

Año 2021

Nº 22

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



C y **P**arlamento
Constitución

COMPETENCIA CONCURRENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL
Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, CUANDO SE TRATA
DE LA DEFENSA DEL DERECHO PROTEGIDO EN EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIO-
NAL, EN LOS CASOS DENUNCIAS O PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES.

CONCURRENT JURISDICTION OF THE CONSTITUTIONAL CHAMBER AND
THE ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS JURISDICTION, WHEN IT COMES TO THE
DEFENSE OF THE RIGHT PROTECTED IN ARTICLE 41 OF THE CONSTITUTION,
IN THE CASES OF COMPLAINTS OR ENVIRONMENTAL PROCEDURES.

Elaborado por:
Víctor Orozco Solano¹.

Recibido: 09-02-2021

Aceptado: 01-06-2021

SUMARIO

I. Introducción.

II. Sobre el recurso de amparo constitucional.

*III. Sobre el recurso de amparo de legalidad y la tutela del derecho protegido
en el artículo 41 de la Constitución Política.*

*IV. Sobre la competencia concurrente de la Sala Constitucional y de la
Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en los casos de falta de resolución
de denuncias o procedimientos ambientales.*

V. Conclusiones.

¹ Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Coordinador de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica. Juez Contencioso Administrativo.

I. Introducción.

En términos generales, el propósito de estas notas es demostrar la existencia de una competencia compartida o concurrente entre la Sala Constitucional, y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, vía amparo de legalidad, en lo que atañe a la tutela del derecho consagrado en el artículo 41 constitucional, cuando se conoce la omisión de las autoridades públicas de resolver aquellas quejas o denuncias relacionadas con el pleno goce del derecho contemplado en el artículo 50 de la Constitución Política, sobre el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Con el propósito anterior, se examinará los alcances del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional, en la conocida Jurisdicción Constitucional de la Libertad, para la defensa de los derechos de carácter fundamental que la Constitución protege o contempla, así como, los configurados en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos, los cuales, aún hoy, tienen alcance supra-constitucional.

También se examinará la creación jurisprudencial del amparo de legalidad, el cual, ha sido desarrollado mediante una serie de sentencias, con contenido similar, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Primera, de la misma Corte, en el sentido de remitir, con algunas excepciones, entre ellas, en principio, la materia ambiental, a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de aquellos asuntos donde se alegue vulnerada la garantía prevista en el artículo 41 constitucional. En este orden de ideas, a pesar de esas excepciones, en donde la Sala Constitucional, todavía hoy, conoce de esos recursos de amparo constitucionales, lo cierto es que en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se conocen todo proceso de amparo en donde se alegue violado el derecho protegido en el artículo 41 constitucional, sin importar la materia que se trate². De ahí que el particular ostente, hoy día, dos vías concurrentes de protección para la salvaguardia del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, cuando se ventile la omisión de una autoridad pública de resolver una queja, denuncia o procedimiento ambiental.

Lo anterior nos obliga a repasar con doctrina nacional, de manera muy breve, los alcances del derecho contemplado en el artículo 50 de la Constitución Política, sobre el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En

² En este orden de consideraciones, es preciso tener en consideración que la Sala Constitucional, desde la sentencia No. 2017-17948, de 8 de noviembre de 2017, remite a la Jurisdicción Laboral los recursos de amparo relacionados con la materia de empleo público y fueros especiales de protección. Lo anterior, teniendo en consideración los alcances de la Reforma Procesal Laboral, Ley No. 9343 de 25 de enero de 2006.

este orden, es claro que, en esta materia, la Sala Constitucional costarricense tiene una jurisprudencia consolidada en que desarrolla los alcances de este derecho, del cual, justamente, el derecho protegido en el artículo 41 constitucional, sobre el derecho a un procedimiento pronto y cumplido, tiene un carácter instrumental.

II. Sobre el recurso de amparo constitucional.

La mayor parte de la doctrina dedicada al estudio de la “*jurisdicción constitucional de la libertad*” ha considerado que el amparo es una institución de origen mexicano, al ser previsto por primera ocasión en los artículos 8°, 9° y 12 de la Constitución yucateca de 1841, mientras que en el ámbito federal en la Constitución Mexicana de 1857 y en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917³. Desde ahí la institución del amparo fue acogida por varios países latinoamericanos y europeos, aunque con notables diferencias del antecedente mexicano. En este sentido, mientras el amparo mexicano comprende 5 funciones elementales (entre ellas, el amparo contra leyes, el amparo casación, el amparo libertad (hábeas corpus), la jurisdicción contencioso administrativa y la protección de los derechos fundamentales) sólo la última ha sido invocada en otros ordenamientos como el español, el venezolano, el colombiano y el costarricense como exclusiva de esta institución⁴.

En el ordenamiento jurídico brasileño, por ejemplo, la institución del amparo está contemplada en el artículo 5-LXIX de la Constitución de 1988, que prevé el “*mandado de segurança*”, para proteger derechos no tutelados por el hábeas corpus o el hábeas data, cuando el responsable de la ilegalidad o el abuso de poder sea una autoridad pública, o agente de persona jurídica en ejercicio de atribuciones del poder público⁵. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico costarricense, con anterioridad a la reforma de los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política (realizada por medio de la Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989) y de la entrada en vigencia de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley No. 7135 de 11 de octubre de 1989) el recurso de amparo estaba regulado por la Ley

3 Dejando de lado sus antecedentes remotos en el derecho romano (homine libero exhibendo e intercessio tribunicia), en el inglés (habeas corpus) y en el español (procesos aragoneses del medioevo). Al respecto, se puede analizar Ferrer Mac-Gregor, E., Del amparo nacional al amparo internacional, 27 de octubre 2018, en <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/files/amparo.doc>, págs. 3-4.

4 Véase Tócora, L. F., *Control Constitucional y Derechos Humanos*, primera edición, Santa Fé de Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1992, págs. 108-109.

5 Ver Tócora, L. F., *Control Constitucional y ...*, op. cit., pág. 113.

de Amparo, No. 1161 de 2 de junio de 1950⁶. En esta Ley se atribuía a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los recursos de amparo cuando el acto impugnado provenía del Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, los Gobernadores de Provincia, los Comandantes de Plaza o el Director de la Guardia Civil, mientras que en los casos de las otras autoridades administrativas la competencia se asignaba a los jueces penales del lugar donde se verificaba la vulneración de los derechos. Lamentablemente, no era eficiente el mecanismo implementado en esta ley, en la medida en que se asignaba el conocimiento de la mayoría de estos asuntos a los jueces penales, quienes no estaban acostumbrados a realizar interpretación constitucional, ni a tratar sobre la validez de los actos administrativos. Otro obstáculo que la doctrina ha señalado fue el requisito del agotamiento de la vía administrativa para acceder al amparo⁷.

Es, precisamente, con la mencionada reforma a la Carta Magna y con la entrada en vigencia de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que se encomienda a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia la potestad de conocer con exclusividad los recursos de amparo, entendiéndose como un instrumento procesal y sustantivo para la defensa efectiva de los derechos consagrados en la Constitución Política, como en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos aplicables en la República⁸. En este orden, es preciso tener en consideración los alcances del derecho protegido en el artículo 48, en que se consagra el recurso de amparo, para la defensa de los derechos supra mencionados, así como los actos y las situaciones susceptibles de impugnación (ver los artículos 29 y 30 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), dentro de lo que se encuentra, justamente, y a partir del derecho protegido en el artículo 41 constitucional, las omisiones de los poderes públicos y, de las autoridades administrativas, de resolver, en tiempo y oportunamente, los reclamos, quejas o denuncias que planteen los particulares, sobre todo si se trata, como en el caso presente, de reclamaciones relacionadas con el pleno goce del derecho protegido en el artículo 50 constitucional.

6 Al respecto, se puede consultar: Carvajal Pérez, M., “O recurso de amparo na Costa Rica”, *Revista jurídica de Macau, Número especial. O direito de amparo en Macau e em direito comparado*, 1999, pág. 273.

7 199 Ver Carvajal Pérez, M., “O recurso de amparo na Costa Rica”, op. cit., pág. 11.

8 Sobre lo anterior se puede consultar Orozco Solano, V., *La fuerza normativa de la Constitución*, segunda edición, Ciudad de México, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 134, págs. 73-75.

III. Sobre el recurso de amparo de legalidad y la tutela del derecho protegido en el artículo 41 de la Constitución Política.

Como es conocido, se ha sostenido que el derecho protegido en el artículo 41 constitucional, sobre el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, comprende, justamente, el derecho de plantear quejas, denuncias o reclamos ante las autoridades administrativas, así como, de resolverlas, en un plazo razonable. En este orden, y aunque guarda cierta similitud, no debemos confundir este derecho con el goce de la tutela contemplada en los artículos 27 de la Constitución Política y 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sobre el derecho de petición y pronta resolución, así como, el derecho de acceso a la información pública, previsto en el artículo 30 constitucional, del cual, el derecho de petición reviste un carácter instrumental. En este orden, a diferencia del derecho protegido en el artículo 41 de la Constitución Política, referido, como se dijo, a quejas, reclamos o denuncias administrativas, que normalmente, requieren cierta actividad agravada de la administración y, de mayor complejidad o extensión para su resolución, el derecho protegido en el artículo 27 constitucional se refiere, única y exclusivamente, a la falta de respuesta de las gestiones puras y simples de información. De ahí que, en este último caso, la Sala Constitucional conserva, aún hoy, su competencia para conocer de los recursos de amparo donde se alegue vulnerado el derecho de petición, frente a las omisiones administrativas de contestar, en el plazo de diez días, del artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en tanto, sobre el derecho a un procedimiento pronto y cumplido, la Sala ha conferido la competencia para la resolución de esos reclamos, en principio y, con algunas salvedades, a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, vía recurso de amparo de legalidad, aunque como se sabe, esta última Jurisdicción conoce, en la práctica, cualquier tipo de queja del particular vinculada con la omisión de resolución del derecho protegido en el artículo 41 constitucional, con independencia de la materia que se trate (por ejemplo, pensiones, solicitudes de migración y residencia, ambiente, entre muchos otros). Por lo anterior, es claro que existe, entonces, una competencia concurrente o compartida de la Sala Constitucional y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para conocer las omisiones de la Administración Pública, de resolver los reclamos, quejas o denuncias donde se alegue vulnerado el derecho proclamado en el artículo 50 constitucional, sobre el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Así, a partir de la sentencia 2008-02404, de 15 de febrero, entre otras, la Sala Constitucional comenzó a delegar en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el conocimiento de los asuntos relacionados con la garantía prevista en el artícu-

lo 41 constitucional⁹. Por su parte, la Sala Primera de la Corte Suprema de Jus-

9 Una explicación detallada sobre el tema puede ser hallada en Orozco Solano V., Patiño Cruz, S. y Salazar Murillo, R., El recurso de amparo en Costa Rica, Segunda Edición, San José, Investigaciones Jurídicas, 2011, págs. 237-263. Así, por ejemplo, en la sentencia No. 2008-011455, de 23 de julio se dijo: *“Primeramente cabe indicarle a la recurrente que deben diferenciarse las peticiones puras y simples de información, los reclamos administrativos, las denuncias y otras solicitudes. En el primer caso, normalmente la respuesta deberá darse dentro de los diez días siguientes a la recepción de la petición, como lo ordena el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Excepcionalmente, si la contestación no puede brindarse dentro de ese término por razones justificadas, la Administración está obligada a explicar, dentro del plazo exigido por la Ley, cuáles son los motivos por los que no puede atender la petición en ese momento —obviamente, en el entendido de que más adelante, cuando pueda hacerlo, deberá responder cabalmente la petición—. La explicación correspondiente deberá ser clara, profunda y detallada, con el objeto de que el petente quede debidamente informado y pueda ejercer las acciones legales que juzgue apropiadas. En el segundo caso, cuando se trata de reclamos o recursos —en que el particular pide la declaración o restitución de un derecho subjetivo—, como lo ha señalado esta Sala, no es el artículo 27 Constitucional el aplicable, sino el 41: “Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes”. Lo anterior, por cuanto los reclamos y recursos administrativos, a diferencia de las peticiones puras, requieren un procedimiento para verificar los hechos que han de servir de motivo al acto final, así como adoptar las medidas probatorias pertinentes (véase la sentencia N° 2002-03851 de las 14:56 horas del 30 de abril de 2002). Usualmente, el término para resolver está dado por el artículo 261, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública, que establece que el procedimiento administrativo ordinario debe ser concluido, por acto final, dentro del plazo de dos meses posteriores a su iniciación (véase la sentencia número 759-93 de las 16:39 horas del 15 de febrero de 1993). En la hipótesis del procedimiento sumario, el artículo 325 de esa misma ley dispone un plazo de un mes —a partir de su inicio— para que la Administración concluya la tramitación. Además, en lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación, el numeral 261, párrafo 2° del mismo cuerpo legal fija también el término de un mes para resolver. Lo anterior se afirma en el entendido de que, en virtud del principio del debido proceso que rige en la vía administrativa, la autoridad recurrida está obligada no sólo a resolver dentro del período conferido por la ley para tal efecto, sino también a notificar la resolución respectiva dentro de ese mismo lapso de tiempo. En el tercer caso, cuando se trata de denuncias, la Sala ha reconocido y declarado que, como instituto jurídico utilizado por los administrados para poner en conocimiento de la Administración hechos que el denunciante estima irregulares, ilegales o contrarios al orden público, ésta deviene en un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible y, de hecho, fundamentada en el principio democrático, por lo que se ubica —al igual que las peticiones de información, los reclamos administrativos y las solicitudes de otorgamiento de ciertos derechos—, dentro del concepto genérico de petición establecido en el artículo 27 constitucional, con su correlativo derecho de obtener resolución. Por esa razón, si bien el denunciante no es parte en el procedimiento y no existe un plazo legalmente establecido para resolver al efecto, esta Sala ha sostenido reiteradamente que aquel, si así lo desea, tiene derecho a que se le comunique el resultado de su gestión en un término razonable (véase la resolución N° 2002-06543 de las 08:57 horas del 5 de julio de 2002). Por último, en tratándose de solicitudes para obtener autorizaciones, permisos y/o licencias, los artículos 330 y 331 de la Ley General de Administración Pública disponen que la Administración cuenta con el plazo de un mes, contado a partir del momento en que recibe la solicitud, para resolver lo que en derecho corresponda (véase las resoluciones N° 171-89 de las 09:30 horas del 15 de diciembre de 1989, y N° 3072-93 de las 16:00 horas del 30 de junio de 1993). En caso de que la solicitud no reúna todos los requisitos necesarios, lo propio es que la Administración haga la prevención correspondiente, a fin de que los defectos sean sub-*

ticia, en la sentencia No. 10-A-S1-2010, de 6 de enero, ha sostenido: “En reali-

sanados (sentencia N° 2001-01116 de las 17:21 horas del 7 de febrero de 2001). II.- Cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, en tesis de principio, se produce un quebranto del derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida establecido en el artículo 41 de la Constitución Política. No obstante, lo anterior en modo alguno implica una *constitucionalización de los plazos legales, pues lo que se tutela es el derecho que toda persona tiene a que su causa se resuelva dentro de un plazo razonable; plazo que ha de ser establecido en cada caso concreto, atendiendo a la complejidad técnica del asunto del que se trate, la amplitud de la prueba por evacuar; las consecuencias para las partes de la demora o el grado de afectación a la persona o al ambiente del acto impugnado, la conducta de los litigantes y de las autoridades involucradas, las pautas y márgenes ordinarios del tipo de procedimiento en cuestión y el estándar medio para la resolución de asuntos similares por las autoridades de la misma materia (véase la sentencia N° 2003-13640 de las 13:50 horas del 28 de noviembre del 2003). Por lo tanto, un incumplimiento de los términos legales, puede, a veces, no entrañar una violación los artículos 27 y 41 de la Constitución. En efecto, el quebrantamiento de los ordinales constitucionales, en estos casos, se constata al ponderar —de conformidad con la prueba que obra en autos— que la substanciación del procedimiento se produjo sin dilaciones indebidas (véase la sentencia N° 2002-09041 de las 15:02 horas del 17 de setiembre de 2002). III.- **NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MECANISMO CELERE Y CUMPLIDO PARA LA PROTECCIÓN DE SITUACIONES JURÍDICAS SUSTANCIALES DE LOS ADMINISTRADOS.** Ahora bien, como la solicitud de la parte amparada que todavía no ha sido resuelta no puede encuadrarse en los supuestos de peticiones puras y simples de información ya que constituye un reclamo administrativo, la Sala Constitucional, desde su fundación, ha utilizado criterios amplios de admisibilidad en vista de la ausencia de cauces procesales expeditos y celeres para la protección de las situaciones jurídicas sustanciales que tienen asidero en el ordenamiento jurídico infra-constitucional o parámetro de legalidad, que guardan conexión indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Sobre el particular, no debe perderse de perspectiva que la Constitución por su supremacía, súper-legalidad y eficacia directa e inmediata da fundamento indirecto a cualquier situación jurídica sustancial imaginable de las personas. No obstante, bajo una mejor ponderación y ante la promulgación del Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006) y su entrada en vigencia a partir del 1° de enero de 2008, ha quedado patente que ahora los justiciables cuentan con una jurisdicción contencioso-administrativa plenaria y universal, sumamente expedita y celere por los diversos mecanismos procesales que incorpora al ordenamiento jurídico esa legislación, tales como el acortamiento de los plazos para realizar los diversos actos procesales, la amplitud de la legitimación, las medidas cautelares, el *numerus apertus* de las pretensiones deducibles, la oralidad —y sus subprincipios concentración, intermediación y celeridad—, la única instancia con recurso de apelación en situaciones expresamente tasadas, la conciliación intra-procesal, el proceso unificado, el proceso de trámite preferente o “amparo de legalidad”, los procesos de puro derecho, las nuevas medidas de ejecución (multas coercitivas, ejecución sustitutiva o comisarial, embargo de bienes del dominio fiscal y algunos del dominio público), los amplios poderes del cuerpo de jueces de ejecución, la extensión y adaptación de los efectos de la jurisprudencia a terceros y la flexibilidad del recurso de casación. Todos esos institutos procesales novedosos tienen por fin y propósito manifiesto alcanzar la economía procesal, la celeridad, la prontitud y la protección efectiva o cumplida de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados, todo con garantía de derechos fundamentales básicos como el debido proceso, la defensa y el contradictorio. En suma, la nueva jurisdicción contencioso-administrativa es un cauce idóneo, por sus nuevas características de simplicidad, celeridad y prontitud para el amparo y protección efectiva de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados en las que se requiera recabar prueba o definir algunas cuestiones de legalidad ordinaria.*

IV.- VERIFICACIÓN DE LOS PLAZOS PAUTADOS POR LEY PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIÓN EVIDENTE DE LEGALIDAD ORDINARIA. Es evidente que

dad, la figura del “juicio preferente”, no se aviene a la naturaleza de este tipo de procesos, pues sea como fuere, el procedimiento o trámite previsto en el numeral 60 de cita, está incardinado en el modelo de conocimiento (plenario), con requisitos, etapas y recursos incompatibles con la sumariidad e informalismo del amparo de legalidad. En la estructura normativa del Código Procesal Contencioso Administrativo no está ningún régimen o vía en las condiciones propicias para albergar este tipo de asuntos. Esta laguna del ordenamiento infraconstitucional debe ser colmada mediante las reglas usuales de integración del bloque de legalidad; lo que obliga, en el caso, a aplicar analógicamente todas las reglas del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional, es decir, la Ley de Jurisdicción Constitucional, con sus reglas, plazos y principios. A más de la congruencia que como sistema tiene, es clara la intención de la propia Sala Constitucional de que así fuera, tal y como puede verse con facilidad en el segundo de los votos transcritos. “ Es evidente –dijo- que determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso- administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material –esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente.” (El destacado no es del original). De esta forma, queda de manifiesto que, éste no estará sujeto a mayores formalidades, como tampoco lo están los amparos que conoce la Sala Constitucional. Importa aclarar sin embargo, que en esa misma integración normativa, podrá acogerse aquellos preceptos del Código Procesal Contencioso Administrativo, que aceleren, beneficien o permitan concluir de mejor manera el diferendo o la lesión pro-

determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material –esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente. Consecuentemente, se impone el rechazo de plano e indicarle al gestionante que si a bien lo tiene puede acudir a la jurisdicción contencioso- administrativa. En consecuencia, el recurso es improcedente y así se declara. V.- El Magistrado Vargas Benavides salva el voto y ordena darle curso al amparo.

ducida, como es el caso de las reglas previstas para la conciliación (artículos 72 y siguientes) o las que se prevén para la subsanación de la inactividad administrativa (artículos 35 y concordantes del mismo Código). “

Ciertamente, el trámite del recurso de amparo de legalidad es distinto al del recurso de amparo constitucional, en la medida en que, en el primero, se otorga a la autoridad recurrida el plazo previsto en el artículo 35, párrafo 2° del Código Procesal Contencioso Administrativo, a efecto que repare la omisión acusada, en cuyo caso se archiva el expediente, además del instituto de la conciliación, lo que no se produce en el recurso de amparo constitucional. En lo demás, los jueces contenciosos administrativos reiteradamente han señalado que, en esta materia, se aplican, salvo norma expresa sobre el particular, de manera supletoria, las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, como por ejemplo, la omisión de envío de los informes o las contestaciones de las autoridades recurridas (artículo 45 ídem), la falta de impugnación de las decisiones del Juez Contencioso Administrativo (artículo 11 ídem), la solicitud de prueba para mejor proveer (artículo 47 ídem), la estimatoria automática del amparo, para efecto del cobro de daños y perjuicios, ante el cumplimiento tardío de la administración con respecto a la omisión reprochada (artículo 52 ídem). Mucho queda por hacer en esa Jurisdicción. En la actualidad lo que se discute es la posible aplicación de los artículos 34 y 43 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (posible cambio de criterio) a efecto de tener por recurrido, directamente, al funcionario omiso, sin necesidad de dirigir el amparo de legalidad contra la Procuraduría General de la República, como representante estatal, si el amparo es planteado contra un órgano de la Administración Central.

IV. Sobre la competencia concurrente de la Sala Constitucional y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en los casos de falta de resolución de denuncias o procedimientos ambientales.

En lo que atañe a la defensa del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, Jurado Fernández nos aclara que: *“el ambiente lo regula la constitución costarricense. Lo hace como derecho fundamental. Esto quiere decir que se trata de una norma que consagra un derecho fundamental cuya estructura es la de un derecho subjetivo; pero también se trata de un derecho fundamental que se expresa como principio, o que tiene la naturaleza un principio que, por su ubicación en la Constitución, calificamos como constitucional. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado y concretado el contenido del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.*

Es decir, de la formulación genérica de derecho a que el estado tutele el ambiente se ha pasado a determinar las áreas específicas en que esa obligación se concreta¹⁰”. De lo anterior se concluye que el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en el sistema de justicia costarricense, es un derecho fundamental, susceptible de tutela y protección por los diversos mecanismos de control de constitucionalidad, así como por el recurso de amparo, y en la práctica es objeto de un juicio de ponderación frente al goce de otros derechos, como la libertad de comercio, el derecho de acceso a la información pública, entre otros valores que también tutela la Norma Fundamental. Dicho derecho fundamental se desprende de la interpretación armónica de los artículos 21, 46, 50 y 89 constitucionales. Sobre el particular, sin duda excede el objeto y el propósito de estas líneas desarrollar la manera en que este derecho ha sido tratado, jurisprudencialmente, por la Sala Constitucional y por la doctrina nacional, de manera progresista y proactiva¹¹. Es distinto, en este orden de consideraciones, la manera en que, por ejemplo, se regula el ambiente en el contexto español, en el cual, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español, en la sentencia No. 106/2014, de 24 de junio, ha sostenido: “Atendiendo a su objetivo y finalidad, según resulta de su exposición de motivos y se desprende de su articulado, podemos concluir que la Ley impugnada, aunque invoca diversos títulos competenciales, entre ellos el referido al “régimen minero y energético” (materia en la que la Comunidad Autónoma de Cantabria ostenta las competencias de desarrollo legislativo de las bases estatales y de ejecución, conforme al art. 25.8 EACant), pretende ante todo ampararse en la competencia relativa a la protección del medio ambiente; esta incluye la protección de la salud, pues, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, la protección medioambiental (que constituye una obligación para todos los poderes públicos, conforme al art. 45 CE) está íntimamente unida a la protección de la salud de las personas (que constituye igualmente un mandato para todos los poderes públicos ex art. 43 CE), “pues como se ha dicho en la STC 64/1982 (FJ 1), la ‘calidad de vida’ que cita el art. 45 CE y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla ‘está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1’” (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4). En materia de protección medioambiental corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria la competencia de desarrollo y ejecución de la legisla-

10 Ver Jurado Fernández, J., “La regulación constitucional del ambiente en Costa Rica”, en Peña Chacón M., *El derecho al ambiente en la Constitución Política, Alcances y Límites*, San José, Maestría en Derecho Ambiental, Programa de Posgrado en Derecho, Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica, Editorial Isolma, 2016, págs. 39-40.

11 Véase, por ejemplo, los aportes de don Rafael González Ballar, Mario Pena Chacón, Jorge Cabrera, Carlos Peralta y Maikol Andrade, por mencionar algunos, todos de gran valor.

ción básica del Estado ex art. 149.1.23 CE, en los términos que la misma establezca (art. 25.7 EACant), lo que significa, como ya se indicó, que la Comunidad Autónoma puede establecer normas adicionales de protección, conforme a la consolidada doctrina constitucional al respecto. Si bien la finalidad primordial de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013 es la protección medioambiental, como se ha visto, es lo cierto que también fundamenta la prohibición de la técnica de la fractura hidráulica en los riesgos para la salud de las personas que, junto a los riesgos para el medio ambiente, se presumen asociados a esta técnica de investigación y explotación de hidrocarburos. Por lo que toca a la protección de la salud, a la que todos los poderes públicos quedan obligados (art. 43.2 CE) y sin perjuicio de su conexión, ya señalada, con la protección del medio ambiente (art. 45 CE), conviene recordar que en materia de protección de la salud corresponde al Estado el establecimiento de la legislación básica (art. 149.1.16 CE), mientras que a la Comunidad Autónoma de Cantabria le corresponden las competencias que le atribuye su Estatuto, con arreglo a lo previsto en el art. 148.1.21 CE, esto es, el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca (art. 25.3 EACant)”¹². Con lo cual, en el reparto de competencias entre el Estado Constitucional Español y las Comunidades Autónomas, le corresponde al Estado, inicialmente y conforme al artículo 45 de la Constitución dictar la normativa básica en materia de protección al ambiente, sin perjuicio que cada Comunidad Autónoma amplíe el alcance de la protección con arreglo a las potestades que le atribuye su propio Estatuto Comunitario.

Pero el desarrollo del derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado también es objeto de una tutela multinivel, con lo cual, es posible encontrar diversos ámbitos de protección de este derecho, tanto en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹³ y en el Derecho Comunitario, como lo es, en nuestro contexto, algunas normas del Sistema de Integración Centroamericana¹⁴.

En este orden de consideraciones, sin duda es relevante el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva No.

12 Un análisis relevante sobre el derecho de acceso a información pública en materia ambiental, en el contexto español, puede ser encontrado en Casado Casado, L., “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 178, enero-abril (2009), págs. 281-322.

13 Ver Miranda Bonilla H. y otro, La tutela del ambiente en el espacio jurídico interamericano, en Peña Chacón M., *El derecho al ambiente en la Constitución Política, Alcances y Límites*, op. cit., págs. 283 y ss.

14 Un estudio relevante sobre el Sistema de Integración Centroamericana puede ser hallado en Salazar Grande C. y Ulate Chacón E., *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, Segunda Edición, San Salvador, Talleres de Impresiones, 2013.

OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, acerca del medio ambiente y los derechos humanos. En esta opinión, que es vinculante en el sistema de justicia constitucional costarricense, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que *“ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”*. En este sentido, ha dicho que la Corte IDH que el goce del derecho a un medio ambiente sano está relacionado con el pleno goce de los derechos de las minorías indígenas, y que un mínimo de disfrute de éste supone una base esencial para el goce de otros derechos. También menciona la Corte IDH, en el marco de un diálogo entre Tribunales, como en el ámbito europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *“ha reconocido que la degradación severa del medio ambiente puede afectar el bienestar del individuo y, como consecuencia, generar violaciones a los derechos de las personas, tales como los derechos a la vida¹⁵, al respeto a la vida privada y familiar¹⁶ y a la propiedad privada¹⁷. De manera similar, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha indicado que el derecho a un “medio ambiente general satisfactorio, favorable al desarrollo” está estrechamente relacionado con los derechos económicos y sociales en la medida en que el medio ambiente afecta la calidad de vida y la seguridad del individuo¹⁸.*

15 Véase TEDH, Caso Öneriyildiz Vs. Turquía [GS], No. 48939/99. Sentencia de 30 de noviembre de 2004, entre otros.

16 Véase TEDH, Caso López Ostra Vs. España, No. 16798/90. Sentencia de 9 de diciembre de 1994, párrs. 51, 55 y 58, entre otros.

17 Véase TEDH, Caso Papastavrou y otros Vs. Grecia, No. 46372/99. Sentencia de 10 de abril de 2003, párrs. 33 y 36 a 39, entre otros.

18 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Caso Centro de Acción por los Derechos Sociales y Económicos y Centro de Derechos Económicos y Sociales Vs. Nigeria. Comunicación 155/96. Decisión de 27 de octubre de 2001, párr. 51.

Sobre el particular, sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la mencionada opinión consultiva, que en el sistema interamericano de derechos humanos el derecho a un medio ambiente sano goza de protección a la luz del artículo 11 del Protocolo de San Salvador y del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal modo que *“reitera la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello”* De esta forma, la Corte consideró importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano es un derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales, sino incluso en ordenamientos constitucionales¹⁹. De esta manera, el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal.

Ahora bien, en lo que atañe a las obligaciones estatales que la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma en esta opinión consultiva, es posible mencionar las siguientes:

- a. Los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, de conformidad con los párrafos 127 a 174 de esta Opinión.
- b. Con el propósito de cumplir la obligación de prevención los Estados deben

¹⁹ De manera distinta piensan otros profesores como Garzón Valdés, quien inspirado en las ideas de Kant sobre el principio de dignidad humana y la titularidad de derechos humanos, advierte que únicamente los seres humanos vivientes, en cuanto poseedores de dignidad, tienen derechos. Véase, por ejemplo, Garzón Valdés, E., Dignidad, Derechos Humanos y Democracia, 21 octubre 2018 <http://www.acadarc.org.ar/doctrina/articulos/dignidad-derechos-humanos-y-democracia>.

- regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; y mitigar el daño ambiental significativo que se hubiere producido, aún cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado, de conformidad con los párrafos 141 a 174 de esta Opinión.
- c. Los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica, de conformidad con el párrafo 180 de esta Opinión.
- d. Los Estados tienen la obligación de cooperar, de buena fe, para la protección contra daños al medio ambiente, de conformidad con los párrafos 181 a 210 de esta Opinión.
- e. Con el propósito de cumplir la obligación de cooperación, los Estados deben notificar a los demás Estados potencialmente afectados cuando tengan conocimiento que una actividad planificada bajo su jurisdicción podría generar un riesgo de daños significativos transfronterizos y en casos de emergencias ambientales, así como consultar y negociar, de buena fe, con los Estados potencialmente afectados por daños transfronterizos significativos, de conformidad con los párrafos 187 a 210 de esta Opinión.
- f. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, de conformidad con los párrafos 213 a 225 de esta Opinión;
- g. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 23.1.a de la Convención Americana, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, de conformidad con los párrafos 226 a 232 de esta Opinión, y
- h. Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambien-

te que han sido enunciadas previamente en esta Opinión²⁰, de conformidad con los párrafos 233 a 240 de esta Opinión.

Las obligaciones anteriormente descritas fueron desarrolladas en relación con los deberes generales de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal, al ser estos los derechos a los cuales hizo referencia el Estado en su solicitud (supra párrs. 37, 38, 46 y 69). No obstante, lo anterior no significa que estas obligaciones no existan con respecto a los demás derechos que esta Opinión previamente mencionó como particularmente vulnerables a la degradación del medio ambiente (supra párrs. 56 a 69)”.

Por su parte, en el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018), se desarrollan varios estándares en materia de acceso a la justicia en materia ambiental que deben ser implementados tanto por la Sala Constitucional, en el recurso de amparo constitucional, y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en el proceso de amparo de legalidad. Así, dentro de los objetivos de estos acuerdos tenemos *“garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”*. De igual modo, dentro de los principios que informan esta normativa, es preciso mencionar: a) el principio de igualdad y principio de no discriminación; b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; c) principio de no regresión y principio de progresividad; d) principio de buena fe; e) principio preventivo; f) principio precautorio; g) principio de equidad intergeneracional; h) principio de máxima publicidad; i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; j) principio de igualdad soberana de los Estados; y k) principio pro persona. Ahora bien, en lo que atañe al acceso a la justicia en asuntos ambientales, el artículo 8 de los mencionados acuerdos reconoce la obligación estatal de garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. Además:

20 Un análisis detallado sobre cómo funciona el acceso a la justicia en temas ambientales puede ser hallado en González Ballar, R., y Peña Chacón M, *El proceso ambiental en Costa Rica*, San José, Maestría en Derecho Ambiental, Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica, Editorial Isolma, 2015.

“Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento: a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; b) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente. 3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación... 29 c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente; e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba; f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación. 4. Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá: a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo; c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho. 5. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda. 30 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 6. Cada Parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consigna-

das por escrito. 7. Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias”.

Tales son algunos criterios que, en materia de justicia ambiental, deben ser implementados y desarrollados tanto por la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. En este orden de consideraciones, lo importante, sin duda, es resaltar la existencia de la competencia compartida de la Sala Constitucional y del Tribunal Contencioso Administrativo, en sus respectivos procesos de amparo de constitucionalidad y de legalidad, para conocer sobre las posibles afectaciones del derecho a un procedimiento pronto y cumplido, proclamado en el artículo 41 constitucional, relacionados con el pleno goce del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

V. Conclusiones.

En estas líneas se ha desarrollado los alcances del derecho protegido en el artículo 41 constitucional, sobre el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, y su tutela compartida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, vía recurso de amparo de legalidad, cuando se trata de omisiones de resolver y conocer denuncias, quejas o reclamos en materia ambiental. También se ha desarrollado, con alguna profundidad, los alcances del derecho protegido en el artículo 50 constitucional, el cual, como se advirtió, disfruta de una protección multidimensional o multinivel. Espero que estas líneas contribuyan en la tutela efectiva y goce oportuno de los derechos *supra* mencionados.

COMPETENCIA CONCURRENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, CUANDO SE TRATA DE LA DEFENSA DEL DERECHO PROTEGIDO EN EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL, EN LOS CASOS DENUNCIAS O PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES.

Víctor Orozco Solano

RESUMEN

En estas líneas se desarrolla la competencia compartida de la Sala Constitucional de Costa Rica, por medio del recurso de amparo constitucional y del Tribunal Contencioso Administrativo, mediante el recurso de amparo de legalidad, para conocer de las posibles lesiones del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, proclamado en el artículo 41 constitucional, relacionados con omisiones de resolver denuncias, quejas o reclamos ambientales.

PALABRAS CLAVES

Ambiente, Sala Constitucional, Jurisdicción Contenciosa Administrativa, recurso de amparo.

SUMMARY

In these lines the shared competence of the Constitutional Chamber of Costa Rica is developed, through the appeal of constitutional protection and the Administrative Contentious Court, through the recourse of protection of legality, to know of the possible injuries of the right to a procedure administrative soon and fulfilled, proclaimed in the article 41 constitutional, related to omissions to resolve complaints, complaints or environmental claims.

KEY WORDS

environment, Constitutional Chamber, Contentious Administrative Jurisdiction, remedy of amparo.