

**¿TIENEN LAS SENTENCIAS DESESTIMATORIAS EN RECURSOS
DE AMPARO DE LA SALA CONSTITUCIONAL EFECTO DE
COSA JUZGADA FRENTE A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA?**

M.Sc. Eduardo González Segura*

(Recibido 06/09/16 • Aceptado 21/11/16)

* Máster en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia y Máster en Derecho Empresarial de la Universidad para la Cooperación Internacional. Juez Decisor del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Profesor del Posgrado en Derecho de la Universidad Latina de Costa Rica. Email: egonzalezcr@gmail.com

Resumen: En este artículo se plantean algunos argumentos con los que se pretende ponderar si cabe admitir estrictu sensu el criterio procesal de la cosa juzgada material como un efecto de las sentencias desestimatorias de la Sala Constitucional dictadas en recursos de amparo. La tesis que aquí se propone es que esos fallos no tienen cosa juzgada frente a la jurisdicción contencioso administrativa, pero sí producen un efecto de vinculariedad erga omnes en tanto emitan pronunciamiento sobre la interpretación del Derecho de la Constitución. Finalmente, se considera que la sentencia de la Sala Constitucional número 2014-12825, que incorporó la cosa juzgada constitucional, incurre en argumentos imprecisos pero hace un esfuerzo por generar mayor seguridad jurídica en las áreas del ordenamiento cuya revisión puedan traslaparse entre la jurisdicción constitucional y la contencioso administrativa.

Palabras Clave: Cosa juzgada, cosa juzgada constitucional, sentencias desestimatorias de la Sala Constitucional, vinculariedad erga omnes, Derecho de la Constitución, jurisdicción contencioso administrativa.

Abstract: This article presents some arguments intended to analyze whether or not it is correct to admit in estrictu sensu the procedural criterion of material res judicata in the case of dismissal judgments of the Constitutional Court issued to resolve “amparo” remedies. The thesis proposed herein is that such resolutions do not produce res judicata effects in the contentious-administrative jurisdiction, but they do have a binding an erga omnes effect as the judgment involves a decision concerning an interpretation of Constitutional Law. Finally, it considers that Judgment number 2014-12825 of the Constitutional Court, which incorporated constitutional res judicata, presents some unclear arguments, as it makes an effort to provide more legal certainty to some areas of the legal system, the examination of which may mean an overlapping between constitutional jurisdiction and contentious-administrative jurisdiction.

Keywords: Res judicata, constitutional res judicata, dismissal judgments of the Constitutional Court, erga omnes binding effect, Constitutional Law, contentious-administrative jurisdiction.

Índice

Introducción.

- I. Confusión terminológica.
- II. Cosa juzgada material.
- III. Inexistencia del efecto de cosa juzgada material de las sentencias desestimatorias de la Sala Constitucional en recursos de amparo.
 1. Criterio procesal: sumariedad del recurso de amparo.
 2. Criterio sustancial: no hay choque de competencias.
- IV. Vinculariedad erga omnes de la jurisprudencia y los precedentes de la Sala Constitucional.
- V. Sentencia N°2014-12825 de la Sala Constitucional.

Conclusiones

Bibliografía.

Introducción

El presente artículo tiene por objeto cuestionar el dogma de que las resoluciones desestimatorias de la Sala Constitucional en los recursos de amparo producen el efecto de cosa juzgada material y, en consecuencia, impiden el conocimiento del conflicto en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir, ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Es común escuchar en el gremio de abogados que lo que diga la Sala Constitucional genera cosa juzgada -afirmación en extremo genérica-, sin embargo, no se repara ni se argumenta por qué esto es así; esto parece deberse a la mal concebida noción de que cualquier tipo de pronunciamiento de la Sala Constitucional impide cualquier otra discusión posterior, obviando con ello, por una parte, la naturaleza jurídica del instituto de la cosa juzgada y, por otra parte, el contenido y alcances del artículo 49 de la Constitución Política, que define muy claramente la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, consideraciones que restarían contundencia a aquella afirmación tan genérica y aún más en el caso de las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de amparo.

Además, en la práctica se suelen utilizar en forma indiferenciada los conceptos jurídicos de “cosa juzgada” y de “vinculariedad erga omnes” en lo que atañe a las sentencias que dicta la Sala Constitucional en recursos de amparo, conceptos que se utilizan en forma imprecisa en el medio costarricense.

Esta confusión de términos tiene una importante incidencia en la comprensión que han tenido y tienen los operadores jurídicos sobre la forma en que se interrelacionan las competencias de la Jurisdicción Constitucional y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Desde la perspectiva de este artículo, lo correcto jurídicamente es sostener que las sentencias de la Sala Constitucional tienen un efecto vinculante erga omnes (frente a todos), tal y como lo dispone el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que es la única norma que regula los efectos jurídicos de las sentencias de la Sala, no así el efecto de cosa juzgada, lo cual implica una diferencia relevante.

También se sostiene que el Juez Ordinario Contencioso Administrativo tiene plena competencia constitucionalmente otorgada

(artículo 49) para conocer y resolver sobre aspectos de legalidad de la función administrativa, de manera que una sentencia desestimatoria de la Sala Constitucional en un recurso de amparo no puede de ninguna forma inhibir esa competencia constitucional.

Se deja a salvo el caso de los fallos estimatorios en un recurso de amparo pero por un motivo de lógica elemental, ya que en tal supuesto la conducta impugnada ante la Sala (acto u omisión) es anulada y deja de tener vigencia en el ordenamiento, dada su contradicción con el Derecho de la Constitución, por lo que, evidentemente, dejaría de tener interés cualquier acción que en la vía ordinaria contencioso administrativa pretendiera cuestionar la misma conducta pública.

Por último, recientemente la Sala Constitucional en la sentencia 2014-12825 de las 15:05 horas del 6 de agosto de 2014, estableció la existencia de lo que denominó como “cosa juzgada constitucional” de las sentencias dictadas por esa Sala con ocasión de los recursos de amparo, criterio que lógicamente se respeta, sin embargo, no se comparte. Eso sí, en ese voto la Sala reconoce expresamente su falta de competencia para analizar y resolver sobre aspectos de legalidad, estimando que esa competencia corresponde a la Jurisdicción Ordinaria, criterio que resulta acorde con el artículo 49 de la Constitución Política.

I. Confusión terminológica

En el lenguaje jurídico de los abogados litigantes, y a veces hasta de los juristas más depurados, se suele confundir la cosa juzgada material con la vinculariedad erga omnes de la jurisprudencia y precedentes de la Sala Constitucional, siendo en realidad cosas distintas.

Esta confusión no es poco importante. Partir de la premisa errónea de que el efecto de cosa juzgada material y el efecto de vinculariedad erga omnes de la jurisprudencia constitucional son lo mismo, tiene un efecto directo en la forma de resolver las cuestiones que se conocen en la Jurisdicción Ordinaria Contencioso Administrativa, que es la que me interesa plantear en este artículo.

Christian Hess advirtió acerca de esta confusión terminológica cuando en un artículo reciente dijo: *“Lo más importante que deseo destacar es que, en discusiones sobre este asunto, es frecuente observar una confusión que se da entre dos conceptos relacionados pero que, en*

M.SC. EDUARDO GONZÁLEZ SEGURA: ¿Tienen las sentencias desestimatorias en recursos de amparo de la sala constitucional efecto de cosa juzgada frente a la jurisdicción contencioso administrativa?

realidad, son absolutamente distintos: por un lado, el ya mencionado de la cosa juzgada material de las sentencias de la Sala; y, por otro, el de la eficacia erga omnes de la que están dotadas.” (Hess, 2015).

Efectivamente, en la práctica jurisdiccional es usual ver que los litigantes y hasta las resoluciones judiciales utilizan indistintamente ambos conceptos, sin embargo, no tienen la misma naturaleza desde el punto de vista estrictamente jurídico.

II. Cosa juzgada material

La cosa juzgada es un instituto jurídico propio del derecho procesal general. De acuerdo con Montero Aroca, con la expresión de cosa juzgada se designa tradicionalmente el valor específico de la resolución judicial que pone fin al proceso de declaración, la fuerza que el ordenamiento jurídico concede al resultado de la actividad jurisdiccional declarativa, fuerza que consiste en la subordinación a los resultados del proceso y que se resuelve en la irrevocabilidad de la decisión judicial (Montero Aroca, 1996).

La cosa juzgada es un efecto de las sentencias. Que una sentencia tenga efecto de cosa juzgada material, significa que una vez firme, no es posible volver a discutir el mismo litigio. Es decir, no se puede reabrir la discusión entre los mismos sujetos, por la misma causa y objeto (artículo 163 Código Procesal Civil). En la mayoría de las legislaciones, el efecto de cosa juzgada material se le da a las sentencias dictadas en procesos plenarios, es decir, amplios en la discusión. Si se trata de un proceso con amplitud de debate y pruebas, se justifica que la sentencia sea invariable en un proceso posterior (López González, Jorge, 2011).

En el ordenamiento costarricense, la legislación procesal civil es la que regula expresamente esta figura. El Código Procesal Civil de 1989 dispone al respecto:

“Artículo 162.- Cosa juzgada material.

Las sentencias firmes dictadas en procesos ordinarios o abreviados, producen la autoridad y la eficacia de la cosa juzgada material. También producirán aquellas resoluciones a las cuales la ley les confiera expresamente ese efecto.

Los efectos de la cosa juzgada material se limitan a lo resolutivo de la sentencia y no a sus fundamentos, lo cual hace indiscutible, en otro proceso, la existencia o la no existencia de la relación jurídica que ella declara.

No producirá cosa juzgada el pronunciamiento sobre alimentos, patria potestad, guarda, crianza y educación de los hijos menores.”

“Artículo 163.- Requisitos.

Para que la sentencia firme produzca cosa juzgada material en relación con otro proceso, será necesario que en ambos casos sean iguales las partes, el objeto y la causa.”

Por su parte, el nuevo Código Procesal Civil de 2016 (Ley N°9342), no introdujo mayores cambios e incorporó la figura de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 64.- Cosa juzgada. Para que se produzca cosa juzgada es necesaria la identidad de sujetos, objeto y causa, la cual puede ser declarada de oficio. Sus efectos se limitan a lo dispositivo. Producen cosa juzgada material las sentencias firmes dictadas en procesos ordinarios y las resoluciones expresamente indicadas por la ley, lo cual hace indiscutible, en otro proceso, la existencia o no de la relación jurídica juzgada. Las sentencias dictadas en los demás procesos tendrán efecto de cosa juzgada formal y la presentación de un proceso ordinario no impedirá su ejecución.”

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, ha indicado al respecto:

“...la cosa juzgada material consiste en la autoridad y eficacia de una sentencia judicial que recae sobre una controversia específica, lo que impide que esta sea planteada, nuevamente, para ser resuelta por un órgano jurisdiccional. Se da cuando, entre dos procesos tramitados en sede judicial existe identidad respecto de las partes, del objeto y de la causa. Desde el plano subjetivo, el fallo firme vincula y obliga a los intervinientes, quienes se hayan impedidos, jurídicamente, para someter, de nuevo, la disputa ante otro órgano. Por su parte, el objeto y la causa son los criterios objetivos con base en los cuales se debe determinar si en un caso concreto existe cosa juzgada material.

El primero consiste en aquello que se reclama, es decir, se encuentra constituido por “el derecho reconocido, declarado o modificado en la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, relación jurídica declarada, según el caso.” (sentencia 740 de las 14 horas 45 minutos del 1 de diciembre de 1999, reiterada mediante cita en los fallos 933 de las 9 horas 40 minutos del 24 de noviembre de 2006 y 710 de las 14 horas 15 minutos del 23 de octubre de 2008). La segunda, también denominada causa petendi, se identifica como el fundamento de lo pretendido, es “la razón de hecho enunciada en la demanda como fundamento de la pretensión. Esta conformada por el conjunto de hechos alegados como base de la demanda.” (sentencia de esta Sala 740 de las 14 horas 45 minutos del 1 de diciembre de 1999, reiterada mediante cita en los fallos 933 de las 9 horas 40 minutos del 24 de noviembre de 2006 y 710 de las 14 horas 15 minutos del 23 de octubre de 2008).” [...].”

Como se puede apreciar, la cosa juzgada es un instituto de naturaleza procesal que tiene por efecto impedir que un asunto debidamente discutido en un proceso jurisdiccional de carácter plenario (amplio en sus etapas), pueda ser discutido nuevamente en otro proceso, dándosele a la sentencia que se emita, una vez firme, el carácter de inmodificable.

Para que se configure el efecto de cosa juzgada material en una sentencia, es necesario que se presenten tres requisitos fundamentales, esto es: a) identidad de partes, b) identidad de objeto y c) identidad de causa (causa de pedir). Es decir, lo anterior implica que para poder establecer la existencia o no de cosa juzgada, debe hacerse un examen comparativo y exhaustivo entre la sentencia firme dictada en un proceso ordinario y los hechos, los fundamentos y las pretensiones del proceso ordinario que está apenas en trámite. Si los sujetos procesales son los mismos, los hechos invocados como causa de la acción son los mismos y las pretensiones son exactamente las mismas, la sentencia firme del primer proceso ordinario adquiere efecto de cosa juzgada material y la consecuencia jurídica de ello es que el proceso en trámite debe rechazarse.

Es importante hacer ver que esta figura tiene utilidad para dotar de certidumbre a las partes en litigio sobre su situación jurídica, evitando con ello prolongar indefinidamente el dictado de nuevos fallos sobre la misma situación jurídica y que incluso podrían ser contradictorios. En la doctrina comparada se mencionan otra serie de características que se

atribuyen a la cosa juzgada tales como su función negativa y su función positiva, que aquí se omitirán por exceder las posibilidades de extensión del artículo.

III. Inexistencia del efecto de cosa juzgada material de las sentencias desestimatorias de la Sala Constitucional en recursos de amparo

La doctrina nacional había venido sosteniendo -y así fue enseñado en las aulas universitarias-, que las sentencias desestimatorias en los recursos de amparo carecían de cosa juzgada material. Al respecto, sobre los efectos jurídicos procesales de esos fallos de la Sala, se afirmaba lo siguiente: “La sentencia desestimatoria del amparo en estos casos no reviste el carácter de cosa juzgada material, puesto que el asunto puede ventilarse en cualquier otra vía procesal pertinente.” (Hernández, 1995).

Es evidente que se trata de una mera afirmación que no contiene mayores fundamentos, dado que en el ordenamiento costarricense la Ley de la Jurisdicción Constitucional no es expresa al respecto -salvo en cuanto a la vinculariedad erga omnes que se verá más adelante-, de manera que la cuestión queda sujeta a interpretaciones. En otros ordenamientos, como en el caso venezolano, sí existe legislación expresa, tal y como lo hace ver el profesor Brewer-Carías, cuando señala que la denegación del amparo deja a salvo las acciones civiles o penales que en derecho procedan contra el autor del agravio alegado y no prejuzga sobre ninguna materia. (Brewer-Carías, 2012).

Por otra parte, en Costa Rica no se ha precisado por la doctrina ni por la jurisprudencia, si cuando se habla de cosa juzgada constitucional de las sentencias desestimatorias de amparo, se alude a la “inmodificabilidad” del fallo ante el mismo Tribunal Constitucional o a la “indiscutibilidad” del caso en los Tribunales Comunes. Este es un aspecto que debe deslindarse con claridad cuando se haga referencia a la figura de cosa juzgada constitucional, por las consecuencias que ello apareja para el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Con todo, a continuación se dan las razones por las cuales se considera que ninguna sentencia desestimatoria en un recurso de amparo puede tener efecto de cosa juzgada frente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

1) Criterio procesal: sumariedad del recurso de amparo

Sobre este particular, Christian Hess sostiene lo siguiente: *“La dificultad principal, a mi juicio, reside en el hecho de que los habeas corpus y amparos que conoce la Sala Constitucional (que conforman la gran mayoría de los asuntos a su cargo) no son procesos plenarios sino sumarios, lo cual –por definición– conduce a concluir que los fallos dictados en ellos, ya fueren estimatorios o no, no pueden tener autoridad de cosa juzgada material, aun cuando sí posean eficacia erga omnes, que –repito– no es lo mismo. En efecto, desde su voto N° 2661-98, ese mismo Tribunal ha reconocido que esos procesos solo resultan idóneos para la constatación de violaciones directas y groseras a los derechos fundamentales, al carecer de las etapas de evacuación de prueba y amplitud del contradictorio que son propias de los procesos plenarios. En una sentencia de habeas corpus o de amparo, los hechos que se tiene por demostrados o por indemostrados no necesariamente están basados en un examen exhaustivo de pruebas; a veces, se fundamentan tan solo en lo que la autoridad recurrida haya declarado en el informe rendido bajo juramento o, peor aún, en la ausencia de ese informe (que puede dar lugar a que los hechos denunciados por la parte actora sean tenidos por ciertos: artículos 23 y 45 de la LJC). Por el contrario, en los procesos de conocimiento –como los que se tramita, por ejemplo, en la jurisdicción contencioso administrativa– existe un debate y análisis a profundidad de los hechos y de la evidencia aportada, con el objetivo de llegar a establecer la verdad real de los hechos (artículo 82.1 del Código Procesal Contencioso Administrativo, CPCA). (Hess, 2015).*

Este criterio se considera jurídicamente correcto, y por ello se comparte, en atención a la naturaleza propia de la cosa juzgada. La razón es estrictamente jurídica; al no ser las sentencias de la Sala propias del conocimiento de un proceso plenario, sino de uno sumario, no podrían tener el efecto de cosa juzgada, pues cabe recordar que de acuerdo con el ordenamiento jurídico costarricense para que una sentencia goce de ese efecto procesal, requiere ser emitida en el marco de un proceso ordinario o abreviado, de conformidad con el artículo 162 del Código Procesal Civil y esto no ocurre en el caso de los recursos de amparo, en los cuales únicamente se presenta un informe bajo juramento por parte del recurrido, y con base en ello se emite un pronunciamiento. Mientras tanto, en un proceso plenario (ordinario) las partes gozan de

varias etapas procesales y amplias garantías para discutir con detalle una determinada controversia.

Como bien lo apunta Montero Aroca, naturalmente es posible afirmar que un proceso sumario produce cosa juzgada en el sentido de que excluye otro proceso sumario posterior con las necesarias identidades, pero lo correcto es considerar que no excluye un proceso plenario posterior en el que pueda debatirse la misma cuestión. (Montero Aroca, 1996). Claro está, para el problema que aquí se analiza, esa misma cuestión debe entenderse como control de legalidad de las conductas públicas impugnadas, conforme las normas y principios del ordenamiento jurídico administrativo.

Pero además de la sumariedad de los recursos de amparo, que ya de por sí es un argumento procesal suficiente para descartar la existencia de cosa juzgada de las sentencias desestimatorias de los amparos, se agregan dos escenarios que ocurren con alguna frecuencia en los procesos que se conocen en la jurisdicción contencioso administrativa, y que demuestran que no cabe reconocer el efecto de cosa juzgada, y son los siguientes:

- a) Qué pasa si ante la Sala Constitucional se impugnan por inconstitucionales varios actos administrativos y varias disposiciones de alcance general (normas de carácter infralegal) y la Sala no anula algunos de ellos, aduciendo que los fundamentos dados corresponden a cuestiones de legalidad que corresponden a la Jurisdicción Ordinaria. En tal supuesto, ¿cómo podría sostenerse la existencia de cosa juzgada frente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa si precisamente se acude a ésta para que se anulen aquellos actos o aquellas disposiciones infralegales que no fueron anulados por la Sala, invocándose como fundamentos, precisamente, aquellos argumentos de legalidad que la Sala omitió analizar por considerarse incompetente?
- b) Qué pasa si la Sala rechaza la nulidad de determinados actos o disposiciones de alcance general por considerar que con base en el informe bajo juramento que rinde la Administración recurrida, no se desprende que se hayan vulnerado derechos fundamentales o que se hayan violentado normas orgánicas de la Constitución o incluso que no se han encontrado vicios que contraríen el Derecho de la Constitución. En tal supuesto, ¿cómo podría sostenerse la existencia

de cosa juzgada frente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa si se solicita ante esta última que se anulen los mismos actos o las mismas disposiciones generales, expresando como fundamento normas y principios propios del derecho administrativo y, para tales efectos, las partes requieren y ofrecen prueba documental, prueba testimonial, testimonial-pericial y pericial?

En estos escenarios -que han ocurrido-, y que probablemente no se agotan en esta exposición, sería muy cuestionable aceptar el efecto de cosa juzgada de una sentencia desestimatoria de la Sala, pues ello implicaría derogar singularmente el contenido del artículo 49 constitucional, que confiere plena competencia al Tribunal Contencioso Administrativo para conocer y resolver de las pretensiones que requieran hacer un análisis de legalidad de la actividad administrativa.

2) Criterio sustancial: no hay choque de competencias

Como argumento adicional, habría que decir que no puede existir efecto de cosa juzgada de las sentencias desestimatorias emitidas en recursos de amparo, porque en un sistema concentrado de control de constitucionalidad, como lo hay en Costa Rica, solamente existe un Tribunal que tiene competencia para ser intérprete supremo de la Constitución y sus principios, que es la Sala Constitucional, por consiguiente, ningún otro Tribunal puede arrogarse la competencia de emitir otra interpretación diversa del Derecho de la Constitución, o por lo menos, que le dispute tal competencia y, por lo tanto, no puede haber cosa juzgada entre una sentencia de amparo dictada por la Sala Constitucional y un proceso que se conoce en el Tribunal Contencioso Administrativo (salvo cuando la sentencia es estimatoria, por razones lógicas, porque en tal supuesto la conducta impugnada es anulada del ordenamiento jurídico).

Es pertinente aclarar un aspecto que es ignorado con frecuencia. La cosa juzgada es válidamente oponible entre dos Tribunales diferentes, siempre que ambos compartan competencia para conocer y resolver de idénticas pretensiones y bajo el mismo derecho de fondo. Esto ocurre, por citar un ejemplo, en el caso de la Jurisdicción Agraria y la Contencioso Administrativa cuando se conocen acciones reivindicatorias de terrenos que son propiedad no urbana, para lo cual ambas jurisdicciones cuentan con la competencia para interpretar y aplicar las mismas normas

especiales e institutos jurídicos (ámbito Civil de Hacienda). Lo mismo cabe decir de la Jurisdicción Laboral y la Contencioso Administrativa que comparten competencia para pronunciarse sobre demandas de reinstalación con reclamo de pago de daños y perjuicios de funcionarios en régimen de empleo público. Sin embargo, esto no ocurre con la jurisdicción constitucional, pues no existe otro Tribunal diferente a la Sala Constitucional que haga las veces de intérprete supremo de la Constitución, de forma que no cabría la posibilidad fallos contradictorios en la interpretación del Derecho de la Constitución.

Por ello, se coincide con la posición de Hess, según la cual, las sentencias de la Sala Constitucional no pueden tener autoridad de cosa juzgada material, aunque sí poseen eficacia erga omnes, que no es lo mismo. La vinculariedad erga omnes de los fallos de la Sala Constitucional deriva de lo estipulado en el ordinal 13 de la ley de esa jurisdicción (LJC). *“En breve, significa que aquello que resuelva la Sala en cualquier clase de proceso de su competencia (hábeas corpus, amparo, cuestiones de constitucionalidad y conflictos de competencias constitucionales) obliga a todas las personas, aunque no hayan sido parte, cuando se encuentren en la misma situación jurídica. A diferencia de la cosa juzgada, la eficacia erga omnes de los pronunciamientos de la Sala incluye sus fundamentos (parte considerativa) y no solo lo resolutivo.”* (Hess, 2015).

En resumen, se estima que, en estricto sentido jurídico, no es posible hablar de cosa juzgada material de las sentencias de la Sala Constitucional cuando declaran sin lugar un recurso de amparo, por el sólo hecho de que las sentencias del Tribunal Constitucional no provienen de un proceso plenario, sino de un proceso sumario, y por tanto, en un orden lógico y coherente, lo que se resuelve en un proceso sumario nunca podría inhibir o impedir el conocimiento de un proceso de mayor rango y que tenga mayores etapas y garantías para las partes, amén de que la competencia de la Sala Constitucional y del Tribunal Contencioso Administrativo son absolutamente diversas, y considerar lo contrario implica incurrir en una derogatoria del artículo 49 de la Constitución Política.

IV. Vinculariedad erga omnes de la jurisprudencia y los precedentes de la Sala Constitucional

En 1989 entró en vigencia la Ley de la Jurisdicción Constitucional. El artículo 13 de dicha Ley dispuso: “La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma.” A partir de la existencia de esta norma, en el colectivo jurídico se acostumbra entender que cualquier pronunciamiento de la Sala Constitucional, de cualquier contenido y en cualquier tipo de recurso, impedía estudiar el conflicto de fondo con mayor profundidad, lo cual evidencia un lenguaje que se caracteriza por su alto nivel imprecisión y generalidad y es con el que se comunican muchos abogados. En realidad esto no es cierto para lo que atañe al derecho público.

Al respecto, Rubén Hernández explica que en la mayoría de las legislaciones la jurisprudencia de los tribunales constitucionales no impide que los jueces ordinarios y las autoridades administrativas den interpretaciones diferentes de la legislación infraconstitucional, a condición de que tales interpretaciones sean compatibles con la Constitución y sus principios. Señala que en el fondo, lo que se prohíbe es que los tribunales ordinarios y las autoridades administrativas interpreten o apliquen normas infraconstitucionales de manera que rocen con el Derecho de la Constitución. (Hernández, 1995).

Lo indicado por Hernández es el lógico sentido de la vinculariedad erga omnes de la jurisprudencia y precedentes de la Sala que establece el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Es decir, es incuestionable que los Tribunales Ordinarios también están llamados a interpretar y aplicar las normas y principios del ordenamiento jurídico de manera que resulten acordes con el Derecho de la Constitución, de acuerdo con los artículos 154 de la Constitución y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y para ello, ciertamente, resulta indispensable que el Juez, a la hora de decidir, haya estudiado los lineamientos interpretativos que sobre determinada cuestión ha establecido el Tribunal Constitucional.

No obstante, no cabe confundir ese respeto del Derecho de la Constitución por parte de los jueces ordinarios con un “impedimento” para resolver los asuntos que se conocen en la vía ordinaria, y en lo que interesa en este artículo, los que son de competencia de la vía contencioso administrativa.

Por ello, parece que la noción que normalmente se tiene de la vinculariedad de la jurisprudencia y los precedentes de la Sala, es simplista y omite considerar que la labor de los Tribunales Constitucionales es garantizar la supremacía de la Constitución y la tutela de los derechos fundamentales, por tanto, toda interpretación que haga un Tribunal Constitucional será siempre de carácter general, nunca específico, y en todo caso no podría ser diferente, aunque así lo deseara el Tribunal Constitucional, pues esa no es su competencia ni su pericia.

Precisamente, Fernando Castillo hace esta distinción al decir: “Pero así como la SC [Sala Constitucional] no esta vinculada a la jurisprudencia de las salas de casación de la CSJ [Corte Suprema de Justicia], estas -ni los demás Tribunales- tampoco están obligadas a seguir la interpretación que hace la SC del precepto infraconstitucional cuestionado, toda vez que no se trata de interpretación y aplicación del Derecho de la Constitución, materia en la que sí resultan vinculantes su jurisprudencia y sus precedentes. Si no fuese así, ocurriría que la SC, en primer término, estaría invadiendo el ámbito competencial de las salas de casación de la CSJ, lo cual no es jurídicamente procedente, toda vez que por mandato expreso de Ley, son estas a quienes corresponden interpretar y aplicar la Ley en las diversas materias en que son competentes. En segundo lugar, se estaría desvirtuando los alcances del numeral 13 de la IJC, en vista de que el efecto erga omnes de las sentencias de la SC se extendería más allá de lo permitido; la vinculariedad de la jurisprudencia y los precedentes de la SC desbordaría su ámbito competencial.” (Castillo, 2010).

Castillo agrega que la anterior postura tiene una excepción y es cuando se trata de una sentencia estimatoria interpretativa, en cuyo caso los Tribunales sí están vinculados por la interpretación que hace la SC de la norma infraconstitucional, ya que esa es la única manera de hacer compatible su contenido con el Derecho de la Constitución. De lo contrario, la interpretación y aplicación de esa norma sería inconstitucional. (Castillo, 2010).

El planteamiento de Castillo es sensato, pues en la medida que la Sala Constitucional, como intérprete y garante de la Constitución, declara inconstitucional un acto administrativo o una norma legal o infralegal, es claro que el efecto inmediato de esa declaratoria es su inaplicación y supresión del ordenamiento jurídico por tener ese acto o esa norma el vicio más grave, es decir, ser contrario al Derecho de la Constitución.

Por ello, es razonable aceptar que una sentencia estimatoria de la Sala Constitucional sí debe ser tomada en cuenta por un Juez Ordinario, pero no porque tenga autoridad de cosa juzgada material, sino por virtud de su vinculariedad erga omnes, que es cosa muy distinta, como ya se ha dicho.

Ahora bien, esta vez haciéndolo desde la perspectiva de la eficacia erga omnes, de nuevo se plantea la pregunta: si un recurso de amparo es rechazado, y se interpone un proceso en la vía ordinaria contencioso administrativa, ¿se encuentra vinculado el Juez por lo dicho por la Sala. Lo que cabe afirmar es que no existe vinculariedad alguna para revisar el mismo asunto en la vía ordinaria, siempre que se haga desde el marco de las normas y los principios del derecho administrativo, pues lo que se ha descartado por parte de la Sala es la existencia de un vicio de constitucionalidad, no así de legalidad, examen que es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa, al tenor del artículo 49 de la Constitución que dice:

“ARTÍCULO 49.- Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.”

Como se ve, de acuerdo con el precepto constitucional transcrito, el control de la legalidad de la función administrativa y la tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados es una competencia que la Constitución le asignó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y para ello cuenta con las normas, principios e institutos sustanciales y procesales propios del ordenamiento jurídico administrativo, en cuenta la Ley General de la Administración Pública, el Código Procesal Contencioso Administrativo y todo el resto de normas legales e infralegales que comprenden este universo jurídico.

Siendo así, sería insostenible argumentar que el rechazo que hace la Sala Constitucional de un recurso de amparo, tiene el efecto de vincular (en términos de obligatoriedad) al Juez Contencioso Administrativo para

rechazar un asunto de su competencia, lo cual implicaría dejar de analizar la legalidad de una conducta administrativa o de una norma infralegal, aún cuando la Sala nunca hizo tal análisis, y aún habiéndolo hecho, careciendo del rigor y la pericia para ello.

Desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva, sería cuestionable sostener lo contrario. Piénsese en un escenario donde el ciudadano opta por acudir, como primera vía, a la Sala Constitucional para combatir una conducta pública que presenta groseros vicios de legalidad, y luego de haberse rechazado el recurso de amparo, intente acceder a la jurisdicción ordinaria para que se revise esa misma conducta pública a la luz de los criterios del derecho administrativo en el marco de un proceso plenario, pero tal acceso le sea impedido bajo el argumento incongruente de que ya la Sala Constitucional descartó que tuviera vicios de constitucionalidad analizados en un proceso sumario y con pocos elementos de prueba. Es claro que este silogismo es notablemente erróneo en su estructura lógica, pues parte de premisas equivocadas.

Control de legalidad de las conductas administrativas y de las normas infralegales, no es lo mismo que control de constitucionalidad. La inexistencia de vicios de constitucionalidad no apareja la inexistencia de vicios de legalidad. Y la Sala no tiene habilitación constitucional para hacer análisis de legalidad, debiendo limitarse a garantizar los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. Por tanto, la única forma en que un Juez Ordinario está vinculado por lo resuelto en un recurso de amparo, es en la medida en que el Tribunal Constitucional haya declarado la inconstitucionalidad de un acto o una norma que deba aplicar el Juez, pues lógicamente ese acto o esa norma dejan de tener vigencia en el ordenamiento jurídico, producto de esa declaratoria.

Por ello, se comparte con Castillo que “...*el numeral 13 solo se aplica para la interpretación que hace la SC del Derecho de la Constitución*, no así cuando se trata de la interpretación del contenido de la norma infraconstitucional, salvo el caso de las sentencias estimatorias interpretativas, en cuyo caso los jueces sí quedan vinculados por la interpretación que hace la SC de la norma infraconstitucional.” (Castillo, 2010).

V. Sentencia N°2014-12825 de la Sala Constitucional

Como último punto de este artículo, por su relación con la temática abordada, no se puede dejar de mencionar que la Sala Constitucional en un fallo reciente se refirió a lo que denominó como “cosa juzgada constitucional” en el proceso de amparo, estableciendo algunos parámetros sobre el alcance de las sentencias constitucionales emitidas en ese tipo de recursos. Así en la resolución N°2014-12825, de las 15:05 horas del 6 de agosto del 2014, la Sala en lo conducente dice:

“Dentro de la tipología de las sentencias de amparo dictadas por la Sala Constitucional, debe distinguirse entre las denominadas absolutorias de la instancia, sea que no entran a conocer el mérito del asunto y que ad limine litis resuelven el asunto como lo son los rechazos de plano y por el fondo. En el rechazo de plano, la Sala Constitucional no vierte pronunciamiento en cuanto al fondo, por cuanto, puede estimar que el asunto es manifiestamente improcedente o de legalidad ordinaria por lo que no es de su competencia constitucional, este tipo de sentencia como no se pronuncia sobre el mérito del asunto no produce cosa juzgada, serán las instancias administrativas y jurisdiccionales ordinarias quienes deberán conocer y resolver el asunto. Tratándose del rechazo por el fondo, tampoco hay pronunciamiento en cuanto al fondo, por cuanto, se reiteran sentencias precedentes en las que se ha rechazado el asunto por no ser competencia de la Sala Constitucional. Nuevamente se reitera que la delimitación de la competencia de la Sala Constitucional es una cuestión exclusiva y excluyente de este Tribunal Constitucional, siendo que sus precedentes no la vinculan a futuro, por lo que bajo una mejor ponderación o una nueva integración bien podría la Sala Constitucional asumir el conocimiento y resolución de cierto tipo de asuntos que en el pasado haya rechazado al estimar que tiene relevancia para la interpretación y aplicación uniforme de la Constitución y los instrumentos del Derecho Internacional público de los derechos humanos. En lo relativo a las sentencias vertidas en el proceso de amparo que entran a conocer el fondo del asunto, se debe distinguir entre las a) estimatorias y b) desestimatorias. Debe tomarse en consideración que la estimación o desestimación

de la pretensión deducida en el amparo, también, puede ser absoluta o parcial. Las sentencias estimatorias o parcialmente estimatorias producen cosa juzgada constitucional de carácter material y, además, vinculan erga omnes. Las sentencias desestimatorias, en la mayoría de los supuestos, también producen cosa juzgada constitucional material, por cuanto, la Sala al conocer y resolver la pretensión descarta que exista una infracción de un derecho fundamental o humano. Las sentencias desestimatorias no producen cosa juzgada constitucional material, única y exclusivamente, en los supuestos excepcionales en que la Sala Constitucional estima que lo pretendido es una cuestión de legalidad ordinaria y así lo indica expresamente, en tal supuesto serán los órganos administrativos y jurisdiccionales quienes deberán resolver el asunto. Son supuestos excepcionales, por cuanto, por regla general, la Sala Constitucional rechaza de plano las cuestiones de legalidad ordinaria, empero pueden haber casos en los que tiene algún nivel de duda y entonces decide darle curso, siendo que hasta que es recabada la prueba queda patente que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria. También sucede esto cuando el recurrente en amparo formula un conjunto de agravios y pretensiones, siendo que combina unas de legalidad con otras de constitucionalidad, por lo que la Sala Constitucional, al estar presentes las últimas decide darle curso, instruir el proceso y resolver, indicando en la sentencia que hay una serie de extremos de legalidad ordinaria sobre los que no se pronunciará por no ser de su competencia.”

Lo primero que hay que decir es que la Sala incurre en el equívoco conceptual que ya se ha advertido anteriormente, al defender la existencia de cosa juzgada de sus sentencias en recursos de amparo, cuando en realidad lo que cabe es sostener su vinculariedad erga omnes en las sentencias estimatorias interpretativas, en los términos que ya se han expuesto, por cuanto en atención a la naturaleza del instituto, no puede haber cosa juzgada material de una sentencia emitida en un proceso sumario frente a un proceso ordinario o abreviado.

En segundo lugar, aún si se prescindiera de considerar que los recursos de amparo son procesos sumarios, se incurre en también en error al sostener la existencia de lo que llaman “cosa juzgada

constitucional”, pues la figura jurídica de la cosa juzgada no está estructurada en función de cada materia, sino en función de la identidad de sujeto, objeto y causa, indistintamente de la competencia sustantiva de los órganos involucrados. Y precisamente, al existir un único Tribunal con competencia para actuar como intérprete supremo de la Constitución, una vez que éste se ha pronunciado respecto de la constitucionalidad o no de determinada conducta o norma del ordenamiento, no tendría sentido hablar de cosa juzgada material porque, lógicamente, no hay otro Tribunal con igual competencia que pueda pronunciarse acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la conducta o norma que se discutió ante la Sala Constitucional. Por tanto, no se estaría ante “cosa juzgada material constitucional”, sino ante una vinculariedad de esa sentencia pero en relación concreta y estrictamente con los aspectos de constitucionalidad que haya interpretado y aplicado la Sala en el caso concreto, lo que claramente todo Juez Ordinario está llamado a conocer y respetar, máxime en las sentencias estimatorias, pues lógicamente el efecto de declarar inconstitucional una conducta pública o una norma, será su inmediata inaplicación.

Por estos motivos, no se comparte la afirmación genérica que hace la Sala en el sentido de que “las sentencias desestimatorias, en la mayoría de los supuestos, también producen cosa juzgada constitucional material, por cuanto la Sala al conocer y resolver la pretensión descarta que exista una infracción de un derecho fundamental o humano.”

Precisamente, la anterior afirmación demuestra que no existe cosa juzgada de las sentencias de la Sala frente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, porque la pretensión de descarte de una infracción de un derecho fundamental o humano no guarda identidad con las pretensiones que se conocen en el Tribunal Contencioso Administrativo tendientes a la declaratoria de ilegalidad de una conducta administrativa por vicios en los elementos materiales y formales del acto cuestionado, solo por citar un ejemplo, de muchos que son conocidos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa a partir del abanico de posibles pretensiones que prevé el artículo 42 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Se sigue sosteniendo que lo correcto jurídicamente es hablar de vinculariedad erga omnes de las sentencias de la Sala frente a la Jurisdicción Ordinaria, vinculariedad que se circunscribe en estricto a las cuestiones de constitucionalidad, nunca de legalidad, pues el Tribunal Constitucional carece de competencia para ello.

Sobre este último aspecto, sí llama la atención que aún cuando no se comparta la utilización que hace la Sala Constitucional del término “cosa juzgada constitucional” en la sentencia analizada, dicho Tribunal reconoce su falta de competencia para conocer y resolver cuestiones de legalidad que, por diversas razones, le formulan los recurrentes en los recursos de amparo, y establece que la competencia de tales aspectos es propia de la Jurisdicción Ordinaria, o bien, de la Administración Pública cuando el conflicto no ha trascendido a la vía jurisdiccional.

Parece que en este caso la Sala hizo un importante ejercicio de auto-contención o auto-limitación de sus potestades resolutorias y establece que le corresponderá a ese Tribunal Constitucional determinar en cada caso qué cuestiones serán de objeto de examen de constitucionalidad y cuáles de legalidad y, por ende, de competencia de los Tribunales Ordinarios. Debe recordarse que los Tribunales Constitucionales por su naturaleza no tienen otros límites más que los que se imponen así mismos sus integrantes, por tanto, resulta fundamental que racionalicen y moderen el ámbito de su competencia hacia el cumplimiento de los fines que le han sido asignados en el Estado de Derecho, esto es, intérprete supremo de la Constitución y sus principios.

Conclusiones

- a) En Costa Rica se confunden los conceptos de cosa juzgada y vinculariedad erga omnes de la jurisprudencia y precedentes de la Sala Constitucional.
- b) Las sentencias desestimatorias de la Sala Constitucional no poseen efecto de cosa juzgada material frente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en consecuencia, no impiden o inhiben al Juez Ordinario para conocer y resolver en el ámbito de su competencia, conforme lo manda el artículo 49 de la Constitución Política.
- c) Es incorrecto jurídicamente atribuirle a las sentencias de la Sala Constitucional dictadas en recursos de amparo el efecto de cosa juzgada material.
- d) La jurisprudencia y los precedentes de la Sala Constitucional son vinculantes erga omnes para los Tribunales Ordinarios en cuanto a la interpretación que la Sala hace del Derecho de la Constitución.
- e) La Sala Constitucional carece de competencia para hacer un examen de legalidad de las conductas administrativas.

Bibliografía

- Blasco Soto, María del Carmen. “*Reflexiones en torno a la fuerza de cosa juzgada en la sentencia dictada en cuestión de inconstitucionalidad*”. En Revista Española de Derecho Constitucional. España. Número 41, Mayo/Agosto 1994.
- Brewer-Carías, Allan R. *Derecho Procesal Constitucional*. 1a ed. San José. Editorial Investigaciones Jurídicas, 2012.
- Castillo Víquez, Fernando. *Temas Controversiales del Derecho Constitucional*. 1a ed. San José. Editorial Juricentro, 2011.
- Castillo Víquez, Fernando. *La protección de los Derechos Fundamentales en la Jurisdicción Constitucional y sus vicisitudes*. 1a ed. San José. Editorial Juritexto, 2008.
- Hernández Valle, Rubén. *Derecho Procesal Constitucional*. 1a ed. San José. Editorial Juricentro, 1995.
- Hess Araya, Christian. “*Cosa Juzgada Constitucional*”. La Nación, 3 de febrero del 2015.
- López González, Jorge. *Curso de Derecho Procesal Civil*. 1a ed. San José. Isolma, 2011.
- López González, Jorge. *Lecciones de Derecho Procesal Civil*. 1a ed. San José. Editorial Juricentro, 2007.
- Montero Aroca, Juan. “*Cosa Juzgada, Jurisdicción y Tutela Judicial*”. En Revista Derecho Privado y Constitución. España. Número 8, Enero/Abril 1996.
- Sentencia de la Sala Constitucional N°2014-12825 de las 15:05 horas del 6 de agosto del 2014.
- Código Procesal Civil, Ley N°7130.
- Nuevo Código Procesal Civil, Ley N°9342.