
LOS LÍMITES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN COSTA RICA

Por el Académico Correspondiente
Excmo. Sr. D. Enrique Rojas Franco*

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene un objeto muy complejo, por cuanto pretende resolver el *problema* que es *grave*, de establecer los límites o deslindar lo que corresponde al conocimiento de la *Jurisdicción Contenciosa Administrativa*, y lo que corresponde a la *Jurisdicción Constitucional*.

Es importante recordar que *no puede haber dos órganos públicos de cualquier calidad*, con una misma competencia, sea ésta en razón de la materia, en razón de grado, en razón de territorio o en cualquiera de las diferentes formas en que se expresa la competencia de un órgano incluyendo el jurisdiccional, o sea, aquel órgano que resuelve controversias de carácter constitucional, civil, penal, laboral y contenciosa administrativa.

Empero, el problema surge de lo dispuesto en el Artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, que establece *el principio de legalidad* como norte o guía de los actos sujetos al Derecho Público. Ese artículo constitucional dice literalmente:

«Los funcionarios públicos son simples depositarios de la Autoridad, y no pueden arrogarse facultades que la Ley no les concede. Deben prestar juramen-

* Sesión del día 22 de abril de 1997.

to de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos, es pública...

Esa norma que es de carácter constitucional, y por ende se inserta en la cúspide de la Suprema Jerarquía en la escala jerárquica de las *fuentes escritas y formales*, preceptúa que todos los funcionarios públicos, sin distinción de rango o poder, son simples depositarios del poder y no sus nudos propietarios, y por otra parte, que sólo pueden hacer o mejor, realizar aquellos actos jurídico-formales y materiales, que les permita el ordenamiento jurídico.

La anterior norma se reitera con mayor precisión, en la Ley General de la Administración Pública, casualmente el Artículo 11 que establece lo siguiente:

“1. La Administración Pública estará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenida, aunque sea en forma imprecisa.”

Recordemos que la Ley General de la Administración Pública, es una Ley de orden público, que en caso de duda sus normas y principios prevalecen sobre cualesquiera otra, y es el criterio de interpretación de todo el ordenamiento jurídico administrativo costarricense.

Así lo establece expresamente el Artículo 364 *ibidem*.

No obstante, si hubiere una confrontación entre una norma procesal administrativa establecida en la Ley General y las normas de igual contenido de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, prevalece ésta última, porque así lo expresa la misma Ley General, Vid artículo 368 que dice así:

“1. Se mantienen vigentes, pero como complementarias y subordinadas a ésta las demás leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes para materias especiales, a condición de que sean necesarios por razón de índole propia de tales materias, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.

2. Igualmente, se mantienen vigentes las disposiciones de procedimiento administrativo contenidas en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.”

El concepto «ordenamiento jurídico» es, aquel constituido por lo que se denomina bloque de legalidad y que comprende tanto las normas escritas como las no escritas, de acuerdo con una escala jerárquica.

En cuanto a la jerarquía normativa escrita o formal, el Artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública establece:

«La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;*
 - b) Los Tratados Internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;*
 - c) Las Leyes y los demás actos con valor de ley;*
 - d) Los Decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;*
 - e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y*
 - f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.*
- 2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.*
- 3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.»*

Ahora bien, los Artículos 7 y siguientes de la misma Ley General, establecen expresamente cuales son las normas no escritas, o no formales, a saber: la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho¹.

¹ La doctrina no forma parte ni de las fuentes escritas ni las no escritas, aunque en algunos casos, se fundamenten, y así debe ser, el contenido de las resoluciones administrativas y las sentencias judiciales.—Consecuentemente, la doctrina, sobre todo la denominada dominante, es el fundamento principal para extraer y crear los principios generales de Derecho, la costumbre y la jurisprudencia, fuentes importantes que ayudan a integrar, interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, tanto escrito o formal, como el no escrito o informal, sobre todo en el derecho público en que no existe codificación o sistematización de las normas con carácter de ley.

De ahí que, es lo cierto jurídicamente, que el principio de legalidad es un principio jurídico que tiene su rango, su fuerza, resistencia, su régimen de impugnación, base o fundamento, en el Artículo 11 de la Constitución Política.

De forma tal que cualquier acto de un funcionario público, que transgreda ese principio, constituye una infracción a la Constitución Política, que es en la escala jerárquica de las fuentes del ordenamiento jurídico iuspublicístico, la de mayor rango conforme lo indicamos ut supra.

De que cualquier acto o disposición administrativa o actuación material de un sujeto público, que viole el principio de legalidad, transgrede en consecuencia, también el principio de jerarquía de las fuentes normativas y por ende, es ilegítimo y absolutamente nulo, por ser tanto inconstitucional, pero a su vez es «ilegal», por lo que en consecuencia es contrario al ordenamiento jurídico *in toto*. Empero, la premisa a desarrollar en el presente trabajo se refiere a cuando ese acto inválido es materia de control por parte de la Jurisdicción Constitucional y cuando de la Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda².

I. NORMAS DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIA QUE OTORGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

En primer término, hemos de manifestar que tanto la Jurisdicción Constitucional como la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tiene su origen y fuerza jurídica, de la propia Constitución Política.

En efecto, el Artículo 10) *ibidem* establece:

*«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**.*

² El presente trabajo se limita a examinar las actuaciones de los funcionarios, los órganos y los entes públicos, no de los sujetos privados, más simple, a aquellos actos sujetos al Derecho Público, no al Derecho Privado, sus normas y principios

No serán impugnables en esta vía, los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elecciones que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la Ley.

Le corresponderá además:

Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con los demás entidades u órganos que le indique la Ley.

Conocer de las consultas sobre el Proyecto de Reforma constitucional, de aprobación de convenios o Tratados Internacionales de otros Proyectos de Ley, según se disponga en esta ley.» (Sic)³.

Esta norma merece un comentario breve, en el sentido que, se le otorga a la Sala como única instancia, y como órgano con competencia exclusiva y excluyente, declarar qué normas, de cualquier naturaleza y cuáles actos sujetos al Derecho Público, pueden ser declarados inconstitucionales.

Más simple, salvo lo que la propia norma 10 transcrita excluya expresamente, o la Ley de la Jurisdicción Constitucional, todo lo demás es de conocimiento de la Sala Constitucional, *por la vía de la Acción de Inconstitucionalidad*.

De ahí que, no pueden ser impugnables, más simple, tachadas de inconstitucionalidad, ningún acto jurisdiccional del Poder Judicial, o bien *«la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones»*, y los demás que excluya expresamente la Ley Orgánica que creó la Jurisdicción Constitucional.

Además se le atribuyen otras competencias expresamente conferidas por la Constitución Política, tal como dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como cualquier otro conflicto, de entidades u órganos que indique la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

O sea, esta Ley puede incluir o desarrollar el Artículo 10 constitucional citado. La duda surge respecto a otras normas de carácter legal que se man-

³ Indicamos que es un defecto de redacción de la norma, porque ésta debió decir «de acuerdo a la ley», que es la Ley que desarrolló la norma constitucional N.º 7135 de fecha 5 de octubre de 1989. Como en los casos del párrafo 2º), en que bien se dijo: «y los demás que determine la ley.»

tienen vigentes, por ejemplo, la resolución de conflictos de competencia en sede administrativa, que regula la Ley General de la Administración Pública, en los Artículos 59 y siguientes, 71 a 82 iusjudem⁴.

Ahora bien, el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional, desarrolla la norma 10 de la Carta Magna, en los siguientes términos:

«La presente ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y el Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.»

Luego en el Artículo 2) ibidem concretiza en forma expresa la competencia de la Jurisdicción Constitucional, al establecer que:

«Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

a) 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.

b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad.

c) Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Controlaría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público⁵.

cb) Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la presente Ley le atribuyan.»

⁴ Efectivamente, esas normas regulan la resolución de los conflictos de competencia dentro de un mismo Ministerio, entre distintos Ministerios, entre el Estado y otros entes y entre estos (sic), y los conflictos planteados por un administrado- interesado.

⁵ Esa norma 2) en su inciso c) implícitamente deroga los artículos 71 a 82 de la Ley General de la Administración Pública, indicados anteriormente, pues al no hacer excepciones y en razón que la facultad se la otorga la propia Constitución Política, prevalece la Ley de la Jurisdicción Constitucional sobre la Ley General de la Administración Pública.

Es importante indicar previamente que el control de la Constitucionalidad se debe hacer por medio de una acción de esa calidad objeto, y no por medio de un Recurso de Amparo.

De donde que, no es posible que por vía de un Recurso de Amparo o de Hábeas Corpus, *se deje sin efecto una Ley*, aún cuando esta Ley sea inconstitucional, porque la vía normal u ordinaria, establecida tanto por la Constitución como por la Ley con ese objeto, es la Acción de Inconstitucionalidad o bien la consulta judicial. Se incluye también el control previo que ejerce la Sala, conforme al Sistema de Control constitucional francés, respecto de los Proyectos de Ley en trámite de aprobación definitiva por el Parlamento y siempre que exista consulta expresa de ese Poder público.

Por otra parte, el Artículo 3) iusjudem comienza a complicar el problema al decir, que: *«Se tendrá por infringida la Constitución Política, cuando de ello resulta la confrontación del texto, la norma o acto cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con las Autoridades Públicas, con las normas y principios constitucionales.»*

Por su parte, el Artículo 7) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que: *«le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional, resolver sobre su propia competencia»*. Igualmente el artículo 13 dispone:

«La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma.»

En otros términos, no hay posibilidad que exista un conflicto de competencia entre la Sala Constitucional y las otras Salas del Poder Judicial. Asimismo, no existe en Costa Rica un Tribunal de Conflictos, el cual *es importante crearlo*, para que resuelva los posibles conflictos de competencia de cualquier materia, salvo la declaratoria de inconstitucionalidad, entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Ordinaria. Es decir, que defina qué asuntos corresponden a la Jurisdicción Ordinaria y cuáles a la Jurisdicción Constitucional, porque si a la Sala se le otorga el derecho de resolver sobre su propia competencia, o sea, en forma exclusiva y excluyente y con poder sobre la competencia de otras jurisdicciones, entonces la ordinaria no puede disputarle competencia, aunque si puede esta ejercer también y definir su propia competencia pero respecto de otras jurisdicciones, verbigracia: civil, penal, contencioso administrativa y agraria, pero no sobre la constitucional. Vid. Artículo 59 Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica.

Asimismo, la Ley Constitucional en el Artículo 11) establece que *no habrá recurso* contra las sentencias, autos o providencias de la Jurisdicción Constitucional.

No obstante, el Artículo 12) de la Ley Orgánica de la Sala Constitucional admite que:

«Las sentencias que dicte la Sala podrán ser aclaradas o adicionadas, a petición de parte, si se solicitare dentro de tercero y de oficio en cualquier tiempo, incluso los procedimientos de ejecución, en la medida en que sea necesario para dar cabal cumplimiento al contenido del fallo.»

Es importante aclarar el Artículo 13) de la Ley Orgánica Constitucional, que establece que:

«la Jurisprudencia y los precedentes de la Jurisdicción Constitucional, son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma.»

He de manifestar que fui el Redactor de esa norma, en el primer Proyecto de esa Ley. Lo que se pretendía resolver era como evitar lo errado del Sistema anterior a la vigencia de la actual Ley que creó la Jurisdicción Constitucional, con el acertijo jurídico que se expresaba en los siguientes términos: ¿cómo una norma que era inconstitucional, se podría convertir en constitucional? ¿Cómo era jurídicamente posible? Muy simple.

En la época anterior en que la Corte Plena, o reunión de los 17 Magistrados que integraban la Corte Suprema de Justicia, que era la máxima instancia de control judicial de la constitucionalidad de las Leyes y Decretos del Poder Ejecutivo, se aplicaban a la sazón, los artículos 962 a 969 del Código de Procedimientos Civiles. Ese sistema era en exceso formalista, por cuanto, si se presentaba una Acción de Inconstitucionalidad con defectos de forma y era rechazado por esas razones y si nuevamente se insistía en otra acción sobre los mismos hechos, *y corrigiendo los errores de forma*, la acción era rechazada ad portas, o sea, rechazada ab initio, lo que convertía la norma inconstitucional en constitucional, por la imposibilidad jurídica de ejercer una nueva acción que había sido rechazada por defectos de forma y no por el fondo.

De ahí que en el Sistema actual se estableció que los casos resueltos por la Sala aún cuando hubieren sido rechazados por razones de forma, podrían ser nuevamente acogidos para su trámite y decisión sustantiva o por el fon-

do por la Sala Constitucional, y no rechazados de plano, como ocurría con el vetusto sistema anterior⁶.

Ahora bien, el Artículo 14) de la misma Ley Constitucional, establece que *la Sala Constitucional y su jurisdicción estarán sometidas únicamente a la Constitución y a la Ley*. Pero no dice a qué Ley. ¿Puede ser a la misma Ley de la Jurisdicción Constitucional o cualquier otra ley? Depende de la interpretación restrictiva o ampliativa, me inclino porque sea la primera, aunque en la redacción, debió decirse «a la presente ley». La otra posibilidad no es descartable, en virtud del principio de plenitud del ordenamiento jurídico. Ver Voto N.º.001-92 de la misma Sala que estableció la imposibilidad jurídica para anular la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Además dice esa misma norma que en caso de no haber disposición expresa, concreta o escrita en la Constitución o la Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional, se aplican los principios generales de Derecho Constitucional, los del Derecho Público y los procesales generales, o en su caso, los del Derecho Internacional o Comunitario, además por su orden, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los Códigos Procesales.

Conforme al principio de hermenéutica jurídica y los diferentes métodos de integrar, interpretar y delimitar todas las normas jurídicas, la Sala se encuentra facultada para aplicar esas fuentes en el orden indicado.

Sobre la consulta de la constitucionalidad, ver artículos 96 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, baste señalar que existen dos tipos de consulta, como se dijo *ut supra*, la que hace la Asamblea Legislativa respecto de proyectos de ley, y la otra es la Consulta Judicial, la que puede hacer cualquier órgano jurisdiccional dependiente del Poder Judicial⁷.

⁶ Por otro lado ¿por qué se hace la diferencia entre *Jurisprudencia* y los precedentes? La idea es que la jurisprudencia como fuente no escrita del ordenamiento jurídico, no la constituye una única sentencia, sino que deben existir varias decisiones resueltas en un mismo o parecido sentido por la Sala, tal como lo define la doctrina, respecto de lo que es la jurisprudencia. Al efecto ver mi libro «La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Costa Rica», Editorial Imprenta Nacional, Tomo I Páginas 123-129 sobre la jurisprudencia como fuente no escrita del ordenamiento jurídico.

⁷ Dice el Artículo 96:

«Por la vía de la consulta de constitucionalidad la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos: a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitu-

II. OTRAS CUESTIONES DE COMPETENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL. LOS RECURSOS DE AMPARO Y DE HÁBEAS CORPUS

Control concentrado o difuso

El Título IV, Capítulo Primero que se refiere a la Acción de Inconstitucionalidad es muy concreto al determinar que la Jurisdicción Constitucional está concentrada, en un Órgano dependiente del Poder Judicial, que resuelve, como se dijo anteriormente, con competencia exclusiva y excluyente sobre materia constitucional. No obstante el voto que se citará infra, se ha interpretado en forma diferente y en favor de un control difuso, lo que hace que en Costa Rica se dude si el control es relativo o es absoluto. Recuérdesse que en el Artículo 20, inciso 2) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa N.º 3667 del 12 de marzo de 1966, modificado por la nueva ley de la Jurisdicción Constitucional, establecía que, lo que no resolviera la Corte Plena en materia constitucional, control de leyes, decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo o actos de aplicación del Poder Ejecutivo, su conocimiento constitucional correspondía a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Más simple, el Juez Contencioso Administrativo era también juez de constitucionalidad, cuando esa materia no era de conocimiento de la Corte Plena, verbigracia: Reglamentos de entes autónomos, por servicio o por territorio (entes descentralizados y municipalidades, entes públicos no estatales), u otro tipo de actos y disposiciones, que no correspondía su conocimiento por medio de acción de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia.

Decía la norma de la Jurisdicción Contenciosa indicada anteriormente, con respecto a la impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa:

cionales, o de reformas a la presente ley, as/ como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros. b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de 10 Diputados...». Dice el Artículo 102: «Todo juez estará legitimado para consultarle a la Sala Constitucional cuando tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento».

*«Artículo 20 ... 2. Podrán serlo igualmente, **por razones de constitucionalidad**, tales disposiciones y los demás actos de la Administración Pública cuando **ello no corresponda declararlo a la Corte Plena** ...»*

De acuerdo a su Ley Orgánica, la Sala Constitucional es el órgano jurisdiccional por antonomasia que tiene la competencia de resolver sobre la constitucionalidad de cualquier acto, como lo establece el Artículo 73 de su ley, al expresar que:

«Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.

*b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, **si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo.***

c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento.

d) Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7º, párrafo primero de la Constitución Política, por oponerse a un tratado público o convenio internacional.

e) Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

*f) **Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas .»***

En síntesis, y con su sola lectura, es lo cierto que, los incisos b) y f) transcritos son los que posibilitan y confunden el control constitucional de los actos y disposiciones administrativas.

Últimamente, el principio absoluto que se establece en ese Artículo transcrito literalmente, se relativizó por cuanto la Sala Constitucional en los Votos N.º 3035-96, 3036-96 y 3038-96, afirmó que:

los tribunales contencioso administrativos si pueden-deben conocer de la violación de los derechos fundamentales, que lo es, por definición, del Derecho de la Constitución, en la medida en que este implica un elemento de legalidad, y del más alto rango por cierto, vinculante por sí mismo para todas las autoridades y personas, públicas y privadas, inclusive, con mayor razón, para los tribunales de justicia, de todo orden y de toda materia...

De otra parte, en esos Votos la Sala Constitucional estima que la Constitución vincula directamente a los Tribunales de Justicia, sin que ello los faculte para desaplicar, por su propia autoridad, leyes u otras normas que consideren inconstitucionales, puesto que, en tal hipótesis debe plantearse la consulta judicial. Empero agrega:

«...Lo anterior, salvo que existan precedentes o jurisprudencia de esta Sala Constitucional, los cuales si deberían acatar, incluso cuando para hacerlo **deban desaplicar leyes u otras normas que resulten incompatibles con ellos** ...»

Luego añade que si bien la Jurisdicción Contencioso Administrativa

«...si tiene competencia constitucional para conocer **de la legalidad y, por ende, de la constitucionalidad de los actos y normas administrativos**, en este caso la prohibición de desaplicar por propia autoridad las normas inconstitucionales se limita a las de rango de ley formal, de manera que si pueden-deben hacerlo con las de rango infralegal.

V. En consecuencia, y únicamente con las salvedades dichas, los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para garantizar directamente los derechos y libertades fundamentales frente a las vías de hecho y, en general, a los actos o normas de la Administración; *«competencia que les corresponde concurrentemente con al de amparo encomendada a esta Jurisdicción Constitucional y, desde luego, sin perjuicio de la supremacía de esta última y de la vinculariedad de sus precedentes y Jurisprudencia...»* (la negrita no es del original).

Todavía no existe claridad absoluta acerca de la existencia de un sistema de control de constitucionalidad concentrado o difuso, puesto que, si bien en el Voto 1185-95 la mayoría parece decantarse por uno concentrado en grado máximo, existen otros Votos en los cuales se barrunta el reconocimiento de un sistema difuso. En todo caso, es preciso recordar que existen algunos Magistrados de la Sala Constitucional que creen firmemente en la existencia de un sistema difuso, partiendo de los artículos 8, párrafo 1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 11 y 194 de la Constitución Política, el último referido al juramento constitucional. La norma 11 ya se transcribió y comentó, las otras dicen literalmente:

ARTÍCULO 8, Párrafo 1.º), Ley Orgánica del Poder Judicial:

«Los funcionarios que administren justicia no podrán: 1. Aplicar leyes u otras normas o actos de cualquier naturaleza que sean contrarios a la Constitución Política. Si tuvieren duda sobre la constitucionalidad de esas normas o actos, deberán hacer la consulta correspondiente a la jurisdicción constitucional. Tampoco podrán interpretarlos o aplicarlos de manera contraria a los precedentes o jurisprudencia de la Sala Constitucional... »

ARTÍCULO 194 de la Constitución Política dice:

«El juramento que deben prestar los funcionarios públicos, según lo dispuesto en el artículo 11 de esta Constitución es el siguiente:

—¿Juráis a Dios y prometéis a la Patria, observar y defender la Constitución y las leyes de la República, y cumplir fielmente los deberes de vuestro destino?

—Sí, juro.

—Si así lo hiciéreis, Dios os ayude, y si no, Él y la Patria os lo demanden».

III. LOS RECURSOS DE AMPARO Y DE HÁBEAS CORPUS COMO CONTRALORES DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

Al qué se refiere la norma 73, inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional transcrita *ut supra*.

Recordemos que esa norma establece que por acción de inconstitucionalidad, se pueden impugnar los actos subjetivos de las autoridades públicas, siempre que infrinjan por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, *y siempre que no procediere la protección de esos derechos por la vía de los Recursos de Hábeas Corpus o de Amparo*. De ello resulta entonces, que tanto la Acción de Inconstitucionalidad como los recursos de Amparo y de Hábeas Corpus, pueden proteger la violación por acción u omisión de una norma o principio constitucional. Es la aplicación del Artículo 11 de la Constitución Política, que establece el principio de legalidad, ahí comprendida la materia constitucional, la administrativa, la Contenciosa Administrativa y la Tributaria, entre otros.

En ese aspecto no existiría problema, si hay violación se establece la acción de inconstitucionalidad.— Pero la redacción de la norma se complica

cuando no define en qué casos la infracción constitucional no sea posible eliminarla o controlarla por la vía de la acción de inconstitucionalidad; y cuando se debe hacer por la vía de los Recursos de Hábeas Corpus o de Amparo.

Para aclarar ese problema, debemos examinar, qué se excluye del control de la Jurisdicción Constitucional por cualquier vía, acción, amparo o hábeas Corpus. Así el Artículo 74 de esa ley dice:

«No cabrá acción de inconstitucionalidad contra los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, ni contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la función electoral.»

En otros términos, va más allá de la simple declaratoria de elecciones que indica la Constitución. Pareciera que hay una confrontación de la Ley 7135 con la Constitución, por cuanto ésta se refiere únicamente a la declaratoria de elecciones y no de otros actos relativos propiamente a la función electoral.

No obstante, la Constitución Política le permite a la Ley la exclusión de otras materias.

De ahí que, salvo lo excluido por la Ley de la Jurisdicción Constitucional en forma expresa, todo lo demás son de su conocimiento o competencia. Pero también todo acto jurídico formal y material que sea contrario a la Constitución Política, es absolutamente nulo. Bajo esa premisa todos los funcionarios públicos, conforme al principio de jerarquía normativa, pueden declarar la inconstitucionalidad del acto, por la condición de ser inconstitucionales conforme a las premisas que se establecen para los actos absolutamente nulos, los cuales no pueden ser saneados, convalidados o convertidos, y que incluso puede haber responsabilidad de tipo civil, penal y administrativa para el funcionario que los emite y obedezca. Ver artículos 158, 162, 165, 166 y 169 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.

Finalmente, los votos que habilitan el control difuso, han dado lugar a lo que se ha venido mantenimiento por la Doctrina costarricense, y que en todo caso, habrá que hacerlo por vía de reforma legal expresa, para establecer lo que se conoce como el «Recurso de Amparo de Legalidad».

En otros términos, darle potestad a los Jueces de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, para que pueden suspender los actos impugnados prima facie, como ocurre con la vía de hecho o por medio de la medida cautelar de la suspensión, cuando esos actos puedan producir danos de imposible o difícil reparación, o actos materiales que sean arbitrarios, que no se basen en actos eficaces, o no notificados o comunicados formalmente, o que sean en forma

evidente y manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico, pero que no violen los derechos individuales o sociales que son protegidos por la Jurisdicción Constitucional, por medio de la acción de inconstitucionalidad y los recursos de Amparo y de Hábeas Corpus.

En esta fase previa, hemos examinado muy someramente y positivamente en Costa Rica, que tratándose de control de constitucionalidad, ésta debe hacerse por la Acción de esa índole y también por vía de Amparo o Hábeas Corpus. Que no hay una competencia exclusiva y excluyente de control por parte de la Sala Constitucional, y que salvo lo que expresamente está excluido de su conocimiento, por la misma Constitución Política y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional, todos los demás actos formales y actos materiales sujetos al Derecho Público, pueden ser objeto de control por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo e incluso por las autoridades administrativas conforme a los principios de autocontrol o autotutela, cuando se trate de violaciones flagrantes y ostensibles que produzcan nulidad absoluta por violar normas y principios constitucionales.

Asimismo, la declaratoria de elección no puede ser objeto de acción de inconstitucionalidad, de las autoridades de gobierno del Estado, pero tampoco lo actos del Tribunal Supremo de Elecciones pueden ser objeto de control por parte de la Sala Constitucional. (Véanse al efecto los artículos 9, 99, 102 y 103 de la Constitución Política.

En conclusión, en nuestro criterio, únicamente y *estricto sensu*, el control constitucional debe ser por la Acción de Inconstitucionalidad, no por los Recursos de Amparo o de Hábeas Corpus, respecto de actos u omisiones de la Administración Pública. Así por ejemplo, en un Voto de la Sala Constitucional, se declaró que el Silencio Positivo que establece la Ley General de la Administración Pública no se puede aplicar en materia forestal. Obviamente que eso no se dio por Acción, se dio en la resolución de un Recurso de Amparo, lo que significa que *un Recurso de esa calidad dejó sin efecto una Ley*, lo que significa entonces que la Sala Constitucional estaría sustituyéndose a la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo, violando el principio de separación de poderes que debe inexorablemente respetar⁸.

⁸ El Artículo 9) de la Constitución Política establece que:
«El gobierno de la República es popular, representativa, alternativa y responsable. Lo ejercen tres poderes independientes entre sí: legislativo, ejecutivo y judicial. Ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de sus funciones que le son propias». Agregamos: salvo que la propia Constitución Política atribuya expresamente una competencia específica o cualesquiera de esos poderes.

En otros términos, estarían derogando una ley no por la acción de inconstitucionalidad que es la vía que la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Constitucional habilitan, sino por una vía de amparo, que no es la vía autorizada.

IV. EL RANGO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Ahondando en el problema de los límites de la competencia de la Jurisdicción Constitucional, diremos que el Artículo 48 de su Ley Orgánica, dispone claramente que:

«Toda persona tiene derecho al Recurso de Hábeas Corpus, para garantizar su libertad e integridad personales, y al Recurso de Amparo para mantener o establecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como los de carácter fundamentales establecidos en instrumentos internacionales o Derechos Humanos, aplicables en la República. Ambos Recursos serán de competencia de la Sala indicada en el Artículo 10⁹»

Luego el Artículo 49 también de la Constitución Política indica:

«Establécese la Jurisdicción Contencioso Administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones, y de otra entidad de Derecho Público.

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

Ahora bien, el Artículo 1.º) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que desarrolla al igual que la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el texto constitucional, dice:

⁹ Ha surgido una duda razonable en los estudiosos del Derecho público, en el sentido de que por qué el artículo que creo la sala Constitucional, no se incluyó en el título V. Derechos y garantías individuales y sociales. Capítulo Único de la Carta Magna. —No hay ninguna explicación razonable. Ahí es donde debería estar.

«1. Por la presente Ley se regula la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, establecida en el Artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo.

2. Los motivos de ilegalidad comprenderán cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la falta de jurisdicción o competencia, y el quebrantamiento de formalidades esenciales, y la desviación de poder.

3. Constituirá desviación de poder, el ejercicio o potestades administrativas, para fines distintos de los fijados por la Ley.

Para los efectos del párrafo 1° se entenderá por Administración Pública:

a) El Poder Ejecutivo;

b) Los Poderes Legislativo y Judicial, en cuanto realizan excepcionalmente función administrativa; y

c) Las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades de Derecho Público.»

En el Artículo 2°) ibidem dice:

«Conocerá también la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

a) De lo relativo al cumplimiento, interpretación, resolución y efecto de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por el Estado y demás entidades de Derecho Público, cuando tuvieren por finales obras y servicios públicos de toda especie.

b) De las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública.

c) De las cuestiones que la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás leyes atribuyen exclusivamente a la vía civil de hacienda.

d) De toda otra cuestión que la Ley les atribuya especialmente.»

Ahora bien, el Artículo 4) de la misma Ley de lo Contencioso, hace la exclusión de ciertas materias, a saber:

«Las cuestiones de índole penal y aquellas otras que aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, **correspondan a la jurisdicción de trabajo** y las cuestiones que se susciten sobre los actos de relación entre los Poderes del Estado o con motivo de relaciones internacionales de la República, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueron procedentes

*cuya determinación si corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa».*¹⁰

Luego se habla en el Artículo 5) de la Competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para el conocimiento de las cuestiones prejudiciales o incidentales no pertenecientes a la materia, directamente relacionados con un juicio contencioso administrativo, salvo las de carácter penal.

La decisión que pronuncie, no producirá efectos fuera del proceso que se dicte y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente. En cuanto a la materia de trabajo, ya se ha establecido que todo depende de la causa petendi y el petitum. Si se pide la anulación del acto y la reinstalación, el resarcimiento del daño moral, o padecimiento afectivo, etc., ello corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Si únicamente se va a discutir si hubo causa justa o no en la cesación de los servicios y por ende, el pago único de las prestaciones, como indemnización laboral, entonces si corresponde a la jurisdicción laboral.

En otros términos, la jurisdicción laboral no puede anular actos, no tienen esa facultad que debe ser otorgada por la propia Constitución, que lo único que preceptúa en el Artículo 70 es que:

«Se establecerá una jurisdicción de trabajo, dependiente del Poder Judicial.»

Pero no le da el poder de anular actos del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, éstos últimos en función administrativa, como si lo tienen tanto la Jurisdicción Constitucional como la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.— De ahí que, ciertos actos administrativos de contenido laboral, o mejor, que corresponden más bien al Derecho de la Función Pública o Derecho Laboral administrativo, pueden ser revisables en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero también en la vía laboral o común.

En conclusión, ambas jurisdicciones derivan su poder de la propia Constitución Política y de la Ley Orgánica que los desarrolla o concretiza.

¹⁰ Son los denominados «actos de gobierno»; empero, si violan la Constitución, sí pueden ser objeto de una acción de inconstitucionalidad o de un Recurso de Amparo.

V. LOS LÍMITES, OBJETO Y MATERIA DEL RECURSO DE AMPARO Y DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Hemos visto que en cuanto a la materia de inconstitucionalidad no existe problema, tampoco en cuanto al Hábeas Corpus que tiene objetivos diferentes, como es proteger aquellos derechos que se refieren a la libertad de tránsito y a la libertad en general.

En esos términos, podemos decir que los conflictos de competencia de atribución surgen entre el Recurso de Amparo y la Acción Contencioso Administrativa.

Los aspectos claves a determinar es, la posible confrontación entre las normas de rango supremo o constitucional, como son los Artículos 48 y el Artículo 49 ya transcritos.

Repetimos excluimos ex-profeso el Recurso de Hábeas Corpus y los actos con base en los instrumentos internacionales sobre protección y garantía de los Derechos Humanos, entre ellos y no únicos, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José.

Ahora bien, a ¿cuáles otros derechos se refiere la norma 48 constitucional?

La Ley de la Jurisdicción Constitucional como lo examinaremos, no hace excepción. De ahí que deben ser, tanto los derechos o garantías individuales, como los Derechos Individuales y Garantías Sociales y los Derechos Políticos.

Verbigracia: el derecho de los trabajadores del Sector Público a que se respete que las Convenciones Colectivas tienen fuerza de ley y que no puede hacerse discriminación entre trabajadores del Sector Público y Sector Privado. Vid artículos 33. 62 y 68 de la Constitución Política.

A modo de ejemplo, derechos individuales que se pueden citar son los que se extraen de los artículos 20 a 98 de la Constitución Política, a saber:

- *Es prohibida la esclavitud y la pena de muerte.*
- *El domicilio y todo otro recinto privado de los habitantes de la República de los habitantes de la República, son inviolables.*

- *Se garantiza el derecho a la intimidad y al secreto de las comunicaciones.*
- *Derecho de Asociación y derecho de Reunión.*
- *Libertad de petición y obtener pronta respuesta y resolución.*
- *Principio de la autonomía de la voluntad de los sujetos privados, que se contrapone a la de legalidad, que se aplica a los sujetos públicos.*
- *El derecho de comunicar los pensamientos de palabra y por escrito, sin previa censura.*
- *El derecho de asilo.*
- *El derecho de todo costarricense a no abandonar el territorio de la República.*
- *El principio de igualdad.*
- *El principio de que no se puede dar efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna de sus derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas.*
- *El principio de Juez Natural, o sea, de ser juzgado únicamente por los Tribunales que establece la Constitución.*
- *En materia penal, nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni contra su cónyuge, ascendiente, descendiente o parientes.*
- *Ninguna persona puede ser reducida a prisión por deuda.*
- *Respeto de los principios del Debido Proceso.*
- *Impedir someterse a tratamientos crueles o degradantes ni a penas perpetuas, ni a la pena de confiscación.*
- *El principio de que ocurriendo a las leyes, han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido, en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes. (Otro principio del Debido Proceso)*
- *Prohibición de que un juez pueda serlo en diferentes instancias.*
- *El principio que establece que es prohibido reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo*

cuando proceda el Recurso de Revisión. El derecho a terminar las diferencias patrimoniales por medio de árbitros. La propiedad privada es inviolable, salvo el derecho del Estado de expropiar.

- *Prohibidos los monopolios particulares, sólo los públicos.*
- *El derecho de todo autor o inventor, productor o comerciante de gozar de la propiedad exclusiva. Los consumidores y usuarios tienen derecho a la salud, ambiente e intereses económicos.*
- *Derecho a formar partidos políticos, a elegir y ser electo.*

Esos derechos son los que debe proteger la Jurisdicción Constitucional, y no debe invadir el ámbito de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; como comprobamos con el siguiente voto de la Sala Constitucional N.º 1290-92 de las 15:25 horas del 13 de mayo de 1992, que dice:

«El artículo 49 párrafo 2), de la Constitución establece que la desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos, lo anterior con el fin de garantizar la legalidad de la función administrativa. Todo lo que se haga en la Administración Pública tiene que ser razonable aunque sea discrecional, porque discrecionalidad no es arbitrariedad, existen límites de racionalidad, proporcionalidad y equidad, que son límites objetivos y determinables...»

También el Voto 940-91 que establece: «En reiteradas ocasiones esta Sala ha rechazado recurso como el presente, por considerar que la legalidad pura y simple de los actos, no es susceptible de ser analizada en esta vía.»

Y el Voto N.º 377-92 de 9:40 hrs del 14 de Febrero de 1992, Considerando Segundo, la Sala manifestó:

«La vía del amparo tutela únicamente derechos fundamentales infringidos inmediatamente y directamente». (En igual sentido ver Voto 105-89 de 15:00 hrs del 15 de noviembre de 1989).

No obstante, en sus contradictorios Votos, afirma la Sala lo que debe ser su competencia. Así en el Voto N.º 2274-91 de 16:01 hrs. del 5 de noviembre de 1991, nos ilustra lo anterior, al indicar que, como límite jurisprudencial al poder de la Sala que:

«En forma reiterada esta Sala ha explicado a través de su jurisprudencia, que no todo lo ilegítimo o contrario a la ley es de su competencia, pues la ley que regula la Jurisdicción Constitucional, delimita en sus artículos 1 y 2 la

materia que debe analizarse (...) Esta delimitación de la materia sujeta a análisis por esta instancia, debe necesariamente existir, pues de lo contrario, la Sala Constitucional pasaría a sustituir completamente a los tribunales ordinarios convirtiéndose en un único Tribunal, idea que es obviamente incompatible con el propio sentido de la Constitución y de la Ley de la Jurisdicción Constitucional». (Lo subrayado es nuestro).

Complementando lo anterior, la Sala Constitucional, en su Voto N.º 312-92 de 13:25 hrs. del 7 de febrero de 1992, señala:

«(...) que no todo problema, por serio que sea, debe ser revisado en esta instancia porque de ser así, ésta se convertiría en un Tribunal único, lo cual es a todas luces inconveniente. Por supuesto que en todo caso se puede alegar violado un derecho constitucional, porque al ser la Constitución la norma suprema, que el resto de la legislación desarrolla, siempre todo asunto eventualmente se puede ligar con algún derecho o principio constitucional, pero esta Sala, por disponerlo así la Ley de la Jurisdicción Constitucional (artículos 1 y 2), solo podrá revisar aquella materia directamente relacionada con normas o principios constitucionales o convencionales cuya competencia en dicha ley se autoriza, porque de lo contrario se desvirtuaría su razón de ser para convertirse en un contralor de legalidad y no de constitucionalidad». (El subrayado no es del original).

Los conceptos de violación inmediata y directa de norma fundamental, no lo ha definido la Sala Constitucional, de ahí la inseguridad jurídica, que a su vez produce injusticias por el trato desigual, porque en unos casos si admite el Recurso de Amparo, *a pesar que no hay violación directa e inmediata*.

Por otra parte, no se ha producido un descenso en la presentación de los litigios Contenciosos Administrativos, salvo en una época en que se produjo con las impugnaciones de actos de las Municipalidades.

Por otro lado, el aspecto de seguridad jurídica, de igualdad y de justicia, son criterios reales que deben ser eliminados en el control judicial, porque no es posible que, como hacen muchos abogados litigantes, que presentan concomitantemente tanto un Recurso de Amparo como la Acción Contenciosa Administrativa. Si la primera no prospera, queda vigente la otra con la posibilidad de solicitar la suspensión de actos, conforme a los numerales 148 de la Ley General de la Administración Pública, y 91 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Recordemos que, en la jurisdicción constitucional no existe afianzamiento de costas. No hay que pagar honorarios de perito. El tiempo en resolverse

es mucho menor, y si se tiene una sentencia estimatoria, habrá una condenatoria en abstracto de daños y perjuicios, con lo cual el recurrente, le basta un poco de tiempo para ir luego a la Ejecución de Sentencia y así asegura la obtención del resarcimiento o indemnización, ello no es tan fácil, porque aunque no hay que olvidar que el derecho ya está declarado, siempre debe demostrarse o cuantificarse los daños y perjuicios, de acuerdo a la jurisprudencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que han rechazado pretensiones fundadas y legítimas.

Esas son ventajas reales de un recurso de amparo sobre un recurso contencioso administrativo, pero ambos tipos de control deben ser clarificados para evitar inseguridad, discriminación e injusticias.

En el Voto N.º 1850-90 de 14:18 hrs. Del 14 de diciembre de 1990, la Sala Constitucional declaró con lugar el Recurso basado en la doctrina de los actos propios, y a su vez declaró nulo el acuerdo administrativo impugnado.

En Voto N.º 1691-90 de las 15:45 hrs. Del 21 de noviembre de 1990 dispuso:

*«La acción de amparo es un proceso sumario que pretende según la interpretación de los artículos 1 y 2 en relación con el 29 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional vigente en el país, **relacionados con los derechos fundamentales de la persona y no pretende suplantar las vías establecidas por el legislador para la resolución de los conflictos que se generen con la Administración. sino están de por medio derechos fundamentales**».*

No obstante en el Voto N.º 63-90, de las 9:00 horas de 17 de enero de 1990, resolvió con lugar un recurso de amparo en el que el recurrente pretendía la anulación de un acuerdo de la Comisión Técnica de Transportes por considerarlo completamente nulo, en cuanto acogió un recurso de revocatoria contra el acuerdo que declaró caduco el derecho de explotación de una ruta de transporte público, siendo la materia resuelta en este caso un asunto de legalidad, que es competencia exclusiva de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El anterior parece ser un caso grave de invasión de competencia, toda vez que debemos tomar en cuenta que la misma Constitución Política es la que se encarga de fijar, en el artículo 49, que la materia de legalidad corresponde resolverla a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo cual entra en contradicción con lo resuelto no sólo en el Voto N.º 63-90 supracitado, sino también en otras muchas resoluciones, entre ellas, en el Voto N.º 13-90, de las 16:15 horas

del 5 de enero de 1990, en que la Sala Cuarta estima que se produjo desviación de poder, vicio que es típico de ilegalidad, argumentando violación del principio de legalidad; en el Voto N.º 35-90, de las 15:30 horas del 10 de enero de 1990, anula una resolución de un órgano inferior a una Gerencia por incompetencia, en el Voto N.º 139-90, de las 16:00 horas del 2 de febrero de 1990, la suspensión del agua por morosidad el cual es un asunto de mera legalidad,

La violación *inminente y directa*, nunca la ha definido la Sala, y por supuesto que no se trata de un problema de urgencia administrativa, pues la Suspensión Prima Facie que establecen los Artículos 91 y 92 de la Ley Reguladora puede paliar el problema o la vía interdictal como medida cautelar (Artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública). En cuanto a la condición de directa, es una condición de legitimidad común al Derecho Procesal en general. Dice el Artículo 275 de la Ley General de la Administración Pública:

«Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final El interés de la parte ha de ser actual, propio y legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquiera otra índole».

No obstante, en el Voto N.º 150-91 de las 16:10 horas del 15 de enero de 1991, dijo la Sala:

*«Cuando los órganos administrativos con la pretensión de actuar conforme a sus facultades regladas, interpretan y aplican la ley en forma evidentemente inconstitucional, cuando se exceden en los límites de su propia competencia o cuando su actuación arbitraria los lleve a ponerse al margen de la ley y en abierta pugna con la Constitución, **entonces sí cabe decir que los administrados podrían recurrir al recurso de amparo.**»*

Sin embargo, el voto N.º 496-91 de las 14:50 horas del 01 de marzo de 1991, dijo:

*«Por ello, si bien se alega la interpretación errónea o indebida de ciertas normas legales, en el fondo, el punto que se discute versa —a juicio de esta Sala—, sobre elementos que corresponden ser definidos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Las discusiones sobre si se está ante una concesión o permiso, y de si debe o no regir el silencio positivo a favor de la accionante, deberán ser discutidas y **definidas en la jurisdicción que expresamente creó a nivel constitucional el legislador constituyente (artículo 49), para la resolución de los aspectos de legalidad derivados de la función administrativa del Estado.**»*

En el caso de las apelaciones de acuerdos municipales, Voto 1145-90 de las 16:10 horas del 19 de setiembre de 1991, se manifestó así:

«Segundo: Para que la Municipalidad pueda revocar un acuerdo suyo, que se encuentre firme, debe observar lo dispuesto por el artículo 175 del Código Municipal, y en su caso, el 173 de la Ley General de la Administración Pública, en procedimiento mediante el cual se garantice una adecuada intervención de los que deriven derechos del acuerdo a anular. Debe entenderse que no se discute si el acuerdo de octubre de mil novecientos ochenta y ocho fue bien o mal tomado por la Municipalidad. Tampoco si para el tenía competencia o no. Simplemente de conformidad con los parámetros que rigen el amparo, se examina si, por ser declaratorio de derechos, aquel acuerdo podía ser eliminado del ordenamiento por una simple decisión municipal, prescindiéndose de la intervención de los afectados. En la prueba que se ha tenido a la vista en este amparo y a la luz de las argumentaciones de las partes, hay evidencia de que el aquí actor no se le dio oportunidad de participar, pues la Municipalidad recurrida no inició un procedimiento con el propósito de anular su primer acuerdo, por lo que la Sala encuentra en ello una infracción a los principios contenidos en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, de los que deriva el Debido Proceso».

Ese es un típico control de legalidad que corresponde al Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Tercera y que se origina en la propia Constitución, en su Artículo 173 y en los artículos 84-85 y 86 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que dicen textualmente:

ARTÍCULO 173 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA

«Los acuerdos municipales podrán ser:

- 1. Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;*
- 2. Recurridos por cualquier interesado. En ambos casos, si la Municipalidad no revoca el acuerdo objetado, o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley que resuelva definitivamente.»*

ARTÍCULO 84

«La impugnación jurisdiccional establecida en el artículo 173 de la Constitución Política, será de conocimiento del Tribunal Superior respectivo, salvo lo que por ley se atribuya a la jurisdicción laboral.»

ARTÍCULO 85

«Por consiguiente, denegado el veto del Ejecutivo Municipal o la revocatoria interpuesta por el particular, la Municipalidad elevará los autos al Tribunal, previo emplazamiento, según la distancia, de las partes y demás interesados.»

ARTÍCULO 86

«1. Recibidas las actuaciones, el Tribunal dará ocho días a las partes e interesados apersonados, para que formulen conclusiones.

2. Luego dictará la resolución final.»

Veamos una Resolución que es interesante en materia de impugnaciones en materia municipal, del Tribunal Superior Contencioso Administrativo número 309-90, de las 10:40 horas del 10 de mayo de mil novecientos noventa, y que podría ser de la misma Sala, o sea, no hay diferencia, ahí resolvió:

«Ya este Tribunal, en casos en que se ha creado derechos subjetivos a favor de terceros, y específicamente de patentes como el que aquí afecta se ha dicho, La Municipalidad de Tibás mediante sesión N.º 72 celebrada a las diecinueve horas quince minutos del quince de enero de mil novecientos ochenta y siete, artículo IV, dispuso conceder patente “LICORERA” al recurrente, ello lógicamente, previo el dictamen respectivo, no es sino un año después de tal concesión que según sus consideraciones se percata que tal actuación resulta irregular, procediendo a derogar el citado acuerdo. Ahora bien, el procedimiento empleado por el Concejo Municipal de Tibás no tiene sustento legal alguno, en virtud de que lo acordado primeramente, por encontrarse firme resulta un acto declaratorio de derechos, de allí que el Código Municipal no se prevea tal trámite. En la especie, si bien la Municipalidad eventualmente podría tener razón en que la concesión de la patente aludida fue incorrectamente concedida, lo cierto es que para dejar sin efecto la misma, debe recurrir a la vía legal correspondiente, como sería la que estipulan los numerales 173 y 183.3 de la Ley General de la Administración Pública en concordancia con el 10, 15.1 y 36.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en consecuencia se impone anular el acuerdo recurrido, sea el número IV de la sesión número 170 del siete de enero último. Ahora bien, en la especie se interpretó mal el informe de la Contraloría General de la República, pues el mismo es claro en el sentido de que la nulidad pedida por los Regidores “es inadmisibles por falta de interés legítimo directo o personal” (sic), y así debió procederse conforme lo dispone el párrafo segundo del numeral 175 del Código Municipal que da entrada a este tipo de recurso. Ahora bien, si en el segundo punto de las conclusiones a que llegó dicho Organismo Contralor, ad-

*vierte que los acuerdos cuestionados adolecen de vicios de procedimientos que los hacen absolutamente nulos, ello se hace con el fin de que si el Municipio lo considera conveniente y necesario debe ir a la vía correspondiente y no acogiendo un solicitud de los regidores, en consecuencia se anula el acuerdo apelado.**

Como se desprende de la simple confrontación de ambas resoluciones citadas, en el fondo se trata de las mismas pretensiones, sea la anulación de un acuerdo municipal con fundamento en violación de las normas procedimentales dejadas de aplicar. De este modo, es innegable nuestra afirmación inicial, de que existe una dualidad de vías en cuanto a la solución judicial de ciertas materias, o mejor y más claro, hay invasión de funciones de la Jurisdicción Constitucional en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En ese mismo sentido, puede hacerse mención a algunos casos similares que no es necesario citar textualmente, pero si identificarlos, para efectos de que quien tenga interés en estudiarlos, lo pueda hacer. Véase los votos de la Sala Constitucional N.º 1206-90, de las 14:45 horas del 28 de setiembre de 1990; N.º 58-91, de 14:08 horas del 11 de enero de 1991; en relación a las resoluciones del Tribunal Superior Contencioso Administrativo N.º 312-90, de las 15:15 horas del 10 de mayo de 1990; N.º 377-90, de las 9:50 horas del 31 de mayo de 1990; N.º 419-90, de las 9:30 horas del 22 de junio de 1990; y N.º 675-91, de las 14:45 horas del 11 de noviembre de 1991, entre otras.

Un caso flagrante y grave, esta vez *en materia de contratación administrativa* que corresponde su conocimiento a la Jurisdicción Administrativa, específicamente al mismo órgano o a la Contraloría General de la República, y claro está, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme a los Artículos 2.º) párrafo 2.º), y 89 y 90 de esa Ley que textualmente dicen:

ARTÍCULO 89

«Será de conocimiento del Tribunal Superior respectivo, la impugnación de los contratos de la Administración Pública y de la decisión final que recaerá en toda licitación del Estado.»

ARTÍCULO 90

«1. El recurso se interpondrá dentro del plazo de tres días a partir del siguiente al de la notificación o de la publicación respectiva.

2. Recibido el escrito de interposición, el Tribunal pedirá el expediente administrativo, que deberá ser remitido dentro del plazo único de cinco días, con aplicación, en su caso, de lo previsto en el Artículo 40.

3. *Por la petición del expediente, quedarán emplazados el órgano administrativo y los demás interesados, a fin de que dentro de tres días ocurran ante el Tribunal.*
4. *Recibido el expediente o vencido el plazo para su remisión, se dará al impugnante un plazo de ocho días para que formalice la demanda.*
5. *Recibida la demanda, el Tribunal oírà por ocho días a los interesados que hayan concurrido al emplazamiento.*
6. *Contestada la audiencia, si fuere procedente la recepción de las pruebas ofrecidas en los escritos de demanda y contestación, se evacuarán a la mayor brevedad, sin que el plazo pueda exceder de ocho días.*
7. *En supuesto de urgencia, el Tribunal podrá reducir los plazos prudencialmente.*
8. *La resolución del Tribunal no tendrá recurso.»*

Es un caso de procedimientos previos a una Contratación Administrativa realizados por un ente descentralizado por territorio, en el Voto N.º 1605-90, de las 14:48 horas del 09 de noviembre de 1990, *se declaró con lugar un Recurso de Amparo* y se acogió la pretensión del recurrente diciendo:

«(...) que se declare válido el acto adjudicatorio del concurso de antecedentes 2-89 JAPDEVA y se declare absolutamente nulo el acto administrativo tomado por la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica en sesión ordinaria N.º 26 del 19 de julio último.»

Como puede apreciarse, se trata de pretensiones basadas en la legalidad administrativa y que la Sala Constitucional declaran por medio de un Recurso de Amparo, fundamentándose primordialmente en razones referentes a violaciones y normas legales, no a violaciones a derechos constitucionales, máxime en un procedimiento licitatorio. Como se dijo, podría incluso aceptarse que la Sala Constitucional conozca de éstas materias, lo que es grave, y no puede aceptarse jamás, es que en un voto dispongan en un sentido y que en otro asunto similar, establezcan todo lo contrario.

A mayor abundamiento, y que afirma lo anterior es el Voto N.º 2692-91, de 11:05 horas del 20 de diciembre de 1991, que rechaza de plano un Recurso de Amparo planteado con fundamento en las siguientes consideraciones:

«Como reiteradamente lo ha dicho esta Sala, las reclamaciones que atañen a los procedimientos para celebrar contratos públicos, tienen vías y trámites especiales, contemplados en la ley correspondiente, puesto que se trata de asuntos de mera legalidad.»

Igual argumentación es esgrimida en los Votos N.º 1140-90, de las 15:45 horas del 19 de setiembre de 1990; N.º 287-91, de 15:16 horas de/ 06 de febrero de 1991; y N.º 340-91, de 15:05 horas de/ 08 de febrero de 1991; entre otras.

Por otra parte la Sala Constitucional no sólo ha invadido a la Jurisdicción Ordinaria, especialmente a la Contenciosa Administrativa, con un mayor y grave problema jurídico procesal, al establecer que sus resoluciones *tienen el carácter de cosa juzgada material*, lo cual significa que se sustituye a la Jurisdicción Ordinaria, y más específicamente a la Sala de Casación Civil y Contenciosa Administrativa. Consideramos que conforme a la Constitución Política y a la Ley, la única decisión con carácter de cosa juzgada material, es la establecida en Juicio Ordinario, en el Artículo 42 in fine constitucional, el cual dice textualmente:

«Un mismo juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho punible.

Se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión».

De modo que debe reformarse la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para establecer qué es lo que corresponde a la materia de Amparo, y qué corresponde a la materia contenciosa administrativa. La definición debe ser no jurisprudencial, sino legal, por lo pronto debe la Sala autocontrolarse para evitar transgredir los principios de igualdad y justicia que debe precisamente hacer respetar, máxime que en Costa Rica no existe un Tribunal de Conflictos.

De no hacerlo, la Sala Constitucional se saturará más, o en todo caso, producirá lo que se está produciendo, un rechazo ad portas, de muchos asuntos que otrora se aceptaban y hasta los resolvía estimándolos por el fondo aunque sea materia de la jurisdicción contenciosa administrativa. —Ello produce desigualdad de trato, frustración y desigualdad, en suma injusticia.

V.1. MÁS EJEMPLOS

Voto N.º 1703-90 de 14:30 horas del 23 de noviembre de 1990, que por lo errado de sus Considerando y por resultar de interés para señalar las contradicciones de la Sala, se transcribe literalmente:

«Resulta improcedente la aplicación —en el caso que se interesa— de lo dispuesto en el Artículo 146 de la Ley General de la Administración Pública en

cuanto, apoyándose en él, la Municipalidad recurrida pretende —sin ocurrir a las vías jurisdiccionales— la finalización del contrato suscrito mediante el cierre del local. Ello toda vez que de lo que se trata es de una divergencia en cuanto a la existencia o no de la prórroga de las obligaciones contractuales, suscritas por la Municipalidad en su carácter de persona de derecho privado, sin que los derechos que para la recurrida tendría su finalización puedan ser ejercidos por una vía de ejecución reservada para los actos que se deriven de sus potestades de imperio. En los demás el amparo no puede ser objeto de consideración toda vez que se trata de aspectos de índole legal—no constitucional— que deben ventilarse y resolverse en la vía correspondiente. Ello hace que, por la conducta asumida, el amparo devenga procedente, por violación del Artículo 11 constitucional, que proceda ordenar a la Municipalidad recurrida retirar los marchamos con que se clausuró la edificación, cuya entrega se interesa y prevenirla de no incurrir en conductas posteriores que podrían hacer aplicable lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional

POR TANTO:

Se declara con lugar el recurso. Proceda la Municipalidad recurrida al retiro de los marchamos con que se clausuró la edificación, cuya entrega se interesa, a lo que previene no incurrir en conductas posteriores que podrían hacer aplicable lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se condena a la recurrida al pago de los daños y perjuicios causados y a las costas del recurso las que se liquidarán en su caso, en la vía de ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.

Ver igualmente el Voto N.º 454-91 de las 15:00 horas del 27 de febrero de 1991, y el N.º 1145-90 de las 16:10 horas del 19 de setiembre de 1991, dos votos que fueron declarados con lugar por quebrantamiento de requisitos esenciales, que es fuente de la legalidad administrativa y no materia amparable.

«1. La Municipalidad accionada no rindió el informe de ley y conforme a lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley que regula esta jurisdicción y por no desprenderse de los autos lo contrario, procede tener por ciertos los hechos alegados. En efecto, el acuerdo del Concejo del 8 de noviembre de 1990, niega el permiso a la firma accionante para trabajar en ese Cantón, pero el mismo carece de la esencial motivación, requisito de su validez a la luz de lo que dispone el artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública. La falta de proporcionalidad de ese acto, con el contenido del mismo, hace que en sí mismo se lesione el principio de igualdad y la libertad de comercio. Es decir, cualquier restricción a los derechos fundamentales, debe constar en forma inequívoca en un acto fundamentado, en el que se señalen las razones justificantes para adoptarlo. La falta de motivación, es un vicio del acto administrativo y si además atenta contra

un derecho constitucional, así debe declararse a efecto de restituirlo, lo que es objeto de esta vía.»

Voto N.º 1145-90 de las 16:10 horas del 19 de setiembre de 1991.

«SEGUNDO: Para que la Municipalidad pueda revocar un acuerdo suyo, que se encuentre firme, debe observar lo dispuesto en el Artículo 175 del Código Municipal, y en su caso, el 173 de la Ley General de la Administración Pública, en procedimiento mediante el que se garantice una adecuada intervención de los que deriven derechos del acuerdo a anular. Deben entenderse que no se discute si el acuerdo de octubre de mil novecientos ochenta y ocho fue bien o mal tomado por la Municipalidad. No se debate, además, si era absolutamente nulo o no. Simplemente de conformidad con los parámetros que rigen el amparo, se examina si, por ser declaratorio de derechos, aquel acuerdo podía ser eliminado del ordenamiento por una simple decisión municipal, prescindiéndose de la intervención de afectados. En la prueba que se ha tenido a la vista en este amparo, y a la luz de las argumentaciones de las partes, hay evidencia de que al aquí actor, no se le dio oportunidad de participar, pues la Municipalidad recurrida no inició un procedimiento con el propósito de anular su primer acuerdo, por lo que la Sala encuentra en ello una infracción a los principios contenidos en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, de los que deriva el debido proceso. En tales condiciones, la acción de amparo debe declararse con lugar.»

Voto de Amparo N.º 63-90, de las nueve horas del 17 de Enero de 1990, en que se declara con lugar contra un acto de la Comisión Técnica de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En igual sentido, Voto N.º 13 90 de 15:15 horas del 5 de enero de 1990, en que se cita nuevamente la desviación de poder y declaran con lugar el Recurso de Amparo.

CONSIDERANDO:

I. El recurrente se queja de la incorrecta interpretación que ha hecho la Junta Directiva del Colegio de Biólogos de Costa Rica, del artículo 2) inciso c) del Reglamento a la Ley Orgánica de ese Colegio, que exige al profesional que vaya a incorporarse al mismo comprobar su identidad mediante la presentación de la respectiva cédula de identidad o de residencia. Que se trata de un simple requisito de identidad no de autorización para trabajar ni siquiera de residencia en el país, lo confirma el hecho de que pueda comprobarse con una cédula de identidad, ninguna de las cuales implica por lo menos que de hecho resida en Costa Rica, sin contar con que la residencia puede

ballarse limitada para el ejercicio de determinadas actividades de trabajo o profesionales, de acuerdo con la ley, y sin que por ahora sea necesario pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esas limitaciones frente al derecho de igualdad en general que ampara a los extranjeros conforme al artículo 19 de la Constitución Política. Pero es que, aunque se no se tratara de un simple requisito de identificación, es lo cierto que la norma citada se satisface con la cédula de residencia, de manera que interpretar que esa exigencia no se cubre con el llamado «permiso temporal de residencia», creado posteriormente por la Ley de Migración y Extranjería, implica interpretar el requisito respectivamente en contra de la libertad y no, como debe ser, extensivamente a favor de esa libertad y restrictivamente en contra de lo que la exceptúe, restrinja o condicione. La cuestión de si la categoría migratoria puede válidamente impedir o restringir el ejercicio de la profesión del recurrente a su Colegio Profesional, al punto de que es más bien esto último lo que puede condicionar legítimamente lo primero, es decir, la condición migratoria del recurrente.

II. La Sala estima que al pretender aplicarse un Reglamento que restringe el derecho del recurrente a incorporarse en su respectivo Colegio Profesional, se ha violado el principio de «reserva de ley» contenido en el Artículo 140.3 de la Constitución al interpretarse erróneamente un Reglamento, creando así, requisitos que la Ley no ha establecido, puesto que el Reglamento puede establecer requisitos procesales o probatorios, pero no limitar los derechos derivados de la ley, mucho menos cuando esos derechos son de libertad.

III. Por otra parte, es claro que la Junta Directiva del Colegio de Biólogos, ha actuado con desviación del poder, al negarse a ejecutar un acuerdo de un Órgano Superior como lo es la Asamblea de Colegiados que acogió el recurso de apelación, revocó la resolución de esa Junta Directiva y admitió como colegiado al recurrente, violando así el artículo 11 de la Constitución Política, al ser los Colegios Profesionales entes públicos no estatales y por tanto obligados a actuar dentro del marco de las leyes y sobre todo de la Constitución.

Voto N.º 150-91 de las 16:10 horas del 16 de enero de 1991, que rechaza el Amparo pero al menos aclara, aunque reiteramos casuísticamente, lo que es materia de control por la vía del Recurso de Amparo y cuando es materia de estricto control de legalidad administrativa.

«La Constitución como Ley Suprema que es, establece los principios a los cuales deben sujetarse los actos de los órganos de la Administración Pública, de suerte que la transgresión a la ley por parte de los órganos y la violación de un interés legítimo o de un derecho subjetivo de los administrados, generalmente se traduce en un quebranto indirecto de una regla constitucional, pero la acción de Amparo no está prevista para dar solución a toda clase de

conflictos, ya que ello equivaldría a desnaturalizarla y convertirla en un control de legalidad y no de constitucionalidad, tal y como lo establece nuestra Carta Fundamental. Cuando los órganos administrativos con la pretensión de actuar conforme a sus facultades regladas, interpretan y aplican la ley en forma evidentemente inconstitucional, cuando se exceden en los límites de su propia competencia o cuando su actuación arbitraria los lleve a ponerse al margen de la ley y en abierta pugna con la Constitución, entonces si cabe decir que los administrados podrían recurrir al recurso de amparo. Pero en el caso de autos, tales circunstancias no se dan, pues se tomó una decisión con fundamento en las recomendaciones emitidas por el Consejo Universitario y avaladas por la Rectoría que a su vez forman parte de un conjunto mayor de medidas destinadas a resolver la crisis que durante años ha aquejado a la Escuela de Arquitectura, según es generalmente conocido de todos. Medidas que, por lo demás, tiene amplio sustento constitucional en las disposiciones del artículo 84 de la Carta Política.

Sin embargo, anterior a ese último Voto, se resolvió en contra del criterio de la «arbitrariedad», que era el criterio dominante de la antigua Corte Plena.

V.2. OTROS EJEMPLOS, ESTA VEZ EN MATERIA LABORAL

Así en sentencia acoge un Recurso de Amparo interpuesto por una servidora pública y ordena su reinstalación.

Ver Voto N.º 1290-92 y Resolución de las quince horas veinticinco minutos del 13 de mayo de 1992.

Materia típicamente de legalidad administrativa-laboral.

Para finalizar, diremos que, una de las vías en que la Sala Constitucional ha conocido asuntos, de legalidad ordinaria, lo constituye las normas y principios del Debido Proceso, o defensa, que garantizan los Artículos 11, 33, 39 y 41 de la Constitución Política, en que aplican el principio de legalidad que establecen los citados artículos.

Sin embargo, es conocido que el principio del debido proceso lo regulan diversas leyes y no sólo la Constitución Política.

En todo caso, también en esta materia las decisiones de la Sala Constitucional son casuísticas y contradictorias.

VI. CONCLUSIONES

a) La Sala no ha definido qué entiende por violación directa e inmediata, sino que en unos casos admite el Recurso de Amparo y lo resuelve por el fondo en material de legalidad, y en otros casos hasta los rechaza ad portas.

b) Su Jurisprudencia es contradictoria.

c) Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo deben mantener la independencia de su jurisdicción, que tiene igual rango o jerarquía que la constitucional.

d) La creación de la Sala Constitucional no ha descongestionado los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, más bien ha establecido que en muchos casos los justiciables presenten tanto un Recurso de Amparo como una Acción de Inconstitucionalidad, lo que produce una doble carga al Estado que presta el servicio público justicia. Lo anterior sin mencionar que se atenta contra los valores de seguridad jurídica y de igualdad.

COLOFÓN

Para terminar diremos con el Dr. Román Solís, distinguido Catedrático de Derecho Público de la Universidad de Costa Rica y Procurador Constitucional, el cual me hizo el honor de prologar mi Libro sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Costa Rica, y ya indicaba en ese trabajo sobre el tema que aquí se trata lo siguiente:

«Ahondando un poco más en la obra, nos encontramos con el desarrollo específico de institutos propios de la materia, que en sí son los que le dan vida propia a esta rama del derecho, que si bien algunos no son de uso exclusivo en ella, nos atreveríamos a decir que su ubicación conceptual sí le pertenece. Ahora bien, por dificultades exógenas al tema, no se logra con la obra hacer una delimitación exacta de lo que es Justicia Administrativa, y lo que es Justicia Constitucional. Consideramos que no es culpa del autor, *sino que las circunstancias actuales en que se encuentra la jurisprudencia no permite ni a éste ni ningún otro*

llegar a esa conclusión. El poco tiempo de acomodo, lo que conlleva a una inconsistencia jurisprudencial que da al traste con los intentos de querer unificar y definir una y otra área.

Por otro lado, la posición de supremacía que ostenta la Sala Constitucional con relación a la Sala Primera de la Corte, hace que la jurisprudencia emanada de ésta última en materia contencioso administrativa, no logre asumir el rol de definitiva por los cambios que eventualmente podrían sufrir ante una interpretación de la Sala Cuarta. Prueba de lo anteriormente manifestado ha sido la posición asumida por este último órgano con relación a la posibilidad de ventilar litigios contra o de la Administración, en otras jurisdicciones distintas a la Contencioso Administrativa, otorgándole a ésta una categoría inferior a la que realmente ostenta en el texto constitucional. *Ese será el tema de otro tipo de análisis, pero valga su mención para ratificar lo aquí dicho»*

En resumen y como conclusión final, podría indicarse que, es errado el criterio de la Sala Constitucional en Costa Rica, en cuanto a que el control de constitucionalidad es comprensivo del de legalidad, cuando es lo contrario.

Del 49 constitucional se concluye que la facultad de anular actos infralegales sujetos al derecho público, corresponde a la jurisdicción Contencioso :administrativa y no a la Constitucional por vía de amparo

De otro lado, debe aplicarse estrictamente el Voto N.º 3350-94 de la Sala que dijo:

«La finalidad de la Jurisdicción Constitucional, es la de garantizar la supremacía de las normas y principios de la Carta Magna, así como las libertades y derechos humanos en ellas consagradas y ejecutarlas, así la Sala será la que considere si procede o no el amparo sometido a su reconocimiento. Voto N.º 3350-94».