAJAL PÉREZ Marvin, MIRANDA BONILLA Haideer, SALAZAR MURILLO Ronald, (coordinadores) *Constitución y Justicia Constitucional*. Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, Colegio de Abogados y Abogadas, San José, noviembre 2009.

otras jurisdicciones constitucionales o supremas o con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el desarrollo de una amplia tipología de sentencias, entre otros temas.

En relación a esta última temática la Sala Constitucional de Costa Rica –en adelante Sala Constitucional– en el ejercicio de sus diferentes competencias ha desarrollado una amplia tipología de sentencias que van más allá de la clásica formulación entre “estimativas” y “desestimativas”<sup>3</sup> dentro de las cuales se pueden citar las sentencias aditivas, exhortativas, interpretativas, sustitutivas y más recientemente la tipología estructural. El presente estudio pretende abordar las características y elementos principales que presentan las sentencias estructurales, así como su utilización por las Cortes o Tribunales Constitucionales en América Latina<sup>4</sup>, para posteriormente analizar su utilización en recientes sentencias emitidas por la Sala Constitucional relacionados con la violación sistemática del derecho a la salud por la seguridad social estatal, el hacinamiento carcelario, la obligación de trasladar a los detenidos cuya situación a sido definida por una autoridad jurisdiccional de las celdas de la policial judicial a un centro penal en un plazo máximo de 72 horas y el deber del Patronato Nacional

---

3. La *Corte Costituzionale* ha sido pionera en desarrollar una amplia de tipología de sentencias en el ejercicio de sus funciones. Sobre el tema se puede consultar: AA.VV. *Corte Costituzionale e Processo Costituzionale. Nell'esperienza della "Rivista Giurisprudenza Costituzionale" per il Cinquantesimo Anniversario*, a cargo de Alessandro Pace. Ed. Giappichelli, Torino, 2007. MALFATTI Elena, PANIZZA Saulle, ROMBOLI Roberto. *Giustizia Costituzionale*. Ed. Giappichelli, Turín, 2003. MIRANDA BONILLA Haideer. *La Corte Constitucional Italiana: estructura y funcionamiento*. En la Revista de Derecho Constitucional Comparado, editorial número 1/2019, Ed. IJ Editores El texto integral puede ser consultado en <https://cr.ijeditores.com/index.php?option=publicacion&idpublicacion=378> ROMBOLI Romboli (a cura di). *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*. Ed. Giappichelli, Turín, 2009. REVENGA SÁNCHEZ Miguel, PAJARES MONTOLIO Emilio y DRINCOURT ALVAREZ Juan Ramón (coords.) *50 años de Corte Constitucional Italiana y 25 del Tribunal Constitucional Español*. Ed. Ministerio de Justicia de la Secretaría General Técnica, España, 2007. Lo anterior, recoge los contenidos presentados en las Jornadas Italo – Españolas de Justicia Constitucional que se llevaron a cabo en Lanzarote. ROMBOLI Roberto. *L'accesso alla giustizia costituzionale caratteri, limiti, prospettive di un modello. 50 anni di Corte Costituzionale*. Ed. Scientifiche Italiana, Napoli, 2007.

4. Sobre esta temática se puede consultar: BARRIGA PÉREZ Mónica Liliana. *Sentencias estructurales y protección efectiva de los derechos humanos*, p. 105 – 143, en <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2017/03/M%C3%B3nica-Barriga-Perez.pdf> NASH Claudio. *El debate sobre las sentencias estructurales*. En *Ámbito Jurídico* con el apoyo del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauer – Stiftung, en <http://www.kas.de/rspla/es/publications/39615/> MIRANDA BONILLA Haideer. *Las sentencias estructurales en la actuación de la Sala Constitucional de Costa Rica*. En Revista Jurídica IUS Doctrina, volumen 11, número 2, 2018, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho (UCR) en <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/35777/36506> NASH ROJAS Claudio, NUÑEZ DONALD Constanza. *La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica*. Colección de Derecho Procesal de los Derechos Humanos, número 8, ed. Ubijus, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Estudios de Actualización en Derecho, México, 2015, p. 136 – 194. OSUNA Néstor. *Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia*, p. 91 – 116. En BAZÁN Víctor y STEINER Christian (coordinadores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, número 5. Ed. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauer – Stiftung, Bogotá. 2015. PEÑA CUÉLLAR Diana Marcela, VIDAL LASSO Astrid Daniela. *Sentencias estructurales: desplazamiento forzado por megaproyectos*, p. 369 – 385. En VELANDIA CANOSA Eduardo Andrés (Director Científico). *Derecho Procesal Constitucional. Litigio ante la Jurisdicción Constitucional*. Editorial Ediciones Nueva Jurídica, Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, Asociación Mundial de Justicia Constitucional, Universidad La Gran Colombia, 2019, Bogotá, Colombia.

de la Infancia de emitir un protocolo que garantice el debido proceso en los procesos de protección de menores de edad.

## 2. LAS SENTENCIAS ESTRUCTURALES EN LA ACTUACIÓN DE LAS CORTES O TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

Esta tipología de sentencias tiene su origen en el derecho anglosajón<sup>5</sup>. 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 o 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 organizacional el daño que las propias agencias públicas pueden producir al violar ciertos derechos constitucionales. Los elementos comunes al litigio de derecho público referido y que culmina con sentencias estructurales son: 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, ordenes 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 sólo a los demandantes específicos del caso<sup>6</sup>.

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 sistemática producen ese déficit de derechos humanos, y que los casos que llegan a sus despachos, si se resuelven apenas como remedios individuales, no logran subsanar la problemática que se advierte en cada uno de los expedientes<sup>7</sup>. En

---

5. RODRÍGUEZ, César. *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America*. En *Texas Law Review*. Vol. 89, 2011, p. 1669-1698.

6. RODRÍGUEZ Cesar y RODRÍGUEZ Diana. *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2015, p. 25. En [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_758.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_758.pdf).

7. OSUNA Néstor. *Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia*, p. 91. En BAZÁN Víctor y STEINER Christian (coordinadores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, número 5. Ed. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauert – Stiftung, Bogotá. 2015.

este sentido, la Sala Constitucional ha precisado que con este tipo de resoluciones: “*va más allá del caso concreto de asegurar la protección individual de la persona recurrente, pues se desprende que la causa de la infracción o vulneración del derecho a la salud se dan por problemas estructurales, los cuales no son hechos aislados, ya que de forma reiterada y continua se violenta los mismos derechos a un número indeterminado de personas*”<sup>8</sup>. En sentido similar, 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*”<sup>9</sup>.

Al respecto, los órganos de justicia constitucional dentro del respectivo ámbito de sus competencias fijan y desarrollan el marco en el cual las autoridades deben diseñar e implementar atendiendo al principio de coordinación las medidas adecuadas para la solución integral del problema estructural. Luego del fallo, el juez continúa con una labor de seguimiento y control del cumplimiento de su sentencia<sup>10</sup>. Ello es fundamental para que se dé un cumplimiento efectivo de lo ordenado, pues el éxito de la sentencia depende en gran medida del cumplimiento efectivo de lo ordenado<sup>11</sup>.

Por otra parte, las medidas adoptadas pueden consistir en la creación, ajuste y/o manejo de las políticas públicas del Estado; la implementación de medidas administrativas, legislativas y/o presupuestales, 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<sup>12</sup>.

---

8. Sala Constitucional de Costa Rica, sentencia número 2019-5560, considerando número XVIII. El texto integral de las sentencias puede ser consultado en: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr>

9. Corte Constitucional de Colombia. T-025/2004, 22 de enero de 2005, numeral 10.1.

10. RODRÍGUEZ Cesar y RODRÍGUEZ Diana. *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2015, p. 26.

11. Sobre el incumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional se puede consultar la investigación de BRENES MONTOYA, María Marta. *El incumplimiento de las resoluciones de amparo*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2005.

12. RODRÍGUEZ María Luisa. *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

Esta tipología denominada también por la doctrina como “macro sentencias” o “sentencias piloto” son un instrumento útil en este esfuerzo, en la medida en 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 la relación con la actuación del órgano judicial dentro de los procedimientos que constitucionalmente le han sido asignados 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 apunten a la solución de los problemas de fondo que producen o permiten las violaciones y se hagan cargo de los problemas de las víctimas concretas que han recurrido al órgano judicial<sup>13</sup>. De ahí que estas medidas no deben ser vistas como una violación a la separación de poderes, sino una forma de concretar la actividad estatal en una sociedad democrática constitucional, entendida esta como una acción coherente de diversos actores que coordinan esfuerzos a favor de la plena vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>14</sup>.

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<sup>15</sup>, Costa Rica<sup>16</sup> y Perú<sup>17</sup>, así como en la jurisprudencia de órganos convencionales regionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>18</sup> y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>19</sup>.

---

13. NASH Claudio. *El debate sobre las sentencias estructurales*, p. 1. En *Ámbito Jurídico* con el apoyo del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauer – Stiftung. En texto integral del documento puede ser consultado: <http://www.kas.de/rspla/es/publications/39615/>.

14. NASH Claudio. *El debate sobre las sentencias estructurales*, p. 1.

15. OSUNA Néstor. *Las sentencias estructurales*, p. 92.

16. ARMIGO Gilbert. *Comentario sobre jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica en cuanto a los derechos de los privados de libertad*, p. 267 – 271. En BAZÁN Víctor y STEINER Christian (coordinadores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, número 5. Ed. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauer – Stiftung, Bogotá. 2015.

17. BARRIGA PÉREZ Mónica Liliana. *Sentencias estructurales y protección efectiva de los derechos humanos*, p. 105 – 143. El texto integral puede ser consultado en el siguiente enlace <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2017/03/M%C3%B3nica-Barriga-Perez.pdf>

18. CUCARELLA GALLINA Luis. *Justicia Convencional. Neoprocesalismo internacional*. Colección de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, número 31, ed. Ediciones Nueva Jurídica y la Universitat de Valencia, Bogotá, 2017.

19. NASH ROJAS Claudio, NUÑEZ DONALD Constanza. *La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica*, p. 137 – 147. En Colección de Derecho Procesal de los Derechos Humanos, número

Al respecto, en el constitucionalismo latinoamericano, la Corte Constitucional Colombiana, la Sala Constitucional de Costa Rica y el Tribunal Constitucional del Perú han sido pioneros en esta temática al resolver a través de esta tipología de sentencias violaciones sistemáticas y reiteradas de derechos humanos relacionados con la violación al derecho a la salud, el hacinamiento carcelario, garantías del debido proceso en los procesos de custodia de menores de edad y el desplazamiento forzado interno en razón de un conflicto armado, esto último en Colombia.

Las sentencias estructurales pueden ser definidas 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 la misma, 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<sup>20</sup>. En la sentencia **T-025/2004**, la Corte Constitucional Colombiana enumeró los factores que se deben tener en cuenta para determinar cuando existe un estado de cosas inconstitucionales que deriva en la necesidad de emitir una sentencia estructural: 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 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) El hecho de que, 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.

En sentido similar en la sentencia número **5560-2019** la Sala Constitucional precisó que esta temática en estudio presenta una serie de características, en particular: a) existe un

---

8, ed. Ubijus, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Estudios de Actualización en Derecho, México, 2015.

20. IRINA MEZA Malka, NAVARRO MONTERROZA Angélica, QUINTERO LYONS Josefina. *La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia*, p. 69-80. En Revista Mario Alario D'Filippo, vol. 3, número 1, 2011.

gran número de personas cuyos derechos son objetos de protección judicial; b) por la causa generadora de la violación de derechos; c) por la complejidad de las órdenes que se emiten; d) por la necesidad de una fiscalización y supervisión rigurosa y; e) por el gran número de personas que se verán beneficiadas del impacto de una sentencia de este calibre<sup>21</sup>.

Por otra parte, esta temática ha tenido un importante desarrollo en los Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos<sup>22</sup>. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos -en adelante Tribunal EDH- ha desarrollado la figura de las sentencias piloto, la cual fue introducida el 21 de febrero del 2001<sup>23</sup>. El procedimiento de caso piloto nace como respuesta a lo que el TEDH denomina demandas repetitivas. Son demandas individuales presentadas por personas no organizadas pero generadas por la misma causa, con el mismo origen. Por lo general, además, la causa de la violación suele estar en una disposición general interna (leyes, reglamentos, etc.) o en un fallo estructural del sistema nacional de tutela de los derechos, por acción u omisión<sup>24</sup>. Esta tipología de resolución tienen 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 de entre varias que obedecen a la misma causa, de tal manera que ésta sirve como referente en la resolución de un elevado número de casos

21. Sala Constitucional, sentencia número 2019-5560.

22. Sobre los Sistemas regionales de protección de los derechos humanos se puede consultar: CAPPUCCIO Laura, LOLLINI Andrea y TANZARELLA Palmina. *Le corti regionali tra stati e diritti. I sistemi di protezione dei diritti fondamentali: europeo, americano e africano a controllo*. Ed. Scientifica, Napoli, 2012. MIRANDA BONILLA Haideer. *Derechos Fundamentales en América Latina*. Ed. Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2015. ZANGHÌ Claudio. *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Ed. Giappichelli, Torino, 2002.

23. ABRISKETA URIARTE Joana. *Las sentencias piloto: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de juez a legislador*, p. 73 – 99. En Revista Española de Derecho Internacional, volumen LXV/1, enero-junio 2013, Madrid. LAMBERT ABDELGAWAD Elisabeth *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto: una pequeña revolución en marcha en Estrasburgo*, p. 355 – 383. En Revista de Derecho Político, número 69, Universidad Estatal a Distancia, UNED, 2007. QUERALT JIMÉNEZ Argelia. *Las sentencias piloto como ejemplo paradigmático de la transformación del Tribunal de Europeo de Derechos Humanos*, p. 395-424. En Revista Teoría y Realidad Constitucional, número 42, 2018, Departamento de Derecho Político, Facultad de Derecho UNED, Madrid.

24. QUERALT JIMÉNEZ Argelia. *Las sentencias piloto como ejemplo paradigmático de la transformación del Tribunal de Europeo de Derechos Humanos*, op. cit. p. 403.

idénticos<sup>25</sup>. En este tipo de sentencia el Tribunal identificará tanto la naturaleza estructural o sistemática del problema o disfunción, así como el tipo de medidas reparadoras que el Estado demandado deberá adoptar en el ámbito nacional en virtud del fallo de la sentencia. En el fallo, además, el Tribunal podrá determinar en qué plazo deben adoptarse aquellas medidas, teniendo en cuenta su naturaleza y la rapidez con la que puedan ser adoptadas<sup>26</sup>.

Los efectos provocados por una sentencia piloto son de gran transcendencia para el Estado implicado, en tanto que le obliga a adoptar leyes internas —medidas generales— que corrijan el problema estructural que, precisamente, origina la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Justamente porque el Tribunal constata la existencia de un problema sistémico, suspende los procesos sobre casos idénticos (produciendo 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 la objetivación de los recursos con la consiguiente desafección del Tribunal por el derecho subjetivo individual<sup>27</sup>.

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 estos casos la jurisdicción interamericana asumió el desafío de dar una respuesta más integral que la simple resolución del caso concreto que eran sometido a su conocimiento en relación a derechos fundamentales de grupos vulnerables como indígenas, mujeres, niños y niñas, privados de libertad, migrantes, desplazados y orientación sexual<sup>28</sup>. En esta temática se debe resaltar la “supervisión de cumplimiento de sus sentencias” que lleva a cabo la Corte de San José 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

---

25. ABRISKETA URIARTE Joana. *Las sentencias piloto: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de juez a legislador*, p. 78.

26. QUERALT JIMÉNEZ Argelia. *Las sentencias piloto como ejemplo paradigmático de la transformación del Tribunal de Europeo de Derechos Humanos*, op. cit. p. 407.

27. *Ibid.*, p. 74.

28. NASH ROJAS Claudio, NUÑEZ DONALD Constanza. *La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica*, op. cit. p. 136 y 137.

*supra* citado. Estas obligaciones incluyen el deber del Estado de informar periódicamente a la Corte sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal en dichas decisiones<sup>29</sup>. La oportuna observancia de la obligación estatal de indicar al Tribunal como está cumpliendo cada uno de los puntos ordenados por este es fundamental para evaluar el estado del cumplimiento de la sentencia en su conjunto<sup>30</sup>.

### 3. LAS SENTENCIAS ESTRUCTURALES EN LA ACTUACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL: CUATRO EJEMPLOS RECIENTES

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 hábeas corpus. Entre esa amplia de tipología se puede citar la utilización de sentencias aditivas, exhortativas, interpretativas, sustitutivas y estructurales<sup>31</sup>. 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 no es suficiente en aras de proteger estos derechos, sobre todo en los casos de algunos derechos prestaciones<sup>32</sup>.

En particular la tipología estructural ha sido utilizada por el juez constitucional en una serie de temáticas relacionadas con la tutela del derecho a la salud, 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, hacinamiento carcelario, casos de graves agresiones a privados de libertad, el deber de realizar pruebas los concursos públicos con criterios objetivos y la tutela de la niñez.

---

29. MIRANDA BONILLA Haideer. *Derechos Fundamentales en América Latina*. Ed. Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2015, p. 93.

30. 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 del 22 de mayo de 2013, considerando sexto.

31. MIRANDA BONILLA Haideer. *Las sentencias estructurales en la actuación de la Sala Constitucional de Costa Rica*. En Revista Jurídica IUS Doctrina, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, número 2, 2018. El texto integral puede ser consultado en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/35777>.

32. ARMIJO Gilbert. *Comentario sobre jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica en cuanto a los derechos de los privados de libertad*, p. 267 – 271. En BAZÁN Víctor y STEINER Christian (coordinadores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, número 5. Ed. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauer – Stiftug, Bogotá. 2015.

Los antecedentes históricos y el mayor desarrollo de este tipología de sentencias se encuentra en la tutela del derecho a la salud reconocido en el artículo 21 de la Constitución Política (1949), en 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, la eliminación de las listas de espera y la implementación del expediente digital único en salud.

En la presente investigación, una de las primeras resoluciones en la que expresamente se utilizó esta técnica decisoria fue la sentencia número **5934-1997** en donde 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, todo 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* citado debía aplicarse a todo aquél que se encontrara en condiciones similares, sin que tuviera necesidad de acudir a la vía de amparo para tal efecto. Lo anterior conllevó a que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social elaboraran una política para la atención de pacientes con VIH-SIDA.

Por su parte, en la sentencia número **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”, Ley número 7409, de 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 en los servicios públicos de salud. En la parte dispositiva de la sentencia se ordenó a la Ministra de Salud que, en el plazo de seis meses, contados a partir de la notificación de la sentencia tomara las acciones administrativas necesarias para implementar y ejecutar de forma permanente, eficaz, eficiente y continua la ley en cuestión. 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 en relación con la población directamente beneficiaria –niños y adultos mayores<sup>33</sup>. En el voto número **8339-2009** se ordenó al Presidente de la CCSS que le aplique la vacuna contra el neumococo a los recurrentes, así como a todos los adultos mayores<sup>34</sup>.

---

33. Esa tesis fue reiterada en los votos números 2639-2009, 2640-2009, 2641-2009 y 2009-8339.

34. En Costa Rica, la edad a la que se considera que comienza la vejez es a los 65 años con fundamento en lo dispuesto en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.

#### 4. LAS SENTENCIAS ESTRUCTURALES: CUATRO EJEMPLOS RECIENTES

En el presente *apéndice* se analizarán cuatro recientes sentencias emitidas por la Sala Constitucional que se configuran dentro de la categoría estructural.

##### 4.1. La sentencia número 2019-5560 y la violación sistemática del derecho a la salud por las listas de espera en la seguridad social estatal

En la seguridad social estatal los pacientes cuando acuden a los servicios de salud y su médico tratante ordena ser valorado por un especialista o se les realice un examen o una cirugía son incluidos en una “lista de espera” a fin de que se les defina una fecha cierta para recibir la atención requerida, sin embargo, en la mayoría de los casos deben esperar meses y años. En relación con esta temática es de gran importancia lo resuelto en la sentencia número **4621-2013** en donde no solo estimó el recurso de amparo interpuesto por una persona adulta mayor quien tenía cuatro años de estar incluida en una lista de espera a fin de que se le realizara una cirugía, sino que se ordenó una serie de medidas estructurales que trascienden el caso en concreto. Al respecto, en la motivación de la sentencia se evidenció el problema estructural de las listas de espera que vulneran en forma reiterada el derecho a la salud de la población: *“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. (...). 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”.*

No obstante a pesar del tiempo transcurrido ese problema estructural y reiterado que se identificó en la sentencia *supra* citada no recibió una solución integral por parte de las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social, tal y como se evidencia con el aumento exponencial que ha tenido la interposición de recursos de amparo ante la Sala Constitucional por la violación al derecho a la salud por los problemas generados por las listas de espera. En este sentido, según estadísticas en el 2013 ingresaron a la Sala Constitucional 1891 asuntos de salud, en el 2014 se presentaron 2710 asuntos, en el 2015 se interpusieron 3725 recursos, en el 2016 se plantearon 4864 recursos y en el 2017 ingresaron 5682 asuntos. Ese aumento exponencial en la interposición de recursos refleja como la tutela del derecho a la salud ha sido judicializada<sup>35</sup>.

En la reciente sentencia número **5560-2019** que estimó un recurso de amparo interpuesto por una persona adulta mayor que requería una cirugía, la Sala Constitucional fue más allá de resolver el caso en concreto y emitió nuevamente una sentencia estructural, sin embargo, primera vez realiza un análisis detallado sobre esta tipología, en particular sobre sus características y elementos que deben existir para poder dictarlas. En particular, en la motivación de la resolución en cuestión se analizó: a) la violación sistemática y reiterada por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social al derecho a la salud de los administrados; b) las causas que generan las listas de espera en la prestación de servicios de salud; c) la necesidad de la implementación de una sentencia que analice las causas estructurales que generan el estado de las listas de espera; d) necesidad de emitir una orden para superar la vulneración estructural, sistemática y reiterada al derecho a la salud de los pacientes de la CCSS.

En primer lugar, en el presente caso se acreditó la violación sistemática y reiterada por parte de la CCSS del derecho a la salud de aquellos pacientes que se encuentran en una lista de espera para ser atendidos por un médico especialista o se les realice un examen o una cirugía, lo cual se ve reflejado en el aumento exponencial en la interposición de los recursos de

---

35. CASTILLO VIQUEZ Fernando. *Derecho a la salud recientes evoluciones en la jurisprudencia constitucional*. El texto integral del artículo puede ser consultado en: <https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/images/cfecca/Documentos/Derechoalasalud/CONFERENCIADERECHOALASALUD.pdf>.

amparo, tal y como se indicó en la motivación de la sentencia: “en el año 2012 el porcentaje de ingreso era de un 10,26% mientras que en el año 2018 representó un 33,78%, es decir, más del doble. De tales asuntos, buena cantidad corresponde a las listas de espera. Ahora bien, durante el año 2018, la Sala Constitucional, en los recursos de amparo relacionados con materia de salud, verificó la infracción en un 75% aproximadamente de los asuntos votados (entre los amparos declarados con lugar y parcialmente con lugar). Aunado a lo anterior, el derecho a la salud durante el año 2018 fue el asunto más votado en este Tribunal y por ende, es el derecho fundamental que más se recurre ante esta jurisdicción”<sup>36</sup>. Asimismo se acreditó que el promedio de espera para la realización de una cirugía electiva en diversos hospitales públicos superaba los 12 meses y en algunos casos los 30 meses, plazos a todas luces son desproporcionados y no garantizan una atención médica oportuna, lo que afecta, sin duda, la calidad de vida de los asegurados y por ende su dignidad humana.

En segundo lugar, en la motivación de la sentencia se analizó **con base en la información que brindó la propia CCSS** las causas que generan las listas de espera en la prestación de servicios de salud dentro de las que se pueden mencionar: a) el aumento poblacional y consideraciones epidemiológicas; b) capacidad instalada limitada (número de camas, número de quirófanos, personal, equipo, etc.); c) falta de médicos especialistas; d) necesidades de equipamiento, etc. Con fundamento lo anterior es que la Sala Constitucional decidió emitir una sentencia que analizara las causas estructurales que generan el estado de las listas de espera. Al respecto, en la resolución en cuestión se realiza por primera vez un análisis detallado sobre las características y elementos que caracterizan este tipo de sentencias, así como las razones por las cuales se hizo necesario su dictado, en particular se indicó: “esta Sala –al menos desde los últimos ocho años- ha conocido una gran cantidad de amparos por la prestación deficiente en los servicios médicos de la CCSS. De ahí que sin lugar a dudas, este Tribunal constata la existencia de diversos problemas estructurales que aquejan la prestación del servicio de salud por parte de la institución recurrida. Lo anterior, porque la misma autoridad accionada así los reconoce e inclusive instituciones consultadas como la Defensoría de los Habitantes, el Colegio de Médicos, el Ministerio de Salud y hasta las sentencias declarativas emitidas por esta Sala evidencian las deficiencias estructurales. En ese orden de cosas, esta Sala se decanta por emitir lo que en doctrina y en la praxis de diversas Cortes, Tribunales y Salas Constitucionales se denomina una sentencia estructural. Es decir, la Sala va más allá del caso concreto de asegurar la protección individual de la persona recurrente, pues se desprende que la causa de la infracción o vulneración del derecho

---

36. Sala Constitucional, sentencia número 2019-5560, considerando XVI.

*a la salud se dan por problemas estructurales, los cuales no son hechos aislados, ya que de forma reiterada y continua se violenta los mismos derechos a un número indeterminado de personas”.*

*Asimismo, en la motivación del voto en cuestión se determinó: “esta Sala comprueba que la Caja Costarricense de Seguro Social en su funcionamiento tiene problemas estructurales que violentan el derecho a la salud de los amparados y la prestación eficaz de los servicios de salud. Por lo anterior y en atención a la gran cantidad de procesos de amparo en el que se alega la vulneración al derecho a la salud de los pacientes de la CCSS, esta Sala se ve obligada a valorar de forma integral la problemática de las listas de espera en los centros de salud de la institución recurrida. Este Tribunal es del criterio que en los diversos nosocomios existe una saturación en las listas de espera, donde dichos plazos superan todo margen de razonabilidad y proporcionalidad. Como consecuencia de lo anterior, esta Sala verifica que la prestación del servicio de la salud en la Caja Costarricense de Seguro Social presenta problemas estructurales tanto en la organización y funcionamiento, que llevan consigo una vulneración reiterada y constante del derecho a la salud de miles de pacientes que acuden ante esta Sala”*

Por otra parte, los jueces constitucionales determinaron la necesidad de emitir una orden para superar la vulneración estructural, sistemática y reiterada al derecho a la salud de los pacientes de la CCSS. En particular en la parte resolutive de la sentencia se ordenó al Presidente de la autoridad recurrida: “(...) *elaborar en el plazo de SEIS MESES, contados a partir de la notificación de esta sentencia, un sistema de gestión integrado para solventar los problemas de lista de espera y que incorpore soluciones a las causas estructurales reconocidas por la propia Caja Costarricense de Seguro Social en su informe, entre otras, ausencia de infraestructura adecuada, aumento poblacional, las consideraciones epidemiológicas, ausencia de un sistema adecuado para cubrir la falta de médicos especialistas, necesidades de equipamiento y demanda en aumento del primer nivel de atención, así como el ausentismo de pacientes a citas en diversos centros médicos de la institución recurrida. En el proyecto de sistema de gestión integrado, 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, las medidas administrativas o técnicas para cumplir con las metas del proyecto de sistema de gestión, indicadores de gestión, responsables de ejecución y seguimiento y mecanismos de verificación. Aunado a ello, el proyecto de sistema de gestión integrado, deberá tomar en cuenta las particularidades de las poblaciones en estado de vulnerabilidad (personas adultas mayores, indígenas, personas en condición de pobreza, madres, niños,*

niñas y adolescentes, privados de libertad, entre otros) y orientarse bajo los principios constitucionales del servicio público: eficiencia, eficacia, razonabilidad, disponibilidad, accesibilidad y universalidad”. Además, se ordenó a la Defensoría de los Habitantes<sup>37</sup> que coadyuve con el seguimiento de la ejecución de esta sentencia y la instó para que tome el parecer de diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil, con el objetivo de que por medio de esa institución, se recojan todo tipo de observaciones o inquietudes en las actuaciones que proponga la Caja Costarricense de Seguro Social.

#### 4.2. Hacinamiento carcelario

En esta temática la jurisdicción constitucional ha estimado gran cantidad de recursos de amparo y de habeas corpus por la sobrepoblación penitenciaria -hacinamiento crítico- y problemas de salubridad en los centros penitenciarios, lo cual no solo vulnera la dignidad humana, sino los derechos a la salud e integridad personal, así como obstaculiza el cumplimiento del fin rehabilitador de la pena de prisión, tal y como lo ordenado la jurisdicción interamericana<sup>38</sup>. Al respecto, la Sala Constitucional ha determinado “*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>39</sup>.

37. La Ley de la Defensoría de los Habitantes, ley No. 7423 establece que esa institución es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes.

38. Sobre los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en la jurisprudencia interamericana se puede consultar la completa y extraordinaria obra de LLOBET RODRÍGUEZ Javier. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las garantías penales*. Ed. Jurídica Continental, San José, 2018.

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

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 indica 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 en mucho el máximo permitido 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 y las instalaciones eléctricas de ese ámbito se encontraba en condiciones de deterioro tan grande, que implican un riesgo para los privados de libertad, además los privados de libertad dormían en el suelo, pues no constaban ni siquiera con una espuma. Con fundamento en lo anterior, se acreditó se vulneró la integridad física y la dignidad humana del recurrente y de los privados de libertad de ese ámbito. 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 tanto no se brinde una solución efectiva al problema de hacinamiento crítico que existe en el Ámbito C del Centro de Atención Institucional La Reforma<sup>40</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 en donde se acreditó que existía un 50% de sobrepoblación, con lo cual se acreditó la existencia de hacinamiento crítico. En la parte dispositiva de la sentencia se ordenó al Ministro de Justicia y Paz, 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*

---

40. En idéntico sentido en la sentencia 7274-2014 se ordenó la realización de un plan remedial para intervenir la sección de máxima seguridad del Centro Penal La Reforma a fin de garantizar la integridad personal de los privados de libertad.

*precisa de los recursos necesarios, para eliminar el hacinamiento crítico que aqueja a los privados de libertad de ese dentro penal*<sup>41</sup>. En esta temática la jurisdicción constitucional ha ordenado 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 esa problemática.

#### **4.3. Sobre la permanencia en las celdas de la policía judicial y la remisión de detenidos a un centro penal dentro de un plazo célere y diligente**

En reiterados pronunciamientos la Sala Constitucional ha determinado que las celdas del Organismo de Investigación Judicial son de tránsito, pues están destinadas a custodiar a los detenidos mientras una autoridad jurisdiccional resuelve su situación jurídica, la cual una vez definida deben ser trasladados a un centro penitenciario, motivo por el cual la permanencia en estas no puede exceder a partir del momento en que se realiza la solicitud a las autoridades del Ministerio de Justicia las veinticuatro horas<sup>42</sup> y posteriormente es plazo fue ampliado a setenta y dos horas, luego a cinco días<sup>43</sup> y más recientemente se volvió a las tesis de las setenta y dos horas<sup>44</sup>. En la sentencia número **10290-2018** los jueces resolvieron una problemática de hacinamiento reiterado en relación con la permanencia durante varios días por parte de personas con su situación jurídica resuelta por autoridad jurisdiccional en las celdas del Organismo de Investigación Judicial a la espera de ser ingresados a un centro penitenciario. Nótese incluso que una gran cantidad de los recursos de amparo y habeas corpus fueron interpuestos por las propias autoridades del Organismo de Investigación ante la inercia de las autoridades penitenciarias 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*

---

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

42. Sala Constitucional sentencias números 1633-2003, 5956-2004, 1640-2005 y 13-015184.

43. 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.

44. 10290-2018.

*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 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”.*

Con fundamento en los anterior se han estimado gran cantidad de recursos de amparo y habeas corpus en donde los jueces constitucionales ordenan el cumplimiento efectivo de la sentencia estructural número 10290-2018<sup>45</sup>.

#### **4.4. La sentencia número 7688-2019 y el deber del Patronato Nacional de la Infancia de emitir un protocolo que garantice el debido proceso en los procesos de protección de menores de edad**

En la resolución en cuestión se declaró con lugar un recurso de amparo interpuesto por la madre de una niña en contra del Patronato Nacional de la Infancia -institución estatal encargada de la protección de la niñez riesgo- pues se acreditó una violación a los principios del debido proceso y el derecho a la defensa en un procedimiento administrativo relacionado con la menor de edad<sup>46</sup>. En el caso en concreto se acreditó que una funcionaria del PANI quien tenía a cargo la tramitación del caso sustrajo a la niña del kínder al que asistía para reubicarla con familiares paternos, lo anterior pese a que la menor de edad estaba la cuidado de su abuela materna con base en una medida de protección de cuidado emitida por el propio Patronato. En este sentido, la jurisdicción constitucional determinó que se reubicó a la menor de edad sin que existiera alguna resolución de autoridad competente en el que se acreditara la existencia de algún peligro para la menor, ni dar audiencia a las partes, lo cual vulnera de forma arbitraria el derecho de defensa y las garantías del debido proceso que deben respetarse en los procesos especiales de protección contemplados en el Código de la Niñez y la Adolescencias. En este sentido, en la motivación de la sentencia se indicó: *“lejos de garantizar una satisfacción integral de sus derechos y la integridad física, psicológica, moral y espiritual de la niña, a tenor de lo que dispone el artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño -que le otorga el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones-, el acto de la recurrida resultó lesivo de su derecho de defensa, debido proceso y de la plena aplicación del concepto de interés superior de la niña tutelada”.*

---

45. Al respecto, se puede consultar los votos: 10339-2018, 10342-2018, 10343-2018, 10344-2018, 10345-2018, 10346-2018, 10347-2018, 10348-2018, 10349-2018, 10350-2018, 10351-2018, 10352-2018, 10353-2018, 10356-2018, 10357-2018, 10358-2018, 10359-2018, 10359-2018, 10360-2018 y 2375-2019.

46. Sala Constitucional, sentencia número 7688-2019 de las 9:15 horas del 3 de mayo del 2019.

Por otra parte, en la motivación de la sentencia se acreditó que se habían declarado con anterioridad casos similares lo que evidenció la existencia de un grave problema estructural de violación de derechos humanos. En esta sentencia en el voto en cuestión se determinó: *“Adicionalmente, de lo que se ha logrado acreditar en este caso, y su relación con otros casos contra el PANI en que esta Sala ha acogido recursos de amparo semejantes al presente, es posible afirmar que existen elementos para considerar que en los procesos especiales de protección contemplados en el Código de la Niñez y la Adolescencia no se ha venido cumpliendo a cabalidad con algunos factores esenciales del debido proceso, lo cual tiene incidencia directa en el derecho de defensa de las personas sometidas a ellos”*. Con fundamento en lo anterior, se ordenó a quien ocupe la Presidencia del Patronato Nacional de la Infancia para que en un plazo máximo de tres meses diseñara un protocolo que contenga las garantías del debido proceso y del derecho de defensa, y que una vez realizado, lo comunique tanto a las distintas Oficinas Locales -para que así exista una forma estandarizada de tramitación de los procesos especiales de protección.

## 5. CONCLUSIONES

Las sentencias estructurales son un instrumento por medio del cual las Cortes, Tribunales y Salas Constitucionales en América Latina reafirman la fuerza normativa de la constitución y reivindican la obligatoriedad de sus decisiones y refuerzan su alcance. En particular la Sala Constitucional ha precisado que con este tipo de resoluciones *“va más allá del caso concreto de asegurar la protección individual de la persona recurrente, pues se desprende que la causa de la infracción o vulneración del derecho a la salud se dan por problemas estructurales, los cuales no son hechos aislados, ya que de forma reiterada y continua se violenta los mismos derechos a un número indeterminado de personas”* Además, ha determinado una serie de factores que deben existir para emitir una sentencia de este tipo, en particular: a) debe existir un gran número de personas cuyos derechos son objetos de protección judicial; b) por la causa generadora de la violación de derechos; c) por la complejidad de las órdenes que se emiten; d) por la necesidad de una fiscalización y supervisión rigurosa y; e) por el gran número de personas que se verán beneficiadas del impacto de una sentencia de este calibre. A ello debe agregarse que el proceso judicial puede involucrar varias autoridades y que los hechos denunciados guardan relación con políticas públicas. Lo anterior supone que esta tipología de decisiones es una combinación de efectos individuales y generales.

Los antecedentes históricos y el mayor desarrollo de esta tipología de sentencias en la jurisprudencia de la Sala Constitucional se encuentra en la tutela del derecho a la salud reconocido en el artículo 21 de la Constitución Política (1949), en donde por ejemplo, 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, la eliminación de las listas de espera y la implementación del expediente digital único en salud, así como la eliminación de las listas de espera. En relación a esta última temática recientemente se emitió sentencia número 2019-5560 en donde se ordenó a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social elaborar en el plazo de seis meses, un sistema de gestión integrado para solventar los problemas de lista de espera y que incorpore soluciones a las causas estructurales reconocidas por la propia recurrida. Por otra parte, este tipo de tipología de resoluciones ha sido utilizada para eliminar el hacinamiento crítico carcelario, ordenar el traslado célere de detenidos de las celdas de la policial judicial a las cárceles debe resolverse en un plazo máximo de 72 horas. Finalmente, en la sentencia número 2019-7688 se ordenó al Patronato Nacional de la Infancia emitir un protocolo que garantice el debido proceso en los procesos de protección de menores de edad.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ABRISKETA URIARTE Joana. *Las sentencias piloto: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de juez a legislador*, p. 73 – 99. En Revista Española de Derecho Internacional, volumen LXV/1, enero-junio 2013, Madrid.
- ARMIJO Gilbert. *Comentario sobre jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica en cuanto a los derechos de los privados de libertad*, p. 267 – 271. En BAZÁN Víctor y STEINER Christian (coordinadores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales Las sentencias estructurales*, número 5. Ed. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauert – Stiftug, Bogotá. 2015.
- BARRIGA PÉREZ Mónica Liliana. *Sentencias estructurales y protección efectiva de los derechos humanos*, p. 105 – 143. En <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2017/03/M%C3%B3nica-Barriga-Perez.pdf>
- CUCARELLA GALLINA Luis. *Justicia Convencional. Neoprocesalismo internacional*. Colección de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, número 31, ed. Ediciones Nueva Jurídica y la Universitat de Valencia, Bogotá, 2017.
- MALFATTI Elena, PANIZZA Saule, ROMBOLI Roberto. *Giustizia Costituzionale*. Ed. Giappichelli, Turín, 2003.

- MIRANDA BONILLA Haideer. *Derechos Fundamentales en América Latina*. Ed. Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2015.
- MIRANDA BONILLA Haideer. *Las sentencias estructurales en la actuación de la Sala Constitucional de Costa Rica*. En Revista Jurídica IUS Doctrina, volumen 11, número 2, 2018, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.
- NASH Claudio. *El debate sobre las sentencias estructurales*. En *Ámbito Jurídico* con el apoyo del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauert – Stiftug. En texto integral del documento puede ser consultado: <http://www.kas.de/rspla/es/publications/39615/>
- NASH ROJAS Claudio, NUÑEZ DONALD Constanza. *La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica*. Colección de Derecho Procesal de los Derechos Humanos, número 8, ed. Ubijus, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Estudios de Actualización en Derecho, México, 2015, p. 136 – 194.
- IRINA MEZA Malka, NAVARRO MONTERROZA Angélica, QUINTERO LYONS Josefina. *La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia*, p. 69-80. En Revista Mario Alario D’Filippo, vol. 3, número 1, 2011.
- LAMBERT ABDELGAWAD Elisabeth *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto: una pequeña revolución en marcha en Estrasburgo*, p. 355 – 383. En Revista de Derecho Político, número 69, Universidad Estatal a Distancia, UNED, 2007.
- OSUNA Néstor. *Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia*, p. 91 – 116. En BAZÁN Víctor y STEINER Christian (coordinadores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, número 5. Ed. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Konrad – Adenauert – Stiftug, Bogotá. 2015.
- PEÑA CUÉLLAR Diana Marcela, VIDAL LASSO Astrid Daniela. *Sentencias estructurales: desplazamiento forzado por megaproyectos*, p. 369 – 385. En VELANDIA CANOSA Eduardo Andrés (Director Científico). *Derecho Procesal*

*Constitucional. Litigio ante la Jurisdicción Constitucional*. Editorial Ediciones Nueva Jurídica, Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, Asociación Mundial de Justicia Constitucional, Universidad La Gran Colombia, 2019, Bogotá, Colombia.

- QUERALT JIMÉNEZ Argelia. *Las sentencias piloto como ejemplo paradigmático de la transformación del Tribunal de Europeo de Derechos Humanos*, p. 395-424. En Revista Teoría y Realidad Constitucional, número 42, 2018, Departamento de Derecho Político, Facultad de Derecho UNED, Madrid.
- RODRÍGUEZ María Luisa. *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.
- RODRÍGUEZ Cesar y RODRÍGUEZ Diana. *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2015, p. 25. En [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_758.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_758.pdf)
- ROMBOLI Roberto. *La tipología de las decisiones de la Corte Constitucional en el proceso sobre la constitucionalidad de las leyes planteado en vía incidental*, p. 35-80. En Revista Española de Derecho Constitucional, año 16, No. 48, ed. Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 1996.