

LA VINCULATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Dr. Rubén Hernández Valle

Con gran afecto y nostalgia para Rodolfo Piza Escalante, quien fue no sólo un entrañable amigo, sino, fundamentalmente, uno de los dos responsables, junto a Eduardo Ortiz, qDg, que con sus sabias enseñanzas en la Universidad me interesaron primero y posteriormente me estimularon para que me especializara en el ámbito del Derecho Público Interno.

I.- Introducción

He escogido ex profeso este tema por una razón muy particular: Rodolfo fue quien tuvo la idea original de introducir el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional actual, que recoge el principio de la vinculatoriedad de las resoluciones de la Sala Constitucional. Cuento la anécdota de cómo surgió dicho idea y cómo fue finalmente materializada.

Entre julio y setiembre de 1989, cuando se discutía primero en la Comisión de Asuntos Jurídicos y posteriormente en el Plenario Legislativo la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Rodolfo y yo nos reuníamos, con bastante frecuencia en su casa, en horas de la noche, para revisar el texto aprobado hasta ese momento y discutir nuevas ideas para mejorarlo. Una noche, cuando hablábamos de otro tema, dijo Rodolfo de pronto: “Tenemos que meterle un artículo similar a uno que tiene la constitución alemana sobre la vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional”, e inmediatamente se fue en busca de dicha Constitución. Luego de

buscar un rato no encontramos rastro alguno de dicha norma en la Ley Fundamental de Bonn.

Le dije entonces que tal vez se encontraba en la Ley Orgánica del citado Tribunal, por lo que fui un momento a mi casa para traerla. Efectivamente encontramos el texto a que aludía Rodolfo en el numeral 31 de la citada ley. Sin embargo, como se analizará en un acápite posterior, dicho artículo está dividido en dos normas diferentes: una que establece la vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional para los demás entes y órganos públicos y otra que le otorga fuerza de ley una vez publicadas en el Diario Oficial, lo que permite oponerlas también frente a los particulares.

Al final decidimos hacer una sola norma, añadiéndole de nuestra cosecha que dicha vinculatoriedad, sin embargo, excluía a la propia Sala Constitucional, con el fin de evitar que la jurisprudencia de ese tribunal se anquilosara. De allí salió la redacción actual del artículo 13 de la LJC, el cual fue aprobado sin ninguna objeción, primero en la Comisión de Asuntos Jurídicos y posteriormente en el Plenario legislativo.

Quería contar esta pequeña anécdota, que es apenas una de las muchas que guardo en mi memoria acerca de las vicisitudes que viví, junto con Rodolfo, durante la tramitación y posterior aprobación del entonces proyecto de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

1.- Tratamiento en el Derecho Comparado

1.- Planteamiento del problema

Este es uno de los principios fundamentales de la jurisdicción constitucional costarricense, al mismo tiempo que constituye uno de los problemas más álgidos en el Derecho Comparado.

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. En el fondo lo que tales sentencia prohíben es que los tribunales ordinarios y las autoridades administrativas interpreten o apliquen las normas infraconstitucionales de manera que rocen con el Derecho de la Constitución.

La anterior alternativa se utiliza en aquellos ordenamientos en que se tiende a respetar el clásico principio del Derecho continental de que los tribunales de Casación dicen la última palabra sobre la interpretación de la ley. Al otorgársele concomitantemente al juez constitucional la facultad de interpretar las leyes sometidas al control de constitucionalidad se entra evidentemente en conflicto con la tradición casacionista, que reserva a este tribunal el monopolio sobre la interpretación última de la ley.

En la praxis se producen enfrentamientos constantes, pues los tribunales de Casación son proclives a desconocer las interpretaciones que realizan los tribunales constitucionales de los textos legales. De esa forma se produce una dicotomía interpretativa entre dos altos tribunales: uno obligado a velar por la legalidad (Tribunal de

Casación) y otro con competencia para tutelar el principio de supremacía constitucional (los Tribunales Constitucionales).

Esta solución aunque tiene la ventaja de que permite una mayor creatividad de los operadores del derecho, presenta el inconveniente de que no confiere seguridad jurídica, pues en cualquier momento se puede producir una interpretación de la norma impugnada en la jurisdicción ordinaria que riñe con las Constitución, lo que obliga al perjudicado a plantear otra acción de inconstitucionalidad a fin de que la nueva interpretación sea también declarada inconstitucional.

Para resolver el problema existen dos sistemas en general: el alemán y el italiano, los cuales analizaremos a continuación.

2.- La vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Constitucional de Karlsruhe

2.1- El texto del artículo 3I de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional alemán (BverGG)

Es importante analizar el sistema alemán, pues el costarricense fue tomado de él con una pequeña adaptación. Dispone el artículo 3I de la BverGG lo siguiente: "(1) Las sentencias del Tribunal Constitucional Federal vinculan a los órganos constitucionales de la Federación y de los Lander, así como a todos los órganos judiciales y a las autoridades administrativas.(2) .En los casos a que se refiere el artículo 13, incisos 5, II, 12 y 14, la decisión del Tribunal Constitucional Federal tiene fuerza de ley. Lo mismo es aplicable también en los casos del artículo 13, inciso 8ª, si el Tribunal Constitucional Federal declara una ley compatible o incompatible con la Ley

Fundamental, o nula de pleno derecho. Si una ley es declarada compatible o incompatible con la Ley Fundamental o con otras normas federales, o nula de pleno derecho, se publicará el fallo por el Ministerio Federal de Justicia, en el Boletín Oficial Federal (Bundesgesetzblatt). Lo mismo se efectuará con los fallos en los casos del artículo 13, incisos 12 y 14 “.

2. 2.- Las tareas del Tribunal Constitucional Federal

La doctrina alemana acepta, de manera pacífica, que las tareas del Tribunal Constitucional Federal no se circunscriben a decidir una controversia jurídica concreta con el fin de restablecer el orden jurídico violado, sino más bien cumple una labor pacificadora hacia el futuro, en el sentido de crear claridad jurídica, eliminando material eventualmente litigioso e impidiendo la repetición de las mismas controversias, además de los concretos deberes de protección e interpretación de la Ley Fundamental (Geiger, Maunz, Hesse).

De allí se deriva que las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal, aunque continuándose pronunciamientos estrictamente jurídicos, tienen una trascendencia y, por ende, una naturaleza distinta a la de los tribunales de la jurisdicción ordinaria.

2. 3.- Los problemas jurídicos derivados del sistema de vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional Alemán

En general, la exégesis del artículo 31 de la BverGG plantea tres interrogantes importantes: a) ¿a quiénes obligan las decisiones del Tribunal Constitucional?; b) ¿

qué es lo que obliga de sus sentencias? y c) ¿durante cuánto tiempo deben ser obligatorias o vinculantes estas decisiones?

Para responder adecuadamente a las interrogantes planteadas, se deben delimitar primero tres conceptos fundamentales: los efectos de la cosa juzgada (Rechtskraft), los de la vinculación (Bindungswirkung) y los de la fuerza de ley (Gesetzeskraft), así como las relaciones entre los tres conceptos.

2.4.- La cosa juzgada en los procesos constitucionales

En primer lugar es unánimemente aceptado que las sentencias del Tribunal Constitucional producen cosa juzgada, dado que provienen de un auténtico tribunal, por lo que sus decisiones despliegan los mismos efectos que las emitidas por los tribunales ordinarios (**Leibholz/Rupprecht con base en jurisprudencia del mismo Tribunal Constitucional**).

La especial posición jurídica de los Tribunales Constitucionales, que es radicalmente diferente de la del juez ordinario, se manifiesta de manera especial desde el ángulo de los efectos de sus decisiones, lo que implica que éstas deben desplegar otros y más amplios efectos que los propios de la cosa juzgada para cumplir de manera adecuada y equilibrada las funciones que le son propias, y concretamente Bindungswirkung y Gesetzeskraft. En otros términos, según el artículo 31 de la BverGG, las sentencias del Tribunal Constitucional alemán vinculan a todos los tribunales y a todas las autoridades administrativas, hayan intervenido o no en el proceso, y, en algunos casos, también tienen fuerza de ley, con lo cual también vinculan a los particulares.

2.5.- La vinculación de todos los Poderes Públicos a las sentencias del Tribunal Constitucional alemán

El fundamento jurídico de los efectos vinculantes de las sentencias constitucionales es una expresión procesal concreta de los principios de seguridad y paz jurídicas —que las sentencias constitucionales deben asegurar— y de la necesidad de que ello no desemboque en el establecimiento de un rígido sistema de precedentes que le impida al Tribunal ir adaptando el Derecho de la Constitución a la cambiante realidad.

2.5.1.- La caracterización del concepto de vinculación

Como ha afirmado felizmente **Maunz**, “La cosa juzgada formal, la cosa juzgada material y los efectos de la vinculación (Bindungswirkung) corresponden a las decisiones del Tribunal Constitucional uno al lado del otro (acumulativamente); ningún efecto es idéntico a los otros y ninguno sustituye a los demás”.

Según este mismo autor, la diferencia entre los efectos de la cosa juzgada y los de la vinculatoriedad son de carácter subjetivo. En efecto, la vinculatoriedad se extiende más allá de las partes que intervienen en el proceso, a diferencia de la cosa juzgada que sólo vincula a las partes que intervinieron en él.

La doctrina considera que las sentencias del Tribunal Constitucional alemán vinculan a todos los órganos constitucionales, tribunales y autoridades administrativas en los casos futuros, en virtud de los especiales fines creadores de paz y seguridad jurídicas que el Tribunal debe necesariamente cumplir. También es pacíficamente aceptado que la vinculatoriedad se extiende a las tragende

Grunde (ratio decidendi), que se configuran como “aquella parte de la fundamentación de la decisión de la que no puede prescindirse en la deducción del Tribunal sin que el resultado, que está formulado en el fallo, cambie” (**Maunz**). En otros términos, las consideraciones jurídicas de los Considerandos de las sentencias constitucionales que hayan sido decisivas para emitir el fallo también vinculan a los demás órganos estatales hacia el futuro.

Sin embargo, considera asimismo la doctrina alemana que con el fin de no congelar desarrollos constitucionales futuros, debe entenderse que el propio tribunal no queda vinculado a sus propias sentencias, siempre que no afecte los efectos producidos de la cosa juzgada. Es decir, el Tribunal tiene la posibilidad de revertir su propia jurisprudencia, a condición de que respete los efectos de cosa juzgada de sus anteriores sentencias, reducidos, solamente al tenor del fallo, es decir, al Por Tanto de la sentencia. De esa forma, el efecto de la cosa juzgada, respecto del propio Tribunal no se extendería a las ratio decidendi (tragende Grunde), como en cambio sí ocurre respecto de los demás órganos estatales.

2.5.2.- La ratio decidendi

Como indicamos supra, la ratio decidendi son las razones que han sido especialmente relevantes para la adopción de la decisión concreta del Tribunal Constitucional.

La doctrina alemana ha utilizado diversos razonamientos para justificar que la ratio decidendi de las sentencias del Tribunal Constitucional es también vinculante para los demás tribunales, los órganos constitucionales y las entidades administrativas. La principal de ellas, sostenida entre otros por **Geiger**, señala que la función del Tribunal es la interpretación de los principios de

la Constitución en relación con los cuales, el concreto conflicto jurídico constitucional es solamente el motivo, la ocasión que lo hace posible. Para ello se fundamenta, a su vez, en el propio texto del artículo 93.I.I de la Grundgesetz alemana, según el cual “el Tribunal Constitucional decide sobre la interpretación de esta Ley Fundamental con motivo de los conflictos...”.

En efecto, al Tribunal Constitucional le corresponde interpretar la Constitución, con el fin de crear claridad y seguridad jurídicas, lo que implica, desde el ángulo jurídico, vincular la futura conducta de los órganos y personas que resulten afectados por la resolución constitucional, evitando que comportamientos declarados constitucionalmente ilegítimos, puedan ser nuevamente reiterados, o fijándoles precisamente los derroteros que deben seguir para que su actuación se enmarque dentro del Derecho de la Constitución, lo cual, sin duda alguna, no podría hacerse si sólo el Por Tanto de la sentencia fuere vinculante, dado que los fallos de las sentencias miran siempre hacia el pasado, no hacia el futuro.

Por tal razón, el concreto conflicto jurídico planteado posee frente a la correcta interpretación constitucional del Tribunal y a su futura utilización uniforme por todos los órganos estatales, una menor significación, lo que conduce a la necesidad de extender la vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional también a la ratio decidendi.

Debe aclararse, sin embargo, que la ratio decidendi, por constituir según las palabras de un jurista alemán en “aquellas razones o motivos sin las que el fallo no podría existir, por contraposición a los obiter dicta”(Rupp), impide que la vinculación de las sentencias del Tribunal Constitucional se extienda a todos los razonamientos, por lo que se circunscribe

a aquella parte de los mismos que son relevantes para el fallo, es decir, a la parte de los Considerandos que soportan jurídicamente la decisión, de tal modo que no podría ser cambiada mediante deducción del Tribunal, sin que el resultado, que está formulado en el fallo, cambie.

2.6.- La fuerza de ley de las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal

Modernamente se considera que la fuerza de ley que el artículo 31 de la BverGG le confiere a las sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán, implica un refuerzo de la vinculación (eine weitere Steigerung der Bindung).

En efecto, mientras que la noción de vinculación extiende sus efectos a todos los órganos constitucionales, autoridades administrativas y tribunales, la fuerza de ley tiene la virtud de extender la vinculatoriedad también a todas las personas físicas y jurídicas, que podrían invocar a su favor tales resoluciones y, en consecuencia, a todos obligarían, produciendo directamente para todos derechos y obligaciones, dado que todos están obligados por las leyes, no sólo las partes que intervinieron en el proceso, como ocurre con la cosa juzgada, o los órganos del Estado, como sucede con los efectos de la vinculación.

Dentro de este orden de ideas, la doctrina alemana reputa que la fuerza de ley que acompaña a las sentencias del Tribunal Constitucional Federal no produce exactamente los mismos efectos que las leyes, sino más bien semejantes, porque una sentencia del Tribunal Constitucional no puede considerarse ni como una ley en sentido formal, pues no crea un acto legislativo, ni en sentido material, dado que no crea normas jurídicas, limitándose, por el contrario, a enjuiciarlas (Leibholz/ Rupprecht).

Ahora bien, ¿en qué consisten esos efectos semejantes a la ley que producen las sentencias del Tribunal Constitucional alemán? Se trata jurídicamente de una vinculación general (Allgemeinverbindlichkeit), que se extiende más allá de quienes han sido parte en el respectivo proceso y sus sucesores, así como también más allá de los órganos o tribunales que resultan afectados con la vinculación del fallo. Se trata, por tanto, de una vinculación a favor y en contra de todos, es decir, de una auténtica vinculación erga omnes.

La fuerza de ley de las sentencias constitucionales sólo está referida a las sentencias estimatorias, puesto que la ley sólo puede tener efectos eliminadores y no constructores, dado que el Tribunal Constitucional no es un legislador, sino tan sólo un destructor de leyes.

Por ello, extender también los efectos de la fuerza de ley también a las sentencias desestimatorias impediría que quienes no han sido partes en el correspondiente proceso ni han tenido ocasión de serlo, pudieran tener la posibilidad de demostrar que la sentencia es errónea, que la norma confirmada es auténticamente inconstitucional y, por tanto, nula de pleno derecho.

Además, si a tales sentencias se les atribuyere efectos erga omnes al igual que a las estimatorias, en el fondo se les reconocería fuerza constitucional, puesto que se vedaría la posibilidad ulterior de discutir nuevamente su legitimidad constitucional.

2.7.- Los efectos jurídicos de las sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán

Las tres preguntas que nos formulamos al principio del presente acápite pueden responderse en la siguiente forma: a) las sentencias del Tribunal Constitucional Federal Alemán vinculan a todos los órganos constitucionales, a los tribunales de justicia y a los órganos administrativos, así como también a todos los particulares, aunque no hayan sido parte del respectivo proceso constitucional, b) las sentencias vinculan no sólo en su parte dispositiva, sino también en su ratio decidendi, es decir, aquellas partes de los Considerandos que fundamentan el fallo y c) las citadas sentencias vinculan de manera indefinida a todos los sujetos jurídicos indicados en el punto anterior, pero no al propio Tribunal, el cual puede variar de criterio en cualquier momento. Por respeto al principio constitucional que consagra la interdicción de la arbitrariedad, los cambios de jurisprudencia deben razonarse debidamente.

3.- El sistema italiano del respeto al Derecho Viviente

3.1.- Introducción

Un sistema completamente diferente al alemán, en el que por disposición legal expresa se establece la vinculatoriedad de las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal, nos lo ofrece el ordenamiento italiano, en el cual no existe ninguna regulación sobre el particular.

Dicho sistema pasó de una concepción inicial de plena autonomía interpretativa de la Corte Costituzionale, lo cual planteaba el problema acerca del grado de vinculatoriedad de sus decisiones, a uno en que se respetan las interpretaciones pacíficas de la jurisprudencia de los tribunales ordinarios, es decir, el denominado derecho viviente.

Resulta interesante analizar este sistema a fin de compararlo con el alemán, pues como veremos luego, uno y otro tienen sus ventajas y debilidades.

3.2- La libertad interpretativa de la Corte Costituzionale

Durante el funcionamiento de los primeros años de la Corte Costituzionale italiana se sentó la pacífica tesis jurisprudencial de la libertad interpretativa de dicho tribunal, en el sentido de que no se encontraba vinculado por la jurisprudencia de las otras jurisdicciones a la hora de interpretar las normas infraconstitucionales.

Dentro de este orden de ideas, en una de sus primeras sentencias la Corte reivindicaba para sí misma el poder y el deber de “interpretar con autonomía de juicio y de orientación la norma constitucional que se considera violada, así como la norma ordinaria que se acusa de violatoria” **(Sentencia 3/56)**.

En una posterior resolución recalcó que establecer cuál debe ser el contenido de la norma impugnada es un presupuesto inderogable del juicio de legitimidad constitucional, el cual pertenece a la Corte Costituzionale, lo mismo que la comparación entre la norma interpretada y la norma constitucional, dado que uno y otros son partes inseparables del juicio de constitucionalidad **(Sentencia II/65)**.

Aunque posteriormente comenzó a tener cabida la tesis de la importancia de los precedentes de otras jurisdicciones a la hora de interpretar las normas subconstitucionales, la Corte Costituzionale, sin embargo, siguió sosteniendo por algunos años más la tesis de su libertad interpretativa. Verbigracia, en el año 1969 indicaba el citado tribunal constitucional que “a los fines de la determinación autónoma que, no obstante las orientaciones jurisprudenciales... indudablemente competen a esta Corte, no se puede ignorar un elemento importante como es la opinión del Supremo juez de la interpretación de las leyes” **(Sentencia 69 / 69)**. Comentado esta sentencia, un conocido autor dijo que “Deferencia, por tanto, no vínculo” **(Treves)**.

No obstante, poco a poco la jurisprudencia de la Corte Costituzionale comenzó a evolucionar hacia la aceptación de la tesis del derecho viviente. En efecto, la Corte empezó a utilizar expresiones, en relación con la jurisprudencia de la Corte de Casación, tales como “no se puede prescindir”, “no puede dejar de hacer suya”, “no puede dejar de tomar nota “está vinculada”, “no es consentido”, etc. **(Entre otras, las sentencias 47/ 78 ; 54/ 80 y II/ 81)**.

La jurisprudencia de la Corte Costituzionale estaba lista para dar el gran salto hacia la aceptación plena de la tesis del derecho viviente, lo cual ocurrió en la sentencia número 33 de 1981

3.3- La sujeción a la teoría del derecho viviente

Por derecho viviente se entiende la fórmula que alude a la aplicación del derecho formalmente vigente. Por tanto en espera de vivir en sus aplicaciones Por tanto, la doctrina del derecho viviente implica la uniformidad de las aplicaciones **(Zagrebel'sky)**.

Cuando existan divergencias aplicativas no existe derecho viviente, sino más bien tentativas de derecho viviente, por lo que en tal caso el ejercicio de la autonomía interpretativa de la Corte resulta inevitable. Naturalmente, no se puede pretender una uniformidad absoluta. Lo que cuenta es la existencia de una consistente orientación prevaleciente. Lo anterior nos plantea inmediatamente una pregunta importante: ¿Cuándo esa orientación puede considerarse existente?

En la concepción del derecho viviente que tiene la Corte Costituzionale italiana se le confiere una gran importancia a la jurisprudencia de la Corte de Casación, sobre todo cuanto sus Secciones actúan unidas. Dentro de este orden de ideas, vale la pena citar dos importantes sentencias de la propia Corte.

En la primera de ellas dijo que “no cabe ninguna duda que en el proceder al escrutinio de la constitucionalidad.... esta Corte está obligada a tomar partido por el principio de derecho enunciado por la Corte de Casación. En presencia de más de una orientación interpretativa, si ello no excluye la posibilidad misma de individualizar un derecho viviente, la Corte se orienta a asumir como tal aquél compartido con la Corte de Casación. De otro lado, en ausencia de pronunciamientos de la Corte de Casación, no es fácil que la Corte reconozca un derecho viviente” (**Sentencia 24/ 82**).

En la segunda fue más explícita y dijo que “Se trata, innegablemente, de una interpretación demasiado difundida tanto en la jurisprudencia como en la doctrina. Además, permite excluir que se trate, por el momento, de considerar formado un derecho viviente, la falta de precedentes en la jurisprudencia de la Corte de Casación y, junto, al todavía breve período de aplicación del instituto en cuestión, totalmente

nuevo para nuestro ordenamiento... sea bajo el perfil de la introducción de sanciones sustitutivas de la detención, sea sobre todo bajo el perfil de su aplicabilidad por solicitud del imputado...” (**Sentencia 120/ 84**).

El propio Presidente de la Corte Costituzionale de entonces, afirmaba que “La Corte tiende a no contraponer una interpretación propia a aquella consolidada de la Corte de Casación, pero, en homenaje también en esta hipótesis al derecho viviente, declara con inmediatez la inconstitucionalidad de la norma, si bien esta sea de por sí susceptible de una lectura conforme con la Constitución” (**Elia**).

El cambio de orientación jurisprudencial de la Corte Costituzionale italiana hacia la plena aceptación de la teoría del derecho viviente encuentra fundamento en la naturaleza misma del juicio de constitucionalidad sobre las leyes: primero, un juicio abstracto sobre las potencialidades futuras de la ley (es decir, de la ley como derecho viviente en potencia); después, un juicio concreto sobre la efectividad actual de la ley (es decir, de la ley como derecho viviente en acto). Por tanto, la ley no viene condenada ni absuelta por aquello que podría valer, sino por aquello que efectivamente vale. Según un autor italiano “el juicio, aunque no siendo propiamente un juicio acerca de cómo las relaciones están reguladas por la norma, es todavía un juicio sobre normas en cuanto reguladoras de relaciones” (**Luciani**).

Otro jurista italiano, en feliz expresión, ha dicho que “Nos hemos metido en la norma como es generalmente entendida. Esta (en otros términos, el derecho viviente) constituye, en el estado actual de la justicia constitucional, el punto de sutura entre la interpretación judicial y la interpretación de la Corte, el inexpressado pacto constitucional dirigido a resolver el

dualismo en aquella parte de la función de control sustancial de legitimidad constitucional constituida por la interpretación del texto denunciado “**(Modugno)**).

De esa forma la Corte Costituzionale aplica la doctrina del derecho viviente en la interpretación de las normas subconstitucionales sometidas al control de constitucional. Sólo cuando no exista derecho viviente sobre la materia en cuestión, la Corte ejercita su autonomía interpretativa, sobre todo a través de las denominadas sentencias interpretativas, ya sea estimatorias o desestimatorias.

En este último caso, su interpretación alcanza un alto grado de vinculatoriedad por la autoridad de donde emanan, pero no existe ninguna obligación, salvo en el caso concreto en que se planteó la respectiva consulta judicial de constitucionalidad, de acatarla por parte de los demás tribunales y de los órganos administrativos, así como por los particulares, lo cual, sin duda alguna, crea una situación de inseguridad jurídica.

II.- La solución en el ordenamiento costarricense

La otra solución, es la consagrada por el artículo 13 de la LJC, que establece la obligatoriedad erga omnes de la jurisprudencia y precedentes del juez constitucional, de manera tal que sus interpretaciones sobre los alcances de las normas o actos sujetos al control de la jurisdicción constitucional son vinculantes y de acatamiento obligatorio para todos los operadores jurídicos.

Esta solución tiene el inconveniente de que impide la interpretación creadora de los jueces y funcionarios administrativos, los

cuales podrían perfectamente ensayar varias interpretaciones posibles de la legislación infraconstitucional, todas ellas compatibles con el bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, tiene una ventaja innegable: hace posible que reine la seguridad jurídica e impide que surjan conflictos interpretativos con la jurisdicción ordinaria, sobre todo con las Salas de Casación.

En cuanto a la aplicación judicial de los precedentes de la Sala a otros supuestos similares, la jurisprudencia ha dicho que “lo que cabe entonces es que la Ley Orgánica del Poder Judicial -razonablemente- dispone que los funcionarios que administran justicia no podrán aplicar o interpretar leyes de manera contraria a los precedentes o Jurisprudencia de la Sala Constitucional (artículo 8 inciso 1) in fine). En este caso, la ley ha deseado dejar que cualquier tribunal, precisamente, aplique esos precedentes y Jurisprudencia, con los criterios y parámetros que la propia Sala ha tenido, porque esa es la forma de hacer efectiva la disposición que a su vez, contiene el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional” **(Voto 2582-94)**.

Finalmente nuestro máximo intérprete constitucional ha señalado que sus fallos son aplicables a quienes no fueron parte en el expediente pero que están en la misma condición. Fundamentó esta interpretación en los siguientes términos: “Lo anterior en razón de la eficacia erga omnes que la ley atribuye a los pronunciamientos de la Sala (artículo 13), que determina que quienes se encuentren en la misma situación que los que recurren en cualquier dependencia de la Administración Pública, deben ser beneficiados -en acatamiento del fallo y al artículo citado- con lo resuelto en la sentencia” **(Voto 279-1-98)**.

1.- Fundamento constitucional

El artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece el principio de que la jurisprudencia y los precedentes de la Sala Constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma.

Esta norma es la expresión legislativa de un principio constitucional que se construye por dos vías diferentes: primero, por medio de la interpretación armónica del artículo 42 de la Carta Política, en cuanto le otorga la autoridad de cosa juzgada a las resoluciones de la Sala en los distintos procesos constitucionales.

En efecto, es sabido que la eficacia de la cosa juzgada en los procesos constitucionales es doble: hacia el pasado, al igual que en materia civil, y hacia el futuro, pues de lo contrario, las autoridades públicas, en el uso del privilegio de su decisión ejecutoria —del que carecen los particulares— podrían hacer inoperante las sentencias que recaigan en aquellos procesos, mediante la emisión de nuevas disposiciones o actos similares a los anulados. Es decir, la sentencias en la jurisdicción constitucional cumplen una tarea de prevención hacia el futuro, a fin de evitar que futuras decisiones de los órganos públicos puedan lesionar el Derecho de la Constitución.

Consecuencia de lo anterior, la cosa juzgada en los procesos constitucionales vincula a todos, inclusive a los que no fueron parte del proceso, es decir, tienen eficacia erga omnes, salvo para el propio tribunal que la dictó la resolución.

De la eficacia particular que tienen las resoluciones en la jurisdicción constitucional se deriva lógicamente el principio constitucional de la vinculatoriedad erga omnes de las sentencias de la jurisdicción constitucional,

salvo para sí misma, conforme lo explicita el artículo 13 de la LJC.

De lo contrario no sería jurídicamente factible explicarse el porqué las decisiones de esa Sala vinculan a las otras Salas de la Corte, las cuales se encuentran a su mismo nivel jerárquico e, inclusive, están dotadas de especialidad por razón de la materia.

Pero también existe otra vía para llegar a la misma conclusión anterior: el devinculatoriedad erga omnes de los precedentes de la Sala Constitucional, salvo para sí misma, es uno de aquellos principios que son recabables de la legislación ordinaria, en virtud del principio de regularidad jurídica, desarrollado, como sabemos, en forma amplia por Kelsen.

En virtud de ese principio, que excluye la existencia de espacios vacíos de Derecho Constitucional, toda norma tiene necesariamente que fundar su validez en otra de rango superior. Por consiguiente, el artículo 13 de la LJC, para ser constitucionalmente válido, presupone la existencia de un principio constitucional que le otorgue fundamento normativo.

De esa forma queda claro que el principio de la vinculatoriedad de las resoluciones de la Sala Constitucional tiene un doble fundamento constitucional: el primero en el artículo 42 de la Carta Política y el segundo en el principio constitucional de regularidad jurídica.

2. Los alcances jurídicos de la vinculatoriedad de las resoluciones de la Sala Constitucional

Como indicamos supra, la norma que establece la vinculatoriedad de los precedentes de la Sala Constitucional se encuentra contenida en el numeral 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Dado que el sistema adoptado por la Ley de la Jurisdicción Constitucional en la materia fue tomado, con algunas pequeñas precisiones, del modelo alemán, es forzado concluir que se aplican las mismas conclusiones alcanzadas respecto de éste.

¿A quiénes obligan las resoluciones estimatorias de la Sala Constitucional?

La vinculatoriedad de las resoluciones de la Sala Constitucional es algo diferente de los efectos propios de la cosa juzgada material, tal y como se la concibe en los procesos civiles ordinarios.

En efecto, en tales procesos la cosa juzgada material cumple dos funciones: una negativa, según la cual existe una prohibición para las partes que intervinieron en el proceso de cuestionar la decisión y para plantear una nueva acción judicial que contradiga eventualmente la sentencia dictada en primer lugar, lo cual se fundamenta en la necesidad de garantizar la paz y la seguridad jurídicas, dando por finalizadas en un determinado momento las controversias jurídicas, lo cual se concreta, desde el punto de vista procesal, en la imposibilidad de abrir un nuevo proceso.

La función positiva, en cambio, consiste en impedir que en un nuevo proceso se decida de modo contrario a como el caso fue fallado con anterioridad.

Sin embargo, en los procesos constitucionales, dicho concepto resulta insuficiente, por lo que se hace necesario echar mano al de “vinculatoriedad”, el cual implica el de cosa juzgada, pero al mismo tiempo es jurídicamente algo más.

Dado que en los procesos constitucionales una de las partes que interviene, directa o

indirectamente, es el Estado, su participación matiza y modifica los efectos procesales de la cosa juzgada.

Si los efectos de la cosa juzgada no vincularan al Estado en los procesos constitucionales, aquél, mediante la utilización del privilegio de la decisión ejecutoria —del que carecen los particulares— podría hacer inoperante y nugatorias las sentencias que recaigan en aquellos. Para ello, por ejemplo, le bastaría con dictar un nuevo acto o disposición de contenido contrario al anulado, ya sea por el mismo órgano recurrido o por otro diferente.

De allí se deduce que la vinculatoriedad de las resoluciones de la Sala Constitucional es más amplia que la de la cosa juzgada en los procesos civiles, dado que vinculan tanto al recurrente, a los coadyuvantes, a las demás partes si las hubiere, así como a la Administración recurrida y demás órganos y entes estatales. Es decir, tales resoluciones tienen efectos erga omnes.

Debe aclararse, sin embargo, que tal conclusión no es válida respecto de los amparos contra sujetos de Derecho Privado, en cuyos procesos, por no intervenir directa ni inmediatamente un órgano estatal, los efectos de la respectiva sentencia no puede vincularlos en forma diferente a como lo hace la cosa juzgada en los procesos civiles ordinarios.

Tampoco las resoluciones de la Sala son vinculantes en las consultas legislativas voluntarias, salvo que se establezcan vicios en el iter legislativo.

Conviene subrayar que las resoluciones de la Sala Constitucional obligan positivamente a todos los órganos y entes estatales, al cumplimiento de lo allí decidido. Por

consiguiente, el Estado tiene prohibición absoluta para reproducir, total o parcialmente, los actos o disposiciones anulados por medio de la misma Administración recurrida o de cualquier otra autoridad administrativa. Cuando se trate de la anulación de leyes, la Asamblea Legislativa queda inhibida para dictar nuevas disposiciones con contenido igual al de las normas declaradas inconstitucionales.

Si a pesar de tal prohibición, tales actos o normas se dictaren, su anulación puede hacerse por la misma Sala, dentro del mismo proceso constitucional, mediante los procedimientos de ejecución de sentencia, sin necesidad de que el afectado tenga que plantear un nuevo juicio. En nuestro ordenamiento, este principio se recoge en el artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al disponer que “Las sentencias que dicte la Sala podrán ser aclaradas o adicionadas...inclusive en los procedimientos de ejecución, en la medida en que sea necesario para dar cabal cumplimiento al contenido del fallo”.

La jurisprudencia de la Sala ha recogido este principio, al resolver una acción de inconstitucionalidad en la que volvió a declarar nula una nueva norma legal cuyo contenido era idéntico a uno declarado previamente como contrario a la Carta Política (**Voto 193-92**).

Por otra parte, un nuevo acto administrativo que reproduzca total o parcialmente el anulado, no puede variar el objeto del proceso en curso ni del ya finiquitado por sentencia firme, pues el momento temporal de su otorgamiento no alcanza por sí sólo a justificar la diferencia del objeto procesal, que no depende ya del acto administrativo individualizado, sino más bien del contenido material de los sucesivos actos administrativos emitidos, de tal modo que

únicamente la diferencia corporal, física, de estos actos no alcanza a eliminar la identidad del objeto del proceso (**Lucke**).

De lo anterior se concluye, asimismo, que el particular al plantear el respectivo proceso constitucional pone en juego una pretensión material a la omisión de futuras intervenciones o ataques al mismo contenido, si la situación fáctica y jurídica permanece idéntica. En consecuencia, la demanda de impugnación tiene un carácter preventivo al comprender bajo su alero todas las medidas iguales a la impugnada, prescindiendo del momento del surgimiento de su eficacia.

En cuanto a la aplicación judicial de los precedentes de la Sala a otros supuestos similares, la jurisprudencia ha dicho que “En este caso, la ley ha deseado que cualquier tribunal, precisamente, aplique esos preceptos y jurisprudencia, con los criterios y parámetros que la propia Sala ha tenido, porque esa es la forma de hacer efectiva la disposición que a su vez, contiene el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional “(**Voto 2582- 94**).

Finalmente, nuestro máximo intérprete de la Constitución ha señalado que sus fallos son aplicables a quienes no fueron parte en el expediente, pero que se encuentran en la misma condición. Para ello, fundamentó esta interpretación en los siguientes términos: “Lo anterior en razón de la eficacia erga omnes que la ley le atribuye a los pronunciamientos de la Sala (artículo 13), que determina que quienes se encuentren en la misma situación que los que recurren en cualquier dependencia de la Administración Pública, deben ser beneficiados —en acatamiento del fallo y al artículo citado— con lo resuelto en la sentencia “(**Voto 279-I-98**).

La vinculatoriedad de los precedentes y jurisprudencia de la jurisdicción constitucional no opera para sí misma, dado que siempre debe existir la posibilidad de que la Sala pueda variar de criterio, ya sea por un cambio de integración o bien por un cambio sobreviniente de las circunstancias.

La Sala ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la aplicación de los precedentes a otros casos concretos en los siguientes términos: “Lo que más le puede indicar esta Sala a quien presenta la gestión que conforme lo dispone el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Jurisprudencia y los precedentes son vinculantes “erga omnes”, salvo para sí misma, de tal forma que quienes se encuentren en la misma situación que los que recurren en cualquier dependencia de la Administración Pública, deben ser beneficiados -en acatamiento del fallo y al artículo citado- con lo resuelto en la sentencia; pero si no pudieren obtener ese beneficio por negativa de la Administración a declararlo a su favor, pueden plantear acción de amparo citando como antecedente la resolución (previa) de esta Sala” (**Voto 115-92**).

¿Qué es lo que obliga de las resoluciones de la Sala Constitucional?

Al igual que en Alemania, se debe concluir que las resoluciones de la Sala son vinculantes no sólo en su parte dispositiva, sino también en su ratio decidendi, es decir, aquellas razones o motivos incluidos en los Considerandos sin los cuales el fallo no podría existir.

El fundamento de tal posición se encuentra en la función de la jurisdicción constitucional como intérprete supremo del Derecho de la Constitución, que consiste en crear claridad y seguridad jurídicas, para lo cual requiere vincular

la conducta futura de los órganos estatales y de los particulares, indicándoles precisamente el marco dentro del cual puede discurrir su conducta futura y estableciendo, de manera concomitante, la prohibición de que se repitan actos y conductas previamente declaradas en esa vía como inconstitucionales.

Como los fallos de las sentencias miran siempre hacia el pasado, no al futuro, se requiere que la parte considerativa de aquéllas esté siempre dotada de vinculatoriedad, a condición de que constituya el soporte fáctico y jurídico de la parte dispositiva.

En efecto, es en la parte considerativa del fallo donde se establece la motivación de la sentencia de anulación y las razones por las cuales el acto o la norma impugnados son constitucionalmente ilegítimos a juicio de la Sala Constitucional.

Por tanto, las sentencias estimatorias en los procesos constitucionales, además de anular el acto o la norma lesivos del Derecho de la Constitución, prohíben simultáneamente la repetición de tales actos o normas violatorios, pues como dice un autor español “El fallo es explícito no sólo en su contenido anulatorio, sino en la expresión del motivo determinante de la nulidad, cuya inclusión en la parte dispositiva de la sentencia en contra de lo habitual, hace pensar que iba específicamente dirigida a advertir a la Administración la imposibilidad de reincidir mediante otra disposición semejante en igual causa invalidante” (**Fernández Rodríguez**).

La jurisprudencia de la Sala Constitucional inicialmente, por una mayoría dividida de cuatro a tres, consideró que sólo la parte dispositiva de la sentencia era susceptible de ser adicionada y aclarada, dado que la eficacia de la cosa

juzgada no cobija a los considerandos. Esta tesis, desde luego, era errada puesto que partía del concepto civilista de la cosa juzgada, lo cual es insuficiente para explicar jurídicamente los alcances de la vinculatoriedad de las resoluciones de la Sala Constitución, según quedó anteriormente explicado.

El voto salvado, en cambio, admitió correctamente la tesis de que los considerandos de las sentencias de la Sala con también vinculantes, al disponer que “El carácter vinculante de la sentencias de la Sala (artículo 113 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), no se encuentra restringido sólo a la parte dispositiva del pronunciamiento, sino que abarca la “ratio decidendi”, las razones que han dado lugar al pronunciamiento, ello conlleva a concluir que los fundamentos de la decisión, incorporados al fallo en su parte considerativa, también deben ser susceptibles de adición o aclaración cuando por la oscuridad o ambigüedad de los términos en que fueron redactados no permite su fiel inteligencia o se haya dejado de fundamentar algún punto que sí fue materia del decisorio... Circunstancia diferente se presenta en relación con los pronunciamientos jurisdiccionales en materias no constitucionales, en los que las consideraciones no tienen efecto fuera del caso concreto y por ello sólo procede la adición o aclaración del decisorio propiamente dicho” (**Voto 1934- 92**).

Posteriormente la tesis del voto de minoría terminó siendo aceptada por el pleno de la Sala, con lo cual se admitió la vinculatoriedad de los considerandos de las sentencias constitucionales en los siguientes términos: “Se hace la indicación, conforme a lo que ya ha dispuesto la Sala, que la vinculatoriedad que caracteriza la jurisprudencia constitucional, se refiere tanto a la parte considerativa como

dispositiva de la sentencia, en el tanto que aquélla claramente condiciona y determina ésta (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)” (**Voto 7062-95**).

Dentro de este orden de ideas y para concluir este tema, baste con recordar las palabras de un jurista alemán: “puede afirmarse —y así lo demuestra la práctica de los tribunales de otros países— que las motivaciones, la ratio o el discurso lógico de una sentencia, tiene con respecto al fallo una mayor importancia que en otras jurisdicciones. Si extremando las cosas suele decirse que lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que lo fundamental es la motivación” (**Stern**).

2.3. ¿Durante cuánto tiempo son vinculantes las sentencias dictadas por la Sala Constitucional?

Debido al dinamismo y al insoslayable ingrediente político que está siempre presente en la mayoría de las resoluciones de la jurisdicción constitucional, los efectos de las sentencias no pueden ser iguales que en el Derecho Procesal general, donde, como es sabido, la eficacia de la cosa juzgada le pone una loza sepulcral al proceso, impidiendo, salvo los excepcionales casos de revisión, que lo fallado en aquél pueda ser revisado nuevamente por el mismo tribunal u otro diferente en el futuro.

Sin embargo, en los procesos constitucionales es necesario que los propios tribunales de esa jurisdicción mantengan la posibilidad de variar sus decisiones en casos similares en el futuro, e inclusive puedan anular sentencias desestimatorias cuando, por errores evidentes, se haya dejado de amparar la violación de un derecho fundamental.

Dentro de esta óptica, el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece el principio de que los precedentes de la Sala no son vinculantes para ella misma. En esta norma se subraya el carácter de la Sala como supremo intérprete de la Constitución y, en segundo lugar, se deja abierta la posibilidad de que su jurisprudencia pueda variar de acuerdo con las circunstancias y conforme cambie el criterio de los jueces constitucionales o la integración del citado tribunal.

En cuanto a los límites temporales de la vinculatoriedad de las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, se debe necesariamente concluir que su eficacia queda enervada si en relación con el resultado obligatorio de la sentencia se produce un cambio fundamental en “las relaciones de la vida o de la opinión jurídica general”, conforme lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Baviera en Alemania, dado que ello vendría a suponer, en la realidad, una auténtica mutación de la situación fáctica inicial, lo que autoriza al tribunal para desconocer la cosa juzgada de la decisión anterior y resolver por medio de una nueva sentencia la misma cuestión de modo diferente.

La praxis de la Supreme Court de los Estados Unidos está jalonada por numerosos ejemplos de cambios jurisprudenciales propios, ya sea por una variación en la opinión de los jueces o por un cambio en su integración.

La potestad de la Sala Constitucional para anular sus propias resoluciones no está contemplada expresamente en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pero la consideramos de principio, puesto que de lo contrario no sería posible que, en determinados casos, la propia Sala pudiera corregir, de manera ágil

y sin procesos adicionales, evidentes errores cometidos en una resolución suya anterior en perjuicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A la admisión de semejante potestad coadyuva el principio de que la acción para solicitar el amparo de un derecho fundamental conculcado es imprescriptible. De esa forma, ese derecho de acción puede ejercitarse ante la jurisdicción constitucional, cuando uno de sus fallos no haya amparado, por error u omisión, un derecho fundamental del recurrente.

Las fortalezas y debilidades del sistema costarricense.

La solución sobre la obligatoriedad de las resoluciones de la Sala adoptadas por nuestra legislación tiene fortalezas y debilidades que analizaremos de inmediato.

La principal ventaja del sistema costarricense es que hace posible que reine la seguridad jurídica e impide que surjan conflictos interpretativos con la jurisdicción ordinaria, sobre todo con las Salas de Casación, al unificar la interpretación de las normas subconstitucionales.

En efecto, en los países en que las resoluciones de los tribunales constitucionales no son vinculantes para los tribunales de justicia y los órganos administrativos, existe una gran proclividad a desconocer las interpretaciones que realizan aquellos de las normas subconstitucionales, alegando que existe una dicotomía interpretativa: los tribunales de Casación son los máximos garantes de la legalidad y, por tanto, los obligados a interpretar, en última instancia, las leyes, en tanto que a los tribunales constitucionales sólo les corresponde velar por el principio de supremacía constitucional.

En la praxis, la falta de vinculatoriedad produce una gran inseguridad jurídica, salvo que se adopte el sistema italiano de que la Corte Costituzionale se sujete, en la interpretación de las normas infraconstitucionales, al derecho viviente que dimana de la jurisprudencia de la Sala de Casación.

Por otra parte, su mayor debilidad estriba en que impide una mayor creatividad de la jurisprudencia, pues los diferentes operadores jurídicos —tribunales, órganos administrativos, etc— no pueden realizar interpretaciones de las normas subconstitucionales que sean diversas de las realizadas por la Sala Constitucional.

Perfectamente esos órganos —como ocurre en los ordenamientos en que no existe la vinculatoriedad de las resoluciones de sus tribunales constitucionales— pueden realizar interpretaciones de las normas subconstitucionales diferentes de las que realiza la Sala Constitucional y que sean también conformes con el Derecho de la Constitución. De esa forma se enriquece notablemente la jurisprudencia constitucional.

En el caso costarricense, la interpretación que hace la Sala de una norma subconstitucional se

convierte en exclusiva y excluyente, pues debe ser acatada erga omnes, hasta que el propio tribunal constitucional no cambie de criterio. Esto conlleva, como es lógico deducirlo, a una congelación de la jurisprudencia, lo que puede ser grave, sobre todo cuando la interpretación vinculante de la norma infraconstitucional dada por la Sala haya sido errónea, como ocurre, desgraciadamente, con alguna frecuencia.

Sin embargo, haciendo una comparación de las ventajas y debilidades del sistema nuestro, se puede concluir que el balance es positivo, pues su praxis ha permitido poner orden y crear seguridad jurídica en materias en las que antes de la existencia de la Sala existía una gran dispersión e incertidumbre.

Desde este punto de vista, las reiteradas interpretaciones que le dio la jurisprudencia de la Sala al anterior Código de Procedimientos Penales para ajustarlo a los principios y normas constitucionales relativos a las garantías del proceso penal, hicieron posible la atenuación del sistema inquisitorio que dicho texto legal consagraba. De esa forma, los derechos del imputado comenzaron a ser finalmente respetados, con lo cual se logró darle rostro humano al proceso penal costarricense.