



Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

LIC. CÉSAR MINES CÉSPEDES

INTRODUCCIÓN

Con la creación de la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia, comúnmente denominada SALA CONSTITUCIONAL, se desató una especie de moda jurídica, aún en aquellas personas que aunque relacionadas con el Derecho, hasta ese momento se mostraban escépticas con respecto a la existencia de un verdadero Derecho de la Constitución.

Ese escepticismo no fue gratuito sino que nació con ocasión de una petrificación de la norma fundamental de parte de los operadores del derecho en todos los ámbitos del quehacer jurídico, que ocasionalmente la citaban para fundamentar una resolución, judicial o administrativa. Tanto dentro de la Administración Pública como dentro del Poder Judicial, sin dejar de mencionar al Poder Legislativo, la Constitución no representaba más que un cuerpo normativo sin utilidad práctica para la marcha del Estado como organización suprema dentro de las sociedades actuales. Por ese "redescubrimiento" de la norma fundamental, se escribieron —y se siguen escribiendo— gran cantidad de artículos sobre lo que es, debe ser y llegará a ser una Constitución. Indudablemente todos constituyen un gran aporte a la cultura jurídica de nuestro país, y su aparición en el foro nacional ha sido recibida con beneplácito y no

poca complacencia por los estudiosos del derecho. En cada uno de ellos sus autores han dado intelectualmente lo mejor de su cosecha, aunque algunos no han pasado de ser meras repeticiones de lo tantas veces dicho doctrinaria y jurisprudencialmente con respecto a lo que es o debe ser UNA CONSTITUCIÓN.

Por lo anterior, en el presente artículo no vamos a hacer una síntesis doctrinaria de lo que han dicho los más grandes autores del Derecho Constitucional, sino a criticar y analizar los métodos utilizados en nuestro contexto jurídico social para la interpretación de nuestra Carta Política, para arribar a la conclusión que no se ha seguido sistemáticamente una línea interpretativa, sino todo lo contrario, cada resolución representa los más íntimos sentimientos jurídicos de su redactor, sin lograr transferir a los administrados la certeza jurídica de la que debe estar imbuida la actividad judicial encargada de dar los lineamientos supremos en la protección de los derechos fundamentales y de las limitaciones del Poder Público, creando inseguridad en los usuarios que no con poca displicencia acuden ante la Administración de Justicia Constitucional, más que todo para ver si la "pegan", con esa incertidumbre de como va ser la próxima resolución.

LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO

La Norma Fundamental es la fuente primaria de todo Ordenamiento Jurídico y se le considera como una ordenación lógica de los derechos fundamentales de la persona y la organización de los poderes públicos de tal forma que aquella se encuentre a salvo de las arbitrariedades de los detentadores del poder. Ello significa que contiene dos tipos de normas, las programáticas, pero que no por ello dejan de ser jurídicas y otras de más raigambre jurídico-práctico por ser de aplicación directa y un tercer grupo que podríamos denominar de control.

Las programáticas como las conceptualiza la doctrina, son aquellas que comprenden directrices a los poderes públicos que permiten un campo de acción determinado y también representan limitaciones a esos poderes públicos, que no pueden actuar contrario a sus predicados. Rubén Hernández considera que las normas programáticas son: *"Aquellas que en relación con los órganos estatales y fundamentalmente con los encargados de la función legislativa, prescribe ciertos comportamientos o directivas a seguir en la disciplina de determinadas materias que la Constitución considera vitales para la comunidad, especialmente en los campos económicos y social"*.

Sin embargo no puede argüirse que las normas programáticas sean únicamente de carácter directivo, pues siempre éstas están

imbuidas de cierta normatividad que las constituyen parcialmente en preceptivas o de aplicación directa. Con ello se deduce que en la interpretación y aplicación constitucional en sus normas siempre habrán elementos materiales de aplicación ya sea inmediata o diferida, pero normativos, independientemente del grado de coercitividad o del hecho que de las mismas proposiciones sea posible extraer también directivas dirigidas a recomendar una determinada político-legislativa, de donde se colige que la clasificación de las normas constitucionales debe realizarse no ya entre proposiciones directivas y receptivas, sino más bien entre varios tipos de preceptividad, o para ser más exactos, entre varias formas de acción normativa, como resultado de una exégesis de su contenido². Por lo dicho, la interpretación constitucional no constituye un ejercicio jurídico sino un verdadero juicio de valor. En razón que todos los casos sometidos y resueltos por la Sala Constitucional, llegan a constituir verdaderos parámetros de conducta para la sociedad en general, sus resoluciones no sólo están llenas de caracteres jurídicos, sino políticos, en el sentido filosófico del término. Ello es consecuencia lógica por el contenido de la Carta Política, pues las potestades públicas, los derechos políticos y las garantías sociales no están dirigidas a unos con exclusión de los otros, sino que se relacionan entre sí, de modo que unos no tendrían justificación de su existencia sin la del otro.

LA JURISPRUDENCIA

La palabra jurisprudencia deriva del latín *iurisprudentia*, proveniente de *ius* -derecho- y *prudentia* -previsión, conocimiento-.

En su acepción más corriente se entiende por jurisprudencia la interpretación y aplicación del derecho por los órganos judiciales, a cuyo

1. Hernández Valle, Rubén, *Temas de Derecho Constitucional*, ediciones jurídicas, 1988, pág. 16.
2. Hernández Valle, Rubén, *La Constitución*, ediciones jurídicas, pág. 7.

efecto se le asignan cuatro características: a) explicativa, b) supletoria, c) diferencial y d) renovadora.

Explicativa

En el caso en el cual a través se aclara y fijan los alcances de la Ley cuando ésta es oscura u omisa en aspectos esenciales para una correcta resolución del conflicto al que está dirigido. Es a través de la interpretación reiterada que los más altos tribunales hacen de un texto normativo, como se llega a obtener el alcance de él para eliminar las distorsiones que por la oscuridad de la norma se pueden dar en los diferentes niveles judiciales.

Supletoria

La jurisprudencia así entendida da solución a los casos no previstos por la ley. Con respecto a este punto, siempre se ha discutido en doctrina la calidad de fuente del derecho de la jurisprudencia, pues se ha dicho que sólo al legislador corresponde crear la ley; criterio que fue adoptado por la Escuela Exegética, diciendo que el Juez es el servidor de la ley; ésta es la expresión suprema del Estado; consecuentemente ella es el verdadero y exclusivo señor del Estado. Pero la doctrina ha evolucionado y la codificación contribuyó a modificar la opinión anterior y al Juez se le eliminó la condición de autómatas y se le obligó a resolver aún cuando exista oscuridad, insuficiencia o silencio de la ley.

Diferencial

Se pretende con esta característica de la jurisprudencia, evitar las injusticias al dársele a la ley una aplicación diferenciada, según el órgano encargado de interpretarla y aplicarla.

En otros términos, se pretende darle uniformidad interpretativa al texto de la ley a efectos que los casos iguales se resuelvan en igual forma.

Renovadora

Muy importante característica de la jurisprudencia en una sociedad como la nuestra, donde las reformas legales constituyen un verdadero vía crucis legislativo que en no pocas ocasiones terminan sin terminar. La ley envejece con mucha rapidez, con muchísima más de la que los legisladores están en capacidad de prever y/o resolver, de modo que ésta debe estar redactada de tal forma que pueda adaptarse a los cambios o bien, que a través de la acción de la jurisprudencia se prolongue su vigencia en el tiempo.

Fue a través de la Ley General de la Administración Pública número 6227 del 2 de mayo de 1978 donde a la jurisprudencia se le otorgó rango legal, al preceptuar el artículo 7 que *"Las normas no escritas –como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del derecho– servirán para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan"*. A pesar de la modernidad de la norma, se da en ella una inversión del orden de prioridad, pues al decir de Brewer Carias, también, y en la mayoría de los casos, la jurisprudencia se nutre de los principios generales del derecho, por lo que éstos deben estar por encima o anterior a la posición que la ley le da a la jurisprudencia como fuente del derecho con respecto a aquellos³.

Posteriormente ese mismo valor fue introducido en la Ley Orgánica del Poder Judicial número 7333 del primero de julio de 1993, en su artículo 5, párrafo final que a la letra dice: *"Los*

3. Brewer Carias, Allan, Los Principios Generales del Derecho en la Ley General de la Administración Pública, Revista Seminario de Derecho Administrativo, 1981.

principios generales del Derecho y la Jurisprudencia servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico..." Parece que en la

redacción de esta norma primó la observación del autor antes mencionado, pues se ubicaron correctamente en el orden que como fuentes del derecho debían tener.

LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135 del 11 de octubre de 1989, dice: *"La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma"*. Lo anterior significa sin temor a equívocos, que la Sala puede variar su jurisprudencia o variar la interpretación constitucional cuantas veces lo considere. Debemos analizar, cual es la función fundamental o primigenia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pero de previo un proemio.

En el Derecho de la Constitución opera lo que en doctrina se denomina "la realidad constitucional", que según Lucas Verdú, *es el conjunto de factores socio-políticos que influyen sobre la Constitución condicionándola, manteniéndola, transformándola y a veces sustituyéndola*⁴.

En realidad constitucional delimita más o menos flexiblemente, los factores que influyen y operan sobre la Constitución escrita; tales factores rebasan con creces el contenido de la Constitución material y representan aquella parte de la realidad política que de un modo u otro determina la actuación de la Norma básica; la fórmula pretende disciplinar la conducta de los mencionados factores, permitiendo que la Constitución descansa sobre la realidad constitucional que conforman, sin alterar, su propia personalidad. Así, en todo proceso hermenéutico se debe buscar la conexión entre norma y realidad, para dotar de coherencia deseable la realidad constitucional al propio

Código Fundamental. Por ello la interpretación constitucional no puede ser casuística, sino sistemática en un determinado contexto histórico, siempre dentro del margen de flexibilidad que procede de la realidad constitucional.

Dice el artículo 10 de la Constitución Política: *"Corresponderá a una Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público... Le corresponderá además: a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley. b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley"*. Posteriormente en la ley orgánica se reiteran las tareas y se agrega: *"Garantizar, mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica"*.

Como se desprende del texto constitucional, la función primigenia y fundamental de la Sala, es la de conservar la supremacía de la Constitución a través del control de constitucionalidad de las leyes. Con ello cabe preguntarse: ¿Al someterse un texto legal al control constitucional de la Sala, interpreta ésta la Constitución o interpreta la ley? Parece a simple vista

4. Verdú, Pablo Lucas, Interpretación de los derechos y libertades fundamentales, en RFD número 2, 1980.

que la respuesta nos la da el artículo 3 de la misma ley, cuando dice: *"Se tendrá por infringida la Constitución Política cuando ello resulte de la confrontación del texto de la norma o acto cuestionado, de sus efectos, o de su interpretación o aplicación por las autoridades públicas, con las normas y principios constitucionales"*. A pesar de lo dicho, la solución a esa interrogante no es tan fácil como aparenta. La norma en cuestión permite la declaratoria de inconstitucionalidad por la confrontación del texto impugnado con respecto a la norma — lógicamente de rango inferior a la Constitución— o principios constitucionales. Pero para llegar a esa conclusión la Sala únicamente tiene potestades de interpretación constitucional y sus principios, y no las tiene con respecto a la Ley. Es decir, la confrontación se hace del texto de la Ley tal y como esta se presenta, sin modificación alguna, con la Norma Superior. Lo anterior se extrae del mismo texto constitucional que en su artículo 121 inciso 1) confiere a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica.

Es importante aclarar un detalle de lo dicho. Si bien es cierto el inciso 1) del artículo 121 mencionado ut supra, traslada al Parlamento la potestad de interpretación de las leyes, ello no se entiende aplicable a los casos concretos sometidos al conocimiento de los jueces ordinarios. Me explico. Los jueces de la jurisdicción común cuando resuelven una controversia, tienen los hechos de cada una de las partes en litigio, así como las pruebas que cada uno aporta para la defensa de sus pretensiones. Con ellos y ellas se forma un panorama y ajusta la norma jurídica a los hechos, ante la inmodificabilidad de éstos. Tampoco lo anterior debe llevar a pensar —lo que sería un gazapo—, de la necesidad de construir una norma jurídica para cada situación real ocurrida por la convivencia social, sino que las normas preexistentes se completan y adecúan con los principios generales del derecho, facilitándole al juzgador su aplicación. Además y aquí lo más importante de la cuestión, la interpretación que hace el Juzgador de la ley, lo es con respecto a su posi-

ble aplicación por funcionalidad práctica para la solución del caso sometido a su jurisdicción, sin que esa interpretación tenga relación con la constitucionalidad de la norma sino sobre su viabilidad natural, sin forzarla para la resolución de la controversia. En otros términos, el juzgador de las jurisdicciones ordinarias interpreta la ley con respecto a los hechos sometidos a su consideración y su eventual o posible aplicación, sin confrontar la validez de ésta con la Norma Fundamental. Quedan a salvo aquellos casos de duda del juez, sobre la constitucionalidad de la ley que como medio razonable de amparar un derecho, será aplicada. En esos casos no la aplica hasta tanto no realice la consulta judicial ante la Sala. Para el Juez Constitucional no es procedente realizar una interpretación de la ley, porque a él se le someten situaciones generales y en abstracto con respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley, —aún cuando la norma cuestionada lo sea en razón de su directa aplicación en la defensa de un derecho específico, —exclusión hecha de los conflictos constitucionales por violación de garantías individuales— en cuanto ésta contraría principios constitucionales o en forma directa transgrede su texto, sin que sea necesario relacionarla con hechos concretos para ajustar la norma fundamental a éstos. De seguido haremos un análisis crítico de algunas sentencias en las que no se percibe una realidad constitucional sino una conveniencia histórica.

En la sentencia de las diez horas veinte minutos del veintinueve de noviembre de 1991, por medio del voto 2548-91 resolviendo una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala Constitucional dijo en lo que interesa:

Considerando I *"...Es obvio que en la mente de los constituyentes estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma, la escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son*

iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 a ciertos funcionarios—la mayoría— no a todos (sic)... Los casos de excepción está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual..."

Considerando II. *"Los jueces se encuentran justamente en uno de esos casos de excepción que señaló el citado voto de esta misma Sala. En efecto, las formas de escogencia, las especiales capacidades técnicas y morales que deben reunir, las delicadas funciones a su cargo y las relaciones de confianza que deben tener con la Corte Plena justifican plenamente el que el legislador los haya sustraído a una relación laboral de carácter indefinido sin herir el principio constitucional de la estabilidad laboral el cual sólo se da plenamente dentro del plazo de su nombramiento... De lo contrario podrían enquistarse dentro del Poder Judicial funcionarios perjudiciales para la delicada labor de administrar justicia, la cual requiere que esté siempre en manos de jueces idóneos que merezcan plena confianza".*

No compartimos la interpretación dada a los artículos 191 y 192 de la Constitución en la forma que lo hizo el redactor de la resolución en cuestión. Si bien acudir a los antecedentes legislativos se acepta como un método válido de interpretación, como en este caso, lo cierto es que partir del conocimiento de lo que el constituyente tuvo en mente al momento de discutir determinada normativa, sin que esas elucubraciones mentales se hayan plasmado en el expediente, resulta inaceptable. Como un dogma jurídico se ha mencionado y reconocido, que los pensamientos o ideas que no se materializan, no tienen validez ni importancia para el Derecho, pues éste se nutre de hechos reales o potenciales partiendo de una experiencia anterior. Por ello en la mencionada resolución no sólo se saltan principios constitucionales reconocidos, sino que se llega a conclusiones contrarias a los criterios utilizados por el constituyente para la redacción del artículo 191 y 192 de la Constitución Política, como lo fue — en primer término— la creación de un régimen de

empleo público denominado Servicio Civil, para despolitizar los nombramientos de los servidores públicos para fortalecer y democratizar los procesos electorales. Por el contenido de la resolución se llegan a las siguientes conclusiones: que no se podía instaurar un procedimiento de despido contra aquellos funcionarios a los que se les descubría corrupción o incapacidad para el cargo; que los jerarcas del Poder Judicial nombraban a los jueces sin conocer sus atestados académicos y capacidad para ocupar el cargo; que eran nombrados a prueba por cuatro años; que había que esperar cuatro años para no reelegir al juez corrupto; que solamente los jueces tienen que ser honrados, capaces, y con una moralidad a toda prueba; que estos requisitos no los deben tener los demás funcionarios públicos; que las funciones de otros servidores distintos a los del Poder Judicial no son importantes.

No debemos dejar de mencionar que la resolución comentada pudo incurrir en la posible violación al artículo 154 de la misma Carta Política, que ordena como fundamento de la jurisdicción, el principio de independencia y la sumisión de los jueces únicamente a la Constitución y a las leyes. Nace esa potencial violación al indicar la Sala que entre los jueces y la Corte Plena debe existir *una relación de confianza*. Lo anterior lo consideramos erróneo, pues los nombramientos no deben ser de confianza ni discrecionales como lo menciona la resolución comentada, sino con base estrictamente en la capacidad del elegido para el cumplimiento del cargo. El mismo artículo 156 en forma inconcusa dice: Art. 156: *"La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre el servicio civil"*.

Con ello —y en este sentido me apegó al voto salvado del Dr. Marín Zamora—, los constituyentes no hicieron ninguna excepción de aplicación del Régimen del Servicio Civil a los servidores judiciales. La interpretación del artículo 156 hecha por la Sala, al considerar que

la dependencia de los funcionarios a la Corte Plena implicaba la potestad de libre remoción y nombramientos es descomedida y fuera de toda lógica jurídica.

Los argumentos utilizados para declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial y por ende la sentencia, son INCONSTITUCIONALES; es una SENTENCIA INCONSTITUCIONAL por ser contraria al texto constitucional, fundamentalmente a los artículos 33, 154, 156, 191 y 192, exceptuando el voto salvado del Dr. Raúl Marín Zamora, y por el contrario, más parece que con ella se pretendió mantener y proteger un feudo dentro del Poder Judicial. Ahora bien, podría la Sala por una resolución posterior modificar esta jurisprudencia con fundamento en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional? La respuesta obviamente tiene que ser positiva partiendo del texto literal de la ley, pero entonces tendríamos dos interpretaciones para una misma norma constitucional y ambas provenientes del mismo órgano, lo que nos lleva a la existencia de una anfibología interpretativa. Ello también es permitido doctrinariamente, pero únicamente cuando por una variación de las circunstancias se debe adecuar el texto constitucional a ellas, para que la realidad no la rebase dejándola totalmente desfasada. Pero se entiende que esa transformación de la realidad constitucional, se da cuando por el transcurso del tiempo o por trastornos bruscos, político-sociales se requiere de una solución inmediata, y que por las mismas particularidades del momento histórico, impiden una solución diferente, como sería la reforma constitucional para momentos de calma política.

Es claro que en la interpretación constitucional no se puede hacer uso de la "razón pura",

que no es el entendimiento, sino una manera extremada de funcionar de éste. La razón pura es el entendimiento abandonado a sí mismo, que construye de su propio fondo armazones prodigiosas, de una exactitud y un rigor sublimes, pero no busca contacto con las cosas, sino que se desentiende de ellas y procura la más exclusiva fidelidad a sus propias leyes internas. En la razón pura los conceptos son conseguidos de una vez para siempre y no hay peligro de que un día la realidad los contradiga, porque no han sido tomados de ella. Esa prescindencia de la realidad que se utiliza en el racionalismo, lleva a soluciones inconvenientes socialmente hablando, pues desencajan total o parcialmente con los hechos que le dan sustento o génesis a su producción⁵.

La Sala en sus resoluciones utiliza tres términos que tienen una clara interpretación en el contexto jurídico en el cual se aplican: razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad. No obstante en algunas de sus resoluciones, la racionalidad es lo menos razonable de ellas, por lo contradictorio de la interpretación que llevan a la incertidumbre.

Otro ejemplo que ilustra lo que manifestamos, en el que no nos ofrece mayor claridad conceptual de la Constitución, sino que lo contrario, pone a decir a la Carta Política cosas que no dice, lo tenemos en la resolución número 3905 de las 15:57 horas del 3 de agosto de 1993, en respuesta a una consulta facultativa de constitucionalidad del Juez Segundo de lo Contencioso Administrativo, sobre la posibilidad de que otras jurisdicciones puedan conocer asuntos en los que está de por medio el Estado o alguna de sus instituciones, como en materia agraria, laboral y de familia. 'En ella la Sala dijo en lo que interesa: "IV: Si, como se ha expuesto, la ratio legis del constituyente fue procurar al

5. Ortega y Gasset nos dice: "Cuando Robinson aplica su inteligencia a resolver los urgentes problemas que la isla desierta le plantea, no usa de la razón pura. Impone a su intelecto la tarea de amoldarse a la realidad circundante, y su funcionamiento se reduce combinar trozos de esa realidad", El Tema de Nuestro Tiempo, Colección Astral, 1968, página 118.

individuo en sus conflictos con la Administración Pública, un medio de defensa especializado, carece de relevancia constitucional la organización que el legislador común desarrolle para ese propósito. Basta con resaltar la ubicación de la norma en cuestión dentro de la sección dogmática de la Constitución y en especial como parte del elenco de derechos individuales desarrollados por el Título V, Capítulo Único. El número de tribunales, su integración, la jurisdicción territorial o material, por ejemplo, son aspectos de secundaria relevancia que obviamente son materia delegada expresamente al legislador en los términos del artículo 152 de la Constitución que dice: Artículo 152: El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que establezca la Ley. Es claro entonces, que la función del artículo 49 obedece a la necesidad de brindar al individuo una herramienta efectiva contra los actos administrativos ilegales. Y se resalta la naturaleza de ilegalidad de los actos, puesto que en contraste con la jurisdicción común de la que forma la contencioso-administrativa, el constituyente también contempló la jurisdicción que fue ejercida por la Corte Plena hasta 1989, año en que fue asignada a esta Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia... "Y en la parte final del considerando V expresó: "Con esta norma, –refiriéndose al artículo 153 de la Constitución– se resuelve el punto levantado por la Procuraduría en cuanto al rango constitucional de la Jurisdicción contencioso administrativa, en tanto la Constitución no pretendió revestir a una categoría especial de tribunales –los contenciosos administrativos– de una protección singular por sobre los demás. Más bien, como se ha expresado, creó un derecho constitucional que puede ser ejercido ante los diversos tribunales de la República".

El presente razonamiento de la Sala no es coherente con el contenido material de la

Constitución que interpretó, como de seguido procederemos a analizar, en razón que extrae de la letra y el espíritu de la Constitución, conclusiones que ni por asomo se pueden colegir. La ratio legis, salvo verdaderos casos de excepción, se suele ocultar igual que la pulpa delicada de la fruta apetecible. Aquí es donde se hace imprescindible el papel del magister iuris, que ha de enseñar el arte de la verdadera interpretación, con un desentrañamiento del cuerpo de la ley. No es cierto que sea irrelevante constitucionalmente hablando, la organización que el legislador común otorgue a los administrados para la defensa efectiva de sus derechos ante la Administración. Nadie le niega al legislador la potestad de creación –por medio de la ley ordinaria– de tribunales de lo Contencioso Administrativo. Eso no se encuentra en discusión, pues aquel tiene plena potestad constitucional de constituir todos los Despachos Judiciales que sean necesarios para la correcta solución de los conflictos que se susciten entre los administrados y la Administración Pública. Es decir, el legislador puede crear juzgados en cabeceras de provincia fuera del perímetro judicial de San José o donde bien los considere, pero tratándose de Despachos Judiciales que van a conocer de los conflictos entre los administrados y el Poder Público, seguirán y deberán ser tribunales contenciosos administrativos que conocerán con especialidad y exclusividad de las cuestiones de Derecho Público de la Administración Pública en sentido genérico. El Derecho al igual que la Música es armonía, y es allí donde está el secreto de su fuerza⁶. La sustentación del contenido de dicho considerando IV con base en el artículo 152 de la Carta Política es fútil e insustancial, y no armoniza. Es decir, lo que la Sala pretendió obtener de esa relación articulada de las dos normas constitucionales, – el artículo 49 con el 152– fue precisamente el efecto contrario de lo que racional y razonablemente se puede extraer de ese binomio normativo. Efectivamente, el artículo 49 ibídem dice en

6. Raúl Carranca Rivas citando a Calamandrei dice que: "El sentido de la Justicia, mediante el cual se aprecian los hechos y se siente rápidamente de qué parte está la razón, es una virtud innata, que no tiene nada que ver con la técnica del Derecho; ocurre como en la música, respecto de la cual, la más alta inteligencia no sirve para suplir la falta de oído". El Arte del Derecho, Editorial Porrúa, 1991, página 60.

forma expresa, en lo que interesa: *"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, sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público..."*.

Del contenido supra transcrito, no se puede colegir ni existe en forma expresa una remisión constitucional, que permita suponer una delegación al legislador común, para que a través de leyes ordinarias establezca cuales actos de la Administración son del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso, y cuales otros actos pueden ser conocidos por otras jurisdicciones. Absolutamente infundada cualquier interpretación en ese sentido. El constituyente expresó su pensamiento en forma clara y concisa y dijo que la fiscalización de la actividad de la Administración Pública lo será a través de los tribunales de lo contencioso-administrativo. No autorizó ni expresa ni implícitamente al legislador común para crear a través de leyes ordinarias, otras jurisdicciones con competencia para fiscalizar los actos de la Administración Pública, en cualquiera de las modalidades en que ésta se presenta ante el administrado. Eso significa que cualquier reforma en ese sentido, deberá hacerse a través de la Reforma Parcial de la Constitución, jamás por la vía de la interpretación constitucional.

El artículo 49 constitucional remite al artículo 153 ibídem, pero esa remisión tiene como fundamento aclarar la situación orgánica del sujeto encargado de realizar la fiscalización, y así, ordena que la especial jurisdicción contenciosa —que por esa norma se reconoce como arma del administrado contra la arbitrariedad de la Administración Pública— debe estar inmersa dentro de la estructura del Poder Judicial y es únicamente por y a través de ese Poder que se puede llevar a juicio a la Administración Pública. Es claro que al decir el artículo 49: *"Establécese la jurisdicción contencioso administrativa como atribución del Poder Judicial..."* nos indica que los tribunales contenciosos administrativos deben estar y estarán dentro del Poder Judicial,

pero que deben ser éstos los que conozcan de las cuestiones relacionadas con la Administración Pública, no hay duda ni interpretación posible en contrario, ya que de otro modo resulta inoficiosa la norma en cuestión.

No tendría razón que el constituyente constitucionalizara la función fiscalizadora de la Administración Pública como especial dentro del Poder Judicial y luego en los contenidos generales de las competencias de ese poder, comprendidos en el artículo 153 se le eliminara esa condición para dejar a los legisladores comunes decidir qué actos y/o hechos de la Administración Pública serían del conocimiento de lo contencioso administrativo y cuales serían competencia de otras sedes.

La intención del constituyente quedó bien plasmada en la Constitución y le otorgó rango constitucional a la jurisdicción contencioso-administrativa, de modo que ningún acto de la Administración relacionado con el Derecho Público puede ser conocido por otro tribunal que no sean éstos. En este mismo sentido podríamos mencionar el artículo 70 de la Carta Política que crea la Jurisdicción Laboral como atribución del Poder Judicial, pero no existe duda alguna de cual es la competencia jurisdiccional de los Tribunales de Trabajo, con absoluta exclusión de las demás jurisdicciones para conocer de los asuntos laborales. Todas las jurisdicciones tienen su génesis en la Constitución Política. En eso no hay controversia. La diferencia está en que con las demás el constituyente dejó en manos del legislador común, el desarrollo de las competencias de cada una, mientras que en la especial contencioso administrativa y la constitucional, sus contenidos fueron expresamente desarrollados en el mismo texto constitucional, lo que inhibe absolutamente al legislador ordinario a dictar normas en contrario, y con mucho más razón, no es posible que un órgano constitucional con funciones jurisdiccionales, sin competencia legislativa, pueda ampliar a otras jurisdicciones —por la vía de la interpretación constitucional— la fiscalización de la actuación de la Administración Pública, ampliándose inconstitucionalmente sus propias competencias.

Resulta asimismo contradictoria la resolución comentada, pues en el segundo párrafo del considerando IV expresó: *"Es claro, entonces, que la función del artículo 49 obedece a la necesidad de brindar al individuo una herramienta efectiva contra los actos administrativos ilegales..."* Y al final dice: *"La jerarquía de las fuentes normativas determina también la competencia de los tribunales constitucionales o los comunes"*.

Si por un lado manifiesta que pueden otros tribunales distintos de los contenciosos conocer de la ilegalidad de los actos de la Administración, entonces la herramienta efectiva a la que hace alusión, deja de ser todo lo efectivo que pretendió el constituyente. Precisamente por la búsqueda de esa efectividad y especialidad para juzgar a la Administración, es que se crearon los tribunales contenciosos, no importa cuantos sean ni cuantos quieran instituir los legisladores, siempre y cuando sean de la naturaleza jurídica delimitada por el constituyente. Lo anterior es reconocido en la misma resolución, es si la jerarquía normativa es la que determina la competencia, entonces la competencia de los tribunales contenciosos está determinada por la Constitución y no por las leyes ordinarias. La congruencia interpretativa se echa de menos en la parte final del mismo considerando, que dice así: *"Y se resalta la naturaleza de ilegalidad de los actos, puesto que en contraste con la jurisdicción común de la que forma parte la contencioso administrativa, el constituyente también contempló la jurisdicción constitucional que fue ejercida por la Corte Plena hasta 1989, año en que fue asignada a esta Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia"*. No es congruente porque la jurisdicción constitucional no es común —más parece que se utiliza el término como excusa que como realidad jurídica—, como tampoco lo es la contencioso administrativa. Veamos: En el eventual caso que la Sala considerara su jurisdicción como *común* se le debería aplicar a ella, los mismos conceptos que está utilizando en la sentencia comentada, es decir, que el legislador podría a través de leyes ordinarias, atomizar las competencias que ahora tiene la

Sala, en otros tribunales dentro de la estructura del Poder Judicial. Es decir, se podría a través de una ley común, indicar, —a modo de ejemplo—, que la interpretación constitucional en materia de familia le corresponde a los Juzgados de Familia. No habría nada más herético en el campo del Derecho Público que lo anterior. La Jurisdicción Constitucional ayer y hoy fue y es especializada y concentrada, pues antes era la Corte Plena como órgano superior del Poder Judicial, quien tenía la competencia exclusiva de interpretar la Norma Fundamental, y ahora esa función se le trasladó a la Sala de la Corte Suprema de Justicia que en razón de las especiales tareas encomendadas, se le denomina Sala Constitucional, y la remisión que hace el artículo 10 al 153 ambos de la Constitución, lo es únicamente en cuanto la introduce dentro de la estructura organizacional del Poder Judicial, pues no permite que a través de leyes comunes se le quiten competencias en favor de otros órganos internos o externos, salvo lo que la misma norma contempla referente a la materia electoral y la exclusiva competencia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Por el hecho simple que el artículo 153 *ibídem* exprese que corresponde al Poder Judicial conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso— administrativas, no se debe interpretar que se le elimina a esta última su carácter especial. Todo lo contrario, lo corrobora, pues indica que es dentro de la estructura del Poder Judicial donde deben ventilarse las causas, tal y como lo ordena la norma 49, eliminando así toda posibilidad de crear tribunales especiales ajenos a este Poder, para dirimir los conflictos de la Administración con los administrados. Interpretamos que eso significa que cualquier órgano creado para resolver controversias entre los administrados y el Estado, diferentes a los del Poder Judicial —Consejos de Estado por ejemplo— siempre tendrán una naturaleza jurídico-administrativa, salvo que por norma constitucional se les conceda o reconozca otro rango superior.

Para terminar con el comentario a la sentencia de la Sala, debemos rechazar —también—

las manifestaciones de esta última, al final del considerando V que dice: *"Más bien, como se ha expresado, creó un derecho constitucional que puede ser ejercido ante diversos tribunales de la República"*.

No compartimos lo anterior, en razón que no es cierto que el artículo 49 creó un Derecho Constitucional. La Constitución en un Estado de Derecho, y sobre todo Social de Derecho como lo es el nuestro, no crea derechos nuevos, sino que los contempla y reconoce en forma expresa o implícita, como limitaciones al ejercicio del Poder Público y los protege contra la arbitrariedad de la Administración Pública. Sí debemos aceptar que de previo a ese reconocimiento del que ahora constitucionalmente gozamos, nuestros antepasados y otros individuos en diferentes latitudes, debieron sufrir los embates de la brutalidad practicada con el poder que otorgan las armas y la impiedad humanas, pero ello en modo alguno significa que fueron algunas almas concientizadas las que reflexionaron sobre la necesidad de conceder ciertas libertades al hombre. Estas provienen más del Derecho Natural que del positivo, el que las retomó de aquel y las configuró para que pudiesen adaptarse a la sociedad.

Por ello no se puede afirmar que los constituyentes del 49 nos favorecieron con un derecho constitucional, hay mucha diferencia entre uno y otro concepto. El derecho constitucional que la Sala encontró en el artículo 49 los constituyentes lo plasmaron en el artículo 41 de la misma Norma Fundamental, que dice: *"Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales..."* La norma en cuestión, no identifica de parte de cuales sujetos deben provenir las injurias o daños, lo que obviamente incluye al Estado. Ahí está reconocido el Derecho Constitucional a la Acción. Si el artículo 49 reconoce un derecho constitucional o fuese un derecho fundamental

como lo indica la Sala, su manto de protección únicamente cubriría a los administrados, tal y como reiteradamente lo ha manifestado la Sala, en el sentido que los derechos fundamentales están creados para la protección de personas ajenas al poder público por ser éste quien está en posición de violarlos. Sin embargo es por todos conocido, que la Administración Pública acude a la jurisdicción contenciosa en calidad de ofendida, lo que no sería factible con fundamento en aquella teoría.

En lugar de crear ese Derecho Constitucional como menciona la Sala, el artículo 49 simplemente crea unos órganos especializados dentro de la estructura del Poder Judicial para que los administrados puedan dirimir los conflictos de Derecho Público que tengan con los entes de esa misma naturaleza.

Para un claro entendimiento del por qué la inserción de esa norma dentro de un texto constitucional, se requiere de un análisis histórico, pues no fue una creación innovadora de nuestros constituyentes sino toda una corriente doctrinaria y jurisprudencial⁷.

La interpretación de las Normas básicas tiene una importancia para el Orden Jurídico mayor de la que muchos le conceden, por dos razones principales: a) La decisión de la Sala Constitucional es única, de modo que tendrá relevancia extra partes, tal y como lo establece el mismo artículo 13 de su ley orgánica, que tendría como consecuencia directa, el reconocimiento de su jurisprudencia como *fuerza directa del derecho*, con toda la resultancia de ello, y; b) Por constituirse sus resoluciones en fuente directa del derecho, el contenido de sus sentencias se incorporarían al texto constitucional en calidad de norma sub-constitucional, aunque se le reconozca la inferioridad con respecto a una ley formal, pero hasta tanto ésta no nazca a la vida jurídica, aquella desplegará todos sus efectos en el tiempo y en el espacio.

7. García de Enterría Eduardo y Ramón Fernández Tomás, Curso de Derecho Administrativo, editorial Civitas, páginas 482 y siguientes.

LA SALA CONSTITUCIONAL COMO SUPERIOR JERÁRQUICO

Con la existencia del artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dentro de la escala jerárquica del Poder Judicial —en sentido técnico— es la de mayor rango. Eso en razón que una resolución de ese órgano tiene la plena virtud de variar toda la jurisprudencia que por años hayan creado y establecido las otras Salas en la materia de su competencia, cuando ésta se encuentre sustentada en una determinada interpretación constitucional, modificada posteriormente por la Sala, en cuya interpretación el contenido no es coincidente ni es posible sincronizarlo con la fórmula utilizada con anterioridad para crear la jurisprudencia modificada con la nueva interpretación.

A pesar que en ninguna norma de derecho positivo de nuestro Ordenamiento Jurídico se le otorga a la Sala Constitucional una posición privilegiada con respecto a las demás, sí parece congruente esa posición de supremacía que ostenta, —haciendo la salvedad, que no lo es orgánicamente— en razón que aquella tiene como instrumento único de trabajo la norma de más alto valor jurídico, junto con los instrumentos internacionales que conforme al artículo 7 de la Norma forman parte del Derecho Positivo supra legal.

Por ello la Sala Constitucional, en el ejercicio de sus funciones, al dictar sus resoluciones no sólo debe indicar si existió o no la violación, sino que debe establecer parámetros de comportamiento administrativo en aras que el triunfo del administrado no sea pírrico, que eventualmente llevaría a una cadena interminable de procesos, todo en perjuicio de aquel. Veamos: Si la maquinaria de la Sala se pone en marcha a solicitud de un administrado para que se le garantice alguna de las garantías constitucionales con base en unos hechos que considera violatorios —la participación democrática en procesos de selección, por ejemplo—, la Sala no sólo debe dictar la resolución en que se indique que efectivamente se violentó el derecho a la igualdad, sino que debe indicar en forma general las limitaciones que el principio de igualdad impone a la Administración en los casos semejantes al resuelto, de tal modo que se le vede a aquella la posibilidad de repetir su acto utilizando el discurso de la variación —insustancial— de las circunstancias y con base en ello incurrir nuevamente en la transgresión. El tiempo y los recursos financieros no son limitaciones para el Poder Público, para el administrado sí.

CONCLUSIONES

En un Estado democrático como Costa Rica, el valor justicia tiene un significado muy elevado, en razón que nos ufanamos de ser desde nuestra independencia, un Estado de Derecho. No obstante ello, y ante la dificultad práctica de alcanzar aquel supremo valor, —mientras continuemos como simples mortales— se impone al menos otro, que aunque no sea el más justo, al menos no se contrapone a la justicia: La equidad.

En ese sentido es necesario reflexionar sobre las consecuencias que una resolución constitucional puede tener en la vida social de nuestro Estado, pues la Seguridad Jurídica, como Derecho Fundamental debe ser protegido. La Sala Constitucional al resolver debe considerar los alcances de su sentencia, pues éstas deben tener vigencia en el tiempo, —salvo que circunstancias bruscas o radicales obliguen al cambio— de manera que todos tengamos certe-

za de cuando se nos está conculcando un derecho fundamental y cuando es una simple cuestión de apreciación dilucidable en otras jurisdicciones.

Es muy posible que el voluminoso número de expedientes que hacen cola en las oficinas de los magistrados de la Sala, se encuentren allí por la misma responsabilidad de ese órgano, que no ha logrado apuntillar en forma incontrovertible cuales son los alcances de los Derechos Fundamentales que la Constitución Política y los principios que la seducen e integran nos conceden, o al menos, no se ha hecho una fijación al menos básica de ellos, en el sentido que las situaciones al igual que la sociedad son cambiantes, —de lo contrario, los conceptos tendrían precisión matemática y precisamente eso contraría totalmente la función— pero algunas de sus premisas no varían con el transcurso del tiempo sino que se pulen y consolidan con él. Si bien estamos de acuerdo que resulta poco

tiempo para un análisis profundo de ese órgano, la gran cantidad de resoluciones emitidas si permiten concluir que la homogeneidad interpretativa no es precisamente lo que más caracteriza a la Sala.

La interpretación constitucional es un ejercicio de muy alta estima pero también de mucha peligrosidad social, que puede llevar a cometer verdaderos actos de injusticia en perjuicio de los destinatarios. Por ello, en la labor de Juez —que se encuentra por encima de los hombres y por debajo de los Dioses—, y sobre todo la consagrada a la norma de más valor en una sociedad, las vacilaciones interpretativas no tienen cabida. No debemos olvidar que las sentencias emanadas de ella, lo son como órgano del Poder Judicial, y no pueden constituirse como el criterio particular de cada magistrado, de modo que habrá que dejar las vanidades personales y los celos profesionales, para rendirle tributo a la excelencia, con ello únicamente habrá ganadores.
