

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

SEDE OCCIDENTE

FACULTAD DE DERECHO

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO

**“El alcance de la cosa juzgada material en los recursos de amparo
desestimatorios frente al proceso contencioso administrativo en materia
ambiental”**

Yoselin de los Ángeles Avendaño Jiménez, B10706

Mariana Umaña Arroyo, B16657

FEBRERO, 2018



24 de enero de 2018
FD-150-2018

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de las estudiantes: Yoselin Avendaño Jiménez, carné B10706 y Mariana Umaña Arroyo, carné B16657 denominado: "El alcance de la cosa juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios frente al proceso contencioso administrativo en materia ambiental" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.


Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERA ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DIAS HABLES DE ANTICIPACION A LA FECHA DE PRESENTACION PUBLICA".

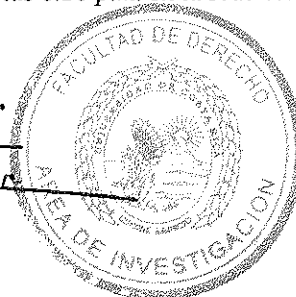
Tribunal Examinador

Informante	MSc. David Alberto Fallas Redondo
Presidente	Lic. Oscar Hernández Cedeño
Secretaria	Licda. María Elena Villalobos Campos
Miembro	Dr. Jorge Córdoba Ortega
Miembro	Dr. Marvin Carvajal Pérez

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el 12 de febrero el 2018, a las 6:30 p.m. en la sede San Ramón.

Atentamente,


Ricardo Salas Porras
Director



RSP/lcv

Cc: arch. expediente



Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 21 de noviembre de 2017

Doctor

Ricardo Porras Salas

Director

Área de Investigación

Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Estimable señor:

Por este medio tengo el agrado de saludarle y a la vez hacer de su conocimiento que he dirigido el trabajo final de graduación titulado *"El alcance de la cosa juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios frente al proceso contencioso administrativo en materia ambiental"*, elaborado por las estudiantes YOSELIN DE LOS ÁNGELES AVENDAÑO JIMÉNEZ, carné universitario número B10706 y MARIANA UMAÑA ARROYO, carné universitario número B16657, y considero que cumple con todos los requisitos de fondo y forma, por lo que se encuentra lista para ser sometido a su defensa pública.

Cabe destacar que durante el proceso investigativo realicé apreciaciones y correcciones a las estudiantes, quienes las acogieron adecuadamente, dando como resultado un análisis jurídico, crítico y novedoso sobre el instituto de la cosa juzgada material y su alcance en las sentencias de los procesos constitucionales.

Agradeciendo la atención a la presente se despide:



M. Sc. David Alberto Fallas Redondo

Director de Tesis.

20 de noviembre de 2017

Doctor

Ricardo Salas Porras

Área de Investigación

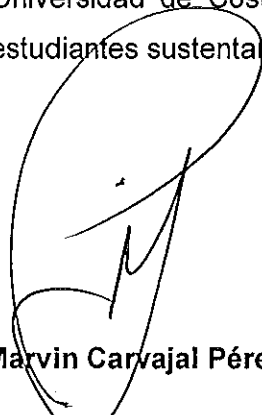
Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Como lector de la Tesis de Graduación para la obtención del título de Licenciadas en Derecho, denominada "El alcance de la cosa juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios frente al proceso contencioso administrativo en materia ambiental", elaborada por las estudiantes YOSSELIN DE LOS ÁNGELES AVENDAÑO JIMÉNEZ, carné universitario número B10706, y MARIANA UMAÑA ARROYO, carné universitario número B16657, una vez leída y realizadas las revisiones y correspondientes observaciones y recomendaciones, por este medio doy mi aprobación en razón de que la investigación reúne los requisitos estatutarios y reglamentarios de fondo y forma exigidos por la Facultad de Derecho y la Universidad de Costa Rica, de este modo avalo la respectiva defensa por parte de las estudiantes sustentantes ante el Tribunal Examinador.

Atentamente;



Dr. Marvin Carvajal Pérez

Lector de la Tesis

20 de noviembre del 2017.

Doctor

Ricardo Salas Porras

Área de Investigación

Facultad de Derecho

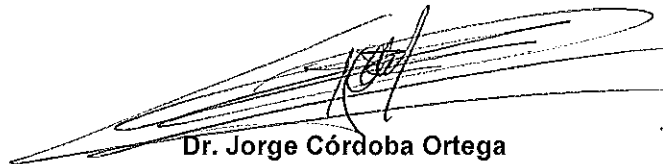
Universidad de Costa Rica

S.D.

Estimable señor:

El suscrito, Jorge Córdoba Ortega, Profesor Catedrático de Derecho de la Sede de Occidente, en mi condición de Lector de la Tesis de Graduación para la obtención del título de Licenciadas en Derecho, denominada: "El alcance de la cosa juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios frente al proceso contencioso administrativo en materia ambiental", elaborada por las estudiantes YOSELIN DE LOS ÁNGELES AVENDAÑO JIMÉNEZ, carné universitario número B10706, y MARIANA UMAÑA ARROYO, carné universitario número B16657, le comunico que una vez leída la investigación y efectuadas las recomendaciones, asesorías y revisiones correspondientes, esta investigación cumple con todos los requisitos de forma y fondo exigidos para este tipo de trabajos por la normativa universitaria y por la respectiva Facultad de Derecho y la Universidad de Costa Rica, por lo cual le manifiesto mi aprobación a dicha investigación académica y el aval respectivo para que sus proponentes procedan a la defensa de su tesis ante el Tribunal Examinador.

Atentamente,



Dr. Jorge Córdoba Ortega

Lector de la Tesis.

San Rafael de Heredia, 22 de noviembre de 2017

Señor
Universidad de Costa Rica


Estimados señores:

En mi calidad de filóloga, hago constar que he revisado el trabajo para optar por el grado de licenciatura en Derecho, bajo el título:

El alcance de la cosa juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios frente al proceso contencioso administrativo en materia ambiental, elaborado por las estudiantes Yoselin de los Ángeles Avendaño Jiménez, carné B10706, y Mariana Umaña Arroyo, carné B16657.

La revisión se hizo en la parte morfosintáctica, forma, estilo, redacción, puntuación y ortografía; por lo cual este trabajo está listo en tales aspectos para ser presentado ante la Universidad.

Atentamente,


Alejandra Hernández Arguedas
Filóloga
Cédula 4 193 626
Carné 66820 del Colegio de
Licenciados y Profesores en Letras,
Filosofía, Ciencias y Artes

DEDICATORIA

A mis padres Guillermo y Yolanda, por haberme dado la vida, brindarme todo su amor y dedicación, por inculcarme las ganas de estudiar y sembrar en mí el deseo de superación, por ser un ejemplo y apoyo incondicional en mi vida. Gracias a ustedes es que he logrado llegar hasta aquí, por esa razón esto también les pertenece a ustedes también.

A mi hija Nicole, que a pesar de haberse formado en mi vientre durante esta última etapa de estudio, ha llegado a ser una luz en mi vida, una razón más para superarme día con día; esto es por ti mi amor.

Yoselin

A mami y a papi, Zaida y Óscar,
y a las chiquillas, Daniela y María José,
a quienes debo mis logros.

Mariana

AGRADECIMIENTOS

Primeramente darle las gracias a Dios, porque sin él y su ayuda no habría podido llegar hasta donde estoy.

A mis hermanas, Diana, Johana y Jacqueline, por siempre estar a mi lado, por ser un ejemplo a seguir; por apoyarme en cada paso que he dado, además de brindarme una palabra de aliento y cariño cada vez que lo he necesitado. Ustedes son increíbles, gracias por motivarme y nunca dejarme desfallecer.

A Cristian, quien desde hace 8 años ha estado conmigo apoyándome para que me supere; porque desde que entré a la universidad no ha hecho más que brindarme su amor y comprensión en cada momento difícil que pasé. Gracias por estar siempre a mi lado y formar conmigo a nuestro rayito de luz.

A Mariana, por ser mi compañera incondicional desde que entramos a la universidad, porque siempre me brindó su ayuda y apoyo cada vez que lo necesité. Gracias por llevar a cabo conmigo este trabajo tan importante para nuestra carrera, y por comprenderme en los momentos complicados que pasé. Gracias por ser mi compañera de mil y un batallas.

Por último, a nuestro director David Fallas Redondo, y a los lectores Marvin Carvajal Pérez y Jorge Córdoba Ortega, por brindarnos toda la ayuda que requerimos en la elaboración de este trabajo de investigación; sin sus consejos y orientación esto no habría sido posible.

Yoselin

A Dios, por demostrarme siempre su misericordia.

A abuela Milda, abuelo Alberto y tío Félix, que me han ayudado desmedidamente en lo que llevo de vida.

A Jos, por acompañarme y tolerarme durante todo el proceso universitario. Gracias por demostrarme su amistad incondicional.

Al profesor M.Sc. David Fallas Redondo, por su dirección abnegada.

A los profesores lectores, Dr. Jorge Córdoba Ortega y Dr. Marvin Carvajal Pérez, por su disposición y guía para la realización de esta investigación.

Mariana

ÍNDICE

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	iii
ÍNDICE	v
TABLA DE ABREVIATURAS	viii
RESUMEN	ix
FICHA BIBLIOGRÁFICA	xi
INTRODUCCIÓN	1
TÍTULO I: SALA CONSTITUCIONAL: EL RECURSO DE AMPARO Y EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN PROCURA DE LA DEFENSA AMBIENTAL	7
Capítulo I: Vía del amparo: papel de la Sala Constitucional	7
Sección I: Sala Constitucional	8
A) <i>Aspectos históricos</i>	8
B) <i>Competencia</i>	13
C) <i>Efectos de las resoluciones: vinculatoriedad erga omnes y preclusión</i>	21
Sección II: El Recurso de amparo	27
A) <i>Concepto, origen y naturaleza</i>	27
B) <i>Actos recurribles</i>	38
C) <i>Ventajas y limitaciones</i>	42
Capítulo II: Vía contencioso administrativa	44
Sección I: Aspectos sustanciales	44
A) <i>Origen y naturaleza</i>	45
B) <i>Constitucionalidad del Código Procesal Contencioso Administrativo</i> ...	52
C) <i>Alcance de la jurisdicción: Legalidad</i>	56
Sección II: La jurisdicción contencioso administrativa y defensa del ambiente	59
A) <i>Competencia</i>	59
B) <i>Capacidad de las partes</i>	70
C) <i>Legitimación y acción popular</i>	74
TÍTULO II: EL EFECTO DE COSA JUZGADA	80

Capítulo único: La cosa juzgada y sus implicaciones.....	80
Sección I: Generalidades.....	80
A) <i>Definición</i>	81
B) <i>Elementos: sujeto, objeto y causa</i>	86
A) <i>Regulación</i>	91
Sección II: Caracterización de la cosa juzgada.....	96
A) <i>Implicaciones prácticas de la cosa juzgada</i>	96
B) <i>Seguridad jurídica como principio rector</i>	99
C) <i>Posición de la Sala Constitucional</i>	103
TÍTULO III: EL EFECTO DE LAS SENTENCIAS DE LOS AMPAROS	
DESESTIMATORIOS.....	108
Capítulo I: Vinculatoriedad <i>erga omnes</i>	108
Sección I: Aspectos generales.....	109
A) <i>Conceptualización</i>	109
B) <i>Precedentes y jurisprudencia</i>	112
C) <i>Diferencia con la cosa juzgada</i>	117
Sección II: Aplicabilidad	120
A) <i>Recurso de amparo</i>	120
B) <i>Habeas corpus</i>	121
C) <i>Acción de inconstitucionalidad</i>	122
Capítulo II: Análisis del efecto de las sentencias desestimatorias de amparo y su relación directa con el acceso a la justicia ambiental: referencia al caso COMCOAS	124
Sección I: Caso COMCOAS	124
A) <i>Cuadro fáctico</i>	125
B) <i>Aspectos jurídicos</i>	129
C) <i>Reseña en la jurisdicción contencioso administrativa</i>	134
D) <i>Pronunciamiento de la Sala Constitucional</i>	150
Sección II: Insubsistencia de cosa juzgada constitucional en los amparos desestimatorios	162

<i>A) Diferencia entre la vinculatoriedad erga omnes, cosa juzgada y preclusión.....</i>	163
<i>B) Cambio de criterio de la Sala (antecedente) y seguridad jurídica: fundamento</i>	168
<i>C) Respaldo jurídico: Ley de la Jurisdicción Constitucional</i>	172
<i>D) Implicaciones en la tutela judicial efectiva.....</i>	176
CONCLUSIONES	183
BIBLIOGRAFÍA	193

TABLA DE ABREVIATURAS

Código Procesal Contencioso Administrativo: CPCA

Comercializadora de Concreto y Asfalto Comcoas, Sociedad Anónima: COMCOAS

Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José

Ley de la Jurisdicción Constitucional: LJC

Ley General de la Administración Pública: LGAP

Estudio de Impacto Ambiental: EIA

Ministerio de Ambiente y Energía: MINAE

Ministerio de Agricultura y Ganadería: MAG

Ministerio de Economía, Industria y Comercio: MEIC

Ministerio de Obras Públicas y Transportes: MOPT

Secretaría Técnica Nacional Ambiental: SETENA

RESUMEN

La presente investigación tiene como objeto de estudio el criterio adoptado por la Sala Constitucional en el Voto n.º 2014-012825 de las 15 horas y 5 minutos del 6 de agosto de 2014, bajo el que otorga el carácter de cosa juzgada material a las sentencias desestimatorias de los recursos de amparo a pesar de la existencia de una norma expresa en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la cual establece que el rechazo del recurso de amparo no prejuzga sobre las responsabilidades en que haya podido incurrir el agraviante, por lo tanto el agraviado puede acudir a otra vía a ejercitar las acciones correspondientes. Con el criterio se impide que el agraviado acuda a la vía ordinaria para que desde la óptica de legalidad se determine si se está ante una vulneración a un derecho fundamental.

Se encabeza la investigación con un título dedicado a tres temas: Sala Constitucional, recurso de amparo y jurisdicción contencioso administrativa, ya que resultan ser la base teórica para comprender la posición esgrimida por las investigadoras. Se destacan aspectos sustanciales de cada eje con la finalidad de seccionar la globalidad de esta tesis.

Luego se abarca de forma amplia el instituto de la cosa juzgada, haciendo referencia a las dos dimensiones, formal y material, con especial enfoque en la última por ser parte esencial del análisis de esta tesis; aunado se expone el efecto *erga omnes*, propio de los precedentes y jurisprudencia de la Sala Constitucional;

y se desarrollan conceptualizaciones, incidencias y diferenciaciones con otras figuras procesales, como la propia cosa juzgada y el efecto de preclusión.

Como corolario se detalla un caso que se lleva a instancias jurisdiccionales, el cual se reconoce a lo largo de la investigación como COMCOAS. El caso resulta apto para análisis por las situaciones de hecho y de derecho que desencadena, así como por el tratamiento que tiene en manos de la Administración de Justicia, máxime que a raíz del mismo la Sala emite la sentencia donde adopta el criterio de que existe cosa juzgada material en las sentencias que rechazan un recurso de amparo.

Se desentraña el cuadro fáctico del COMCOAS y los aspectos jurídicos en relación con los recursos presentados contra las actividades desarrolladas, se reseñan los pronunciamientos judiciales y de último se indica el análisis integral del caso en relación con la teoría y las competencias de cada jurisdicción, de manera que se deja en evidencia la insubsistencia del criterio y se señalan las razones de por qué las investigadoras consideran la contravención de no solo un artículo normativo, sino que además se vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de seguridad jurídica, y de forma concreta el medio ambiente y el bienestar de la población humana.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Avendaño Jiménez, Yoselin y Umaña Arroyo, Mariana. **“El alcance de la cosa juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios frente al proceso contencioso administrativo en materia ambiental”**. Tesis de licenciatura en Derecho, Facultad del Derecho. Universidad de Costa Rica. San Ramón, Costa Rica. 2018. XI y 203.

Director: M. Sc. David Alberto Fallas Redondo.

Palabras clave: Sala Constitucional, recurso de amparo, derechos fundamentales, jurisdicción contencioso administrativa, derecho ambiental, principio precautorio, principio de objetivación de la tutela del ambiente, capacidad de las partes, acción popular, conflicto de competencia, legalidad, cosa juzgada, seguridad jurídica, *erga omnes*, tutela judicial efectiva.

INTRODUCCIÓN

Conforme la sociedad cambia, también varían otros aspectos paralelos a ella, como es el caso de los derechos humanos, que en la última década el conjunto de derechos y libertades de la persona humana ha sufrido una evolución favorecedora que amplía el panorama, de manera que se reconocen nuevos derechos, ya sean genuinos o derivados de aquellos existentes, tal como sucede con el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que hasta antes de 1994 debía entenderse en análisis armónico de los artículos 21 y 89 de la Constitución Política, sobre la inviolabilidad de la vida humana y la protección de las bellezas naturales respectivamente.

En 1994, mediante la Ley n.º 7412 del 3 de junio de 1994, se reforma el artículo 50 de la Constitución Política, incorporándose expresamente el derecho que tiene toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la consecuente legitimación para denunciar infracciones y el derecho de reclamar la reparación en caso de daño; posterior a este reconocimiento, ha seguido la evolución y se han reconocido otros como el derecho al agua, a la salud, derecho de participación en asuntos ambientales, derecho a la calidad de vida¹, entre otros.

De igual manera, los mecanismos de defensa de derechos tienen que ponerse a la postre, los clásicos instrumentos son el recurso de amparo y el

¹ Consúltense los votos n.º 18665-2012, n.º 04850-2015 y n.º 00811-2016; todos de la Sala Constitucional.

recurso de *habeas corpus* se mantienen idóneos para garantizar la esfera de derechos y libertades del ciudadano costarricense; sin embargo, de manera importante con establecimiento formal de la jurisdicción contencioso administrativa se logra avanzar en la esfera garantista, ya que se posibilita la vía para la tutela directa de derechos fundamentales.

Los mecanismos de defensa constitucionales son de revisión exclusiva de la Sala Constitucional bajo los parámetros propios de su competencia (análisis de constitucionalidad) y la jurisdicción contencioso administrativa es ejercida por los órganos contenciosos administrativos, los cuales realizan un examen desde el ámbito de legalidad, de manera que la garantía de derechos fundamentales es ejercida de forma concurrente por las instancias referidas, sin embargo, con un voto la Sala Constitucional ha cercenado la competencia de la jurisdicción ordinaria, al otorgarle el efecto de cosa juzgada a las resoluciones desestimatorias de amparo, sin un razonamiento lógico y coherente con el ordenamiento y la doctrina reconocida.

Partiendo de lo anterior, se considera pertinente efectuar un estudio profundizado del alcance de ambas jurisdicciones en razón de competencia, así como la relación de ambas con los institutos procesales de cosa juzgada y vinculación *erga omnes*, pues a criterio de las investigadoras, se parte de una confusión de figuras jurídicas para desencadenar un insostenible criterio, que pasa por encima del principio de seguridad jurídica y del derecho a la tutela judicial efectiva, que sin duda representa una repercusión grave en materia de defensa ambiental.

El objetivo general de la investigación es: “Analizar el efecto de la cosa juzgada en los recursos de amparo desestimatorios en materia ambiental frente al proceso contencioso administrativo”. Los objetivos específicos que lo acompañan son: “Delimitar el alcance de la jurisdicción constitucional y el recurso de amparo como instrumento jurídico constitucional y medio de defensa ambiental”, “Establecer el concepto de cosa juzgada y su implicación en los recursos de amparo”, “Estudiar la naturaleza de la jurisdicción contencioso administrativa y sus ventajas como vía de acceso para defensa del ambiente” y “Analizar el caso Comercializadora de Concreto y Asfalto Comcoas, Sociedad Anónima (en adelante COMCOAS) como punto de partida del tema de investigación”.

Como hipótesis planteamos que la Sala Constitucional debe reconsiderar el criterio adoptado sobre atribuir el carácter de cosa juzgada material a las resoluciones desestimatorias de los recursos de amparo, en el tanto dichos fallos no solo contrarían la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sino que además en un plazo cercano van a generar un conflicto de competencia entre la jurisdicción constitucional y la contencioso administrativa; existe la necesidad sobremanera de que la Sala Constitucional dimensione las consecuencias que con ello acaecen en materia ambiental, específicamente en el acceso a la justicia.

Con respecto a la metodología seleccionada para llevar a cabo la investigación, se elige el método de investigación analítico, ya que este consiste en descomponer el todo en sus partes y así poder hacer un mejor estudio fragmentado del tema, para llegar a formar la relación que existe entre las particularidades con el todo. Aspectos como el recurso de amparo, la cosa

juzgada, la Sala Constitucional, la jurisdicción contencioso administrativa y el caso COMCOAS se abarcan en su individualidad para poder determinar su contenido tal cual es, y lograr de una forma acertada y fundamentada, realizar el análisis correspondiente que dirija a concretar la correspondencia que existe entre dichos aspectos, el tema de investigación y la problemática que gira en torno al mismo.

A continuación se muestra el modo en que se pretende alcanzar cada uno de los objetivos planteados:

Objetivo específico n.º 1: este objetivo se desarrolla mediante el estudio y análisis de material bibliográfico sobre el tema de la Sala Constitucional y el recurso de amparo.

Objetivo específico n.º 2: el segundo objetivo, por su parte, de igual que el anterior, se aborda a partir del análisis de material bibliográfico, específicamente acerca del tema de la cosa juzgada y sus implicaciones.

Objetivo específico n.º 3: este aspecto se plantea en dirección al funcionamiento en materia ambiental del proceso contencioso administrativo, se desarrolla mediante el estudio y análisis de material bibliográfico.

Objetivo específico n.º 4: por último, este objetivo se pretende cumplir a través del análisis en su totalidad del caso COMCOAS, para obtener los datos necesarios que permitan hacer el análisis propuesto.

Finalmente en cuanto a la estructura de la investigación, el desarrollo se divide en tres títulos. El primer título se dedica a la Sala Constitucional, el recurso

de amparo y el proceso contencioso administrativo desde el enfoque de procura de la defensa ambiental, este título se divide en dos capítulos, el primero referido a la vía del amparo y el papel de la Sala Constitucional. La sección primera del mismo se dedica a la Sala Constitucional; se estudia su historia, su competencia y los efectos de sus resoluciones, *erga omnes* y preclusión. En la sección segunda se detalla el recurso de amparo, partiendo de tres puntos: concepto, actos recurribles, y ventajas y limitaciones.

El capítulo segundo del primer título se enfoca en la vía contencioso administrativa. La primera sección abarca su origen y naturaleza, la constitucionalidad en el Código Procesal Contencioso Administrativo y el alcance de legalidad propio de la jurisdicción. La sección segunda tiene como contenido la jurisdicción y la defensa ambiental, propiamente sobre su competencia, capacidad de las partes, legitimación y acción popular.

El título segundo se denomina “El efecto de cosa juzgada” y se conforma por un único capítulo donde se establecen sus implicaciones, de manera que la sección primera incluye la definición, sus elementos y la regulación normativa. Por su parte, en la sección segunda se especifica su caracterización, seccionada en implicaciones prácticas, seguridad jurídica como principio rector y posición de la Sala Constitucional.

El tercer título, llamado “El efecto de las sentencias de los amparos desestimatorios”, se divide en dos capítulos con dos secciones cada uno.

El capítulo primero se nombra vinculación *erga omnes*. La sección primera puntualiza aspectos generales como conceptualización, precedentes y jurisprudencia, y diferencia con la cosa juzgada. La sección segunda se conforma de la aplicabilidad del efecto en las sentencias de recursos de amparo, recursos de *habeas corpus* y acciones de inconstitucionalidad.

El segundo capítulo se reserva para el análisis del efecto de las sentencias desestimatorias de amparo y su relación directa con el acceso a la justicia ambiental, teniendo como base el estudio del caso COMCOAS. En la sección primera se desarrolla en modo de reseña lo relativo al caso y para la segunda se reserva el análisis de las investigadoras con el fin de sostener la insubsistencia de la cosa juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios; los puntos tratados son diferencia entre cosa juzgada, vinculación *erga omnes* y preclusión, respaldo jurídico, cambio de criterio de la Sala y seguridad jurídica, e implicaciones en la tutela judicial efectiva.

TÍTULO I: SALA CONSTITUCIONAL: EL RECURSO DE AMPARO Y EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN PROCURA DE LA DEFENSA AMBIENTAL

En el título primero de la presente investigación se desarrollan tres ejes temáticos: Sala Constitucional, recurso de amparo y jurisdicción contencioso administrativa; abarcados desde una perspectiva meramente teórica. Se expone una base doctrinaria, normativa y jurisprudencial de aspectos propios de cada uno con el propósito de consolidar una herramienta al alcance del lector como sujeto ciudadano, para que avance en la lectura con entendimiento y pueda comprender la posición que como investigadoras se busca demostrar.

Capítulo I: Vía del amparo: papel de la Sala Constitucional

El primer capítulo de este título contiene dos secciones en las cuales primeramente se detallan generalidades de la Sala Constitucional así como de la jurisdicción propiamente dicha; se detallan particularidades del recurso de amparo como medio de defensa de derechos y libertades, plasmando conceptos, actos recurribles y algunas de las ventajas y limitaciones; y por último se indican aspectos sustanciales de la jurisdicción contencioso administrativa y su idoneidad para la defensa del ambiente.

Sección I: Sala Constitucional

En esta sección se hace alusión a la Sala Constitucional como la Sala de la Corte Suprema de Justicia encargada de ejercer la jurisdicción constitucional; se repasan aspectos históricos y generales, su competencia y se introduce el efecto *erga omnes* al que se hace referencia a lo largo de la investigación.

La Sala Constitucional es la responsable de impartir la llamada justicia constitucional en Costa Rica. Como justicia constitucional se debe entender aquella jurisdicción encargada de controlar el poder a favor de los ciudadanos, lo cual se logra mediante la implementación de normas e instrumentos acordados por un sistema, para garantizar y proteger a los ciudadanos con las disposiciones fundamentales.

Para conocer lo relativo al desempeño de la Sala Constitucional en el país y así determinar su funcionamiento, en este capítulo se incluyen los aspectos históricos, la competencia y los efectos de sus sentencias como ejes fundamentales.

A) Aspectos históricos

Para abordar el tema de la Sala Constitucional y su historia, se hace necesario entrar a conocer, aunque de forma somera, el origen de la justicia constitucional; ello por cuanto no podemos obviar que de dichos orígenes se desprende la futura existencia en nuestro país de una Sala especializada que

ejecuta las disposiciones constitucionales; y más allá de eso, la explicación de la existencia misma de una Constitución operante en cada Estado que así lo requiera. Para poder cumplir con lo anterior, debemos brindar un criterio global para determinar de alguna forma el nacimiento de dicha jurisdicción.

Como un primer acercamiento al tema, Víctor Eduardo Orozco Solano² expresa que la Constitución se desencadena como una lucha histórica de los individuos frente a abusos de poder por parte de los poderes públicos, de forma más específica, de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En estadios antiguos de derecho como el romano, es posible encontrar vestigios de lo que hoy conocemos como justicia constitucional; pero si bien nos referimos a precedentes fuertes, podemos mencionar los pronunciamientos de Sir Edward Coke, *Chief Justice* de los tribunales ingleses de inicios del siglo XVII³ en los cuales Coke combatió el poder absoluto, afirmando que existía un derecho consuetudinario superior al decretado y el cual resultaba imperativo a todas las autoridades. Así lo reafirma la doctrina española cuando señala que se llegó a un momento dado en el que impera la idea de un derecho superior al emanado por las cámaras legislativas, línea de pensamiento instaurada por el juez antes citado.

Siguiendo en la historia, hemos de mencionar que todos los criterios emitidos por el juez Coke fueron recogidos posteriormente por lo que hoy conocemos como los Estados Unidos de América, y a pesar de que aplicaron en varias ocasiones esta doctrina, es hasta el caso *Marbury versus Madison*, donde

² Víctor Eduardo Orozco, *La fuerza normativa de la constitución* (San José: Investigaciones Jurídicas, 2008).

³ Eduardo Ortiz, "El control de constitucionalidad de la normas en Costa Rica", *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 66 (1990), 21.

se asienta el más claro e importante precedente sobre la materia⁴ ya que en ella se dispuso que le corresponde a los tribunales determinar la validez constitucional de las leyes. Se da tanto crédito a dicha aseveración, en el entendido de que en ningún otro ordenamiento jurídico se había reconocido como competencia de los tribunales dicha función⁵.

Para Orozco Solano, el caso *Marbury versus Madison* (anteriormente aludido) desencadena algo más que el origen de la justicia constitucional; desentraña la existencia de la supremacía de la Constitución Política, pues así lo señaló el juez Marshall en la citada sentencia, al indicar que la Constitución es superior a cualquier norma ordinaria de la legislación.

Después de haber concluido que el sistema jurídico norteamericano es el antecedente más fuerte, podemos dar inicio con el tema que nos interesa en este apartado y para ello es necesario anotar, que la jurisdicción constitucional en Costa Rica fue creada a partir de la reforma sufrida en los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política y la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el año 1989.

Alex Solís Fallas comenta que con dichas reformas se reconoce a la Carta Magna costarricense como una norma jurídica aplicable en sí misma y, por consecuente, se les concede a los principios y valores constitucionales carácter jurídico. Aunado a lo anterior, se amplía también la gama de derechos

⁴ *Ibíd.*, 24-26.

⁵ Marcela Abellán, "Los efectos de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional en materia de recursos de habeas corpus, amparo y acciones de inconstitucionalidad octubre de 1989 a julio de 1992" (seminario de graduación para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 1993), 100.

fundamentales, ya que al darse un reconocimiento de los derechos humanos proclamados en institutos de derecho internacional, se hizo necesario establecer mecanismos efectivos para la protección de los mismos y así asegurar la supremacía constitucional.

Debemos señalar además, que el panorama de la Constitución Política costarricense descrito en el párrafo anterior, no siempre fue como lo denotamos hoy, ya que el origen del control constitucional se remonta al año 1812, cuando el encargado de garantizar la jerarquía de las normas constitucionales era el Poder Legislativo. De acuerdo a la recopilación realizada por la estudiante Johanna Quesada Rodríguez en su trabajo final de graduación, desde 1888 y hasta 1937 el control de la Constitución le correspondía a dos sistemas paralelos: uno por su parte era el Poder Legislativo, que no ponía mucho en práctica dicha potestad, y por otro lado se encontraba el Poder Judicial, cuya función le competía a cada juez hacer un análisis integral para determinar la incidencia de aspectos constitucionales en cada caso concreto.

Posteriormente, en el año 1938 se elimina el sistema difuso que venía imperando, para adoptar un sistema concentrado en el cual se designa a la Corte Plena como órgano encargado de definir la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos o resoluciones gubernamentales, para lo cual se hacía mediante la votación no menor de dos tercios del total de los magistrados⁶.

⁶ Johanna Quesada, "Sala Constitucional: excesos en la delimitación de sus potestades como contralor de constitucionalidad a la luz de la su jurisprudencia" (tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 2011), 112.

Ya con la fundación de la segunda República en 1949, se establece de manera expresa que le corresponde al Poder Judicial el control absoluto de constitucionalidad, pero mediante una Sala especializada en la materia. Sin embargo, a pesar de la exigencia creada, bastaron 40 años más para que se estatuyera de forma plena dicha Sala, la cual se da en 1989 con la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ley que funge como marco normativo exclusivo de este nuevo órgano jurisdiccional⁷.

Antes de la creación de la Sala en 1989, existe una pluralidad de legislación en cuanto a materia constitucional, pues por un lado se encontraba regulado el recurso del *habeas corpus* mediante la Ley 35 del 24 de noviembre de 1932, por otro el recurso de amparo con la Ley 1161 del 2 de junio 1950, y por otro el recurso de inconstitucionalidad con el Código de Procedimientos Civiles de 1936. Por si fuera poco, se menciona que estos tres recursos eran conocidos por jurisdicciones diferentes, por lo cual es imposible aplicar uniformemente principios generales sobre la materia que versan.

La clara problemática de ese sistema empleado, radicaba en que a ese momento no existían jueces especializados en materia constitucional, por lo tanto le correspondía a los jueces ordinarios dilucidar dichos problemas constitucionales también; dado lo anterior en muchas ocasiones estos se inclinan por fallar a favor de las reglas ordinarias que ellos mismos aplican, no declarando la ilegitimidad respecto a la Constitución, o no declarando inconstitucionales determinadas normas que sí lo eran.

⁷ *Ibíd.*, 113.

Para Luis Paulino Mora Mora (presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en ese momento), la Sala Constitucional con su innovación, viene a desencadenar en una verdadera norma superior a todo el ordenamiento jurídico costarricense, de aplicación normal y positiva, así como también la dota de un carácter rígido al instaurar la vinculatoriedad *erga omnes* como medio para asegurar el acatamiento de las resoluciones emanadas por esta nueva Sala.

A partir de lo que hemos venido esbozando, el control constitucional que hoy gozamos, ha pasado por un duro y largo proceso de conformación, pues pasó de ser una norma poco aplicable, para convertirse en el pilar del ordenamiento jurídico costarricense, iniciando con la creación de una Sala especializada encargada de aplicar de forma íntegra y cabal los preceptos supremos del ordenamiento jurídico nacional.

B) Competencia

El objeto de la justicia constitucional es sin duda alguna el Derecho de la Constitución; en pocas palabras, la Sala Constitucional tiene como fin es regular la jurisdicción constitucional, la cual tiene como cometido primordial garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, el Derecho Internacional vigente en la República, además de los derechos y libertades fundamentales dispuestas por la Constitución Política costarricense.

Pérez Royo⁸ ilustra lo anterior cuando manifiesta que los tribunales constitucionales son los intérpretes supremos de la Constitución y garantes de la juridicidad de dicha norma.

Es necesario mencionar en este punto que la Sala Constitucional, de acuerdo con Pérez Tremps, no controla cualquier tipo de actos, sino los que son violatorios directamente de la Constitución y considera que los tribunales constitucionales tienen suficiente autoridad en el tanto a la hora de concretizar las normas constitucionales crean derecho, pero si bien es cierto poseen esa facultad o poder, siempre se encuentran limitados por la misma Constitución⁹; por lo que en ese sentido se encuentran supeditados a ella y no pueden ir más allá de lo que ella establece.

Kelsen concuerda con este criterio, cuando dice que la actividad del legislador constitucional está determinada por la misma Constitución, teniendo presente que el órgano constitucional fue creado tomando en consideración la división de poderes, pues para este reconocido autor, la concentración del poder en un solo órgano resultaría sumamente peligroso para la democracia¹⁰. La Sala Constitucional viene a formar parte de un equilibrio de frenos y contrapesos en el poder absoluto, por lo que de esta forma, ni de ninguna otra, se justifica que exista la concentración de poder en un órgano más que en otro, pues atentaría contra

⁸ Javier Pérez, *La reforma constitucional* (Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987), 107.

⁹ Pablo Pérez, *Tribunal constitucional y poder judicial* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985), 7-8.

¹⁰ Hans Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constituonnelle)* (París: Revue de droit public et science politique en france et a l' étranger, 1928), 26-27.

uno de los principales cometidos por los cuales fueron creados los poderes del Estado.

Como bien hemos señalado al inicio de este apartado y en el acápite que antecede, la Sala Constitucional se debe en todo a la Constitución Política, ya que con motivo a ella es que ha sido creada, para lograr un cumplimiento efectivo y completo de las normas que en la misma se estatuyeron, para lo anterior, este mismo cuerpo normativo ha dotado a este órgano jurisdiccional de una serie de competencias específicas, las cuales se detallan a continuación.

La Sala Constitucional¹¹, en su página oficial consigna que para el cumplimiento de sus fines, la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece 6 recursos, los cuales encasilla como sus funciones y competencias y son los siguientes:

El recurso de *habeas corpus* que garantiza la libertad e integridad de la persona humana, la protege de ser perturbada o de sufrir restricciones por actos y omisiones que cometa la autoridad, detenciones e comunicaciones ilegítimas. Además, resguarda la libertad de tránsito.

Por su parte, el recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales, con excepción de aquellos protegidos por el *habeas corpus*.

La acción de inconstitucionalidad está dispuesta para proceder contra las leyes y disposiciones generales que lesionen alguna norma o principio

¹¹ Sala Constitucional de Costa Rica, "Sentencias relevantes", acceso setiembre 30, 2016, <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/default.htm>.

constitucional, o cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite indispensable indicado en la Constitución o establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, de igual forma, es empleado cuando se aprueba una reforma que atenta contra las normas constitucionales o si una ley o disposición general va en contra de un tratado público o convenio internacional aprobado por Costa Rica.

Por otro lado, la consulta legislativa de constitucionalidad faculta a los diputados en número no menor a 10 para solicitar a la Sala Constitucional su opinión previa de los proyectos legislativos a efectos de corroborar que no infringen la Constitución y dispone la obligación de consultar a la Sala en relación con otros proyectos de ley. Para esto existen dos tipos de consulta: la preceptiva y la facultativa.

El otro recurso consiste en la consulta judicial, la cual es aquella presentada por los jueces ante la Sala, para aclarar sus dudas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deban aplicar o de un acto, conducta u omisión que deban juzgar.

Por último, se encuentra el conflicto constitucional, este es el relacionado con los conflictos de competencia o atribuciones entre los poderes del Estado y el Tribunal Supremo de Elecciones, o entre aquellos y la Contraloría General de la República, las entidades descentralizadas, municipalidades y otras personas de derecho público.

En el mismo orden de ideas, el autor Alex Solís Fallas aborda el estudio de las competencias de la Sala mediante una clasificación tripartita de la misma. Para él, las competencias de la Sala se dividen en tres grandes grupos, a saber: jurisdicción constitucional de constitucionalidad, jurisdicción constitucional de libertad y jurisdicción constitucional de conflictos constitucionales¹².

Por su parte, la primera clasificación se divide en dos: controles constitucionales *a priori* y controles constitucionales *a posteriori*. Los controles constitucionales *a priori* son conocidos también como controles preventivos, porque su finalidad radica en impedir que se realicen reformas constitucionales, o que una ley, convenio o tratado sean aprobados o ratificados al ser controvertidos para el Derecho de la Constitución.

Como parte de estos controles preventivos, se cuenta con la consulta legislativa de constitucionalidad (preceptiva y facultativa) y el veto por razones de inconstitucionalidad. Por otro lado, los controles constitucionales *a posteriori* tienen como fin primordial dejar sin efecto una ley en todo o en parte, cuando contengan aspectos que riñan con los principios o mandatos constitucionales; como parte de este control *a posteriori* se ubica la acción de inconstitucionalidad y la consulta judicial de constitucionalidad (facultativa y preceptiva).

La segunda competencia general de la Sala Constitucional la conforma la jurisdicción constitucional de la libertad, su nombre responde al mandato de tener que garantizar todo lo relativo a los derechos y libertades consagradas en la

¹² Alex Solís, *La dimensión política de la justicia constitucional* (San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1999), 102.

Constitución Política, así como en los instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica. Con el objetivo de hacer efectivas las garantías mencionadas, se dispone el recurso de *habeas corpus* y de amparo como medios idóneos para esos fines.

Por último, como tercer orden de clasificación se encuentra la jurisdicción constitucional de conflictos, la cual -como su nombre lo indica- le da la potestad de dirimir aquellos conflictos que dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional en su artículo 109; en resumen: conflicto de competencias o atribuciones entre los poderes del Estado.

Posteriormente, hablando normativamente sobre las competencias de la Sala Constitucional, podemos ubicar las mismas en el texto constitucional en los siguientes artículos: 10, 48 y 128 de la Constitución Política, los cuales rezan así:

ARTÍCULO 10.- 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. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

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

b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.

ARTÍCULO 48.- Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.

ARTÍCULO 128.- Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declarada sin constitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales¹³.

¹³ Costa Rica, "Constitución Política de la República de Costa Rica: 8 de noviembre de 1949" San José, Imprenta IJSA (2011).

De igual modo, se puede encontrar su competencia de manera un poco resumida en el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual menciona de forma literal:

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 Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público.

ch) Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la presente Ley le atribuyan¹⁴.

¹⁴ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley 7135 de la Jurisdicción Constitucional: 5 de octubre de 1989” La Gaceta n.º 198 (10 de octubre, 1989).

De lo que hemos venido apuntando a lo largo de este apartado, podemos identificar una congruencia en el criterio del autor Alex Solís Fallas y lo que hemos recabado de la página web de la Sala, así como de los artículos mencionados como fundamento jurídico de dichas competencias; pues la división tripartita del autor se materializa en las citas normativas transcritas y en la reseña hecha en la página de este órgano jurisdiccional.

Para finalizar, podemos determinar que la Sala Constitucional en el amplio ejercicio de sus funciones, tiene como principal cometido la aplicación o concretización a cabalidad de las normas constitucionales; por lo que cuando se somete a su conocimiento un caso, esta debe abocarse a realizar un examen de constitucionalidad, determinando posibles o nulas violaciones a la Carta Magna.

A pesar de que se le confiere tan grande potestad de colegir situaciones de mucha envergadura, no podemos enmarcar a la Sala Constitucional como un órgano jurisdiccional incontrolable, ya que no puede sobrepasar los límites que la misma Constitución le impone, debiendo actuar siempre en respeto y acatamiento de la norma suprema, que responde como antecedente inmediato a su creación.

C) Efectos de las resoluciones: vinculatoriedad erga omnes y preclusión

Como dato preliminar del tema de la vinculatoriedad *erga omnes*, debemos señalar que con la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se instauró el carácter *erga omnes* de las resoluciones de la Sala Constitucional, es decir, las resoluciones esbozadas por la Sala Constitucional son de acatamiento

obligatorio para todos, excepto para ella misma, lo cual deja cabida para que la Sala pueda cambiar o modificar su criterio en casos posteriores.

La Sala Constitucional, por medio de la Resolución n.º 004837 del 8 de abril del 2016, expresa que la vinculatoriedad *erga omnes* deriva del principio de supremacía de la Constitución Política, por cuanto a partir de esta máxima todo el ordenamiento jurídico, tanto en forma como en contenido, debe ser congruente con la norma suprema. En consecuencia, todos los operadores del derecho, y en especial los jueces -como intérpretes y ejecutores de la ley-, se encuentran obligados a emplear las reglas, principios, valores constitucionales, así como la jurisprudencia de la Sala Constitucional; elementos que sirven como parámetros de interpretación.

Sigue indicando el mismo fallo que los Tribunales Constitucionales al tener una función unificadora de la interpretación del ordenamiento desde el ámbito constitucional, sus resoluciones poseen vinculación *erga omnes*, conteniendo un efecto informador y conformador que alcanza la tarea de todo juez cuando conozca de materias o temas ya resueltos por la jurisdicción constitucional.

Según Hernández Valle¹⁵, la razón de ser de la vinculatoriedad estriba en el papel tan importante que goza la Sala Constitucional como intérprete supremo del Derecho de la Constitución, el cual pretende brindar claridad y seguridad jurídica; por esto, es necesario que exista una vinculación de la conducta futura de los órganos estatales y particulares, señalándoles de este modo el marco dentro del

¹⁵ Rubén Hernández, *La tutela de derechos fundamentales* (San José: Editorial Juricentro, 1990), 236.

cual pueden actuar de forma futura, al prohibirles con ello que se vuelvan a repetir actuaciones declaradas con anterioridad como actos contrarios a la Constitución.

En cuanto a la operatividad de la vinculatoriedad *erga omnes* de las resoluciones de la Sala Constitucional, Hernández Valle cita el Voto 2582-94, en el cual se menciona con claridad que los funcionarios que administran justicia no pueden aplicar o interpretar las normas de manera distinta a la determinada en los precedentes y jurisprudencia de la Sala Constitucional. Asimismo, debemos indicar que el efecto de la vinculatoriedad alcanza (como el mismo artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional lo establece implícitamente) a terceras personas que no han sido parte del proceso, pero se encuentran en la misma condición.

Por mandato de la vinculatoriedad, lo que obliga de las resoluciones constitucionales no solo es la parte dispositiva, sino también aquellas razones o motivos incluidos en los considerandos sin los cuales el fallo no puede existir¹⁶. Lo anterior en el entendido de que la parte considerativa contiene las razones y motivos por los cuales el acto o la norma resultan ilegítimos constitucionalmente hablando; por consiguiente, se prohíbe que estos actos o normas sean aplicados con posterioridad al fallo que los impugna.

Hablando del tiempo de duración de la vinculatoriedad, debemos hacer la acotación que este punto difiere de la cosa juzgada material, pues es con en ésta última que, con el efecto que posee, se impide que lo fallado pueda ser revisado de nuevo (salvo el caso de revisión) por el mismo tribunal u otro distinto. Al

¹⁶ *Ibíd.*

contrario, para la vinculatoriedad *erga omnes* sí existe la posibilidad de variar el criterio ya emitido, pero únicamente le es posible a la Sala Constitucional realizarlo, pues como lo dice el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, las resoluciones son vinculantes salvo para ella misma. En pocas palabras, la jurisprudencia de la Sala Constitucional se mantiene y con ello la vinculatoriedad de un fallo hasta que la Sala varíe su criterio sobre el caso.

Para Rubén Hernández Valle, el único inconveniente con el criterio de la vinculatoriedad es que se le suprime a los jueces ordinarios la posibilidad de encontrar otras soluciones que guardan compatibilidad con el bloque constitucional; pero, por otro lado, esta fuerza de las resoluciones constitucionales tiene como ventaja innegable el brindar seguridad jurídica en el ordenamiento estatuido por la misma Sala¹⁷, como se cita en párrafos anteriores.

Como último punto y de mucha relevancia para esta investigación, añade que los efectos de la cosa juzgada no son suficientes para la jurisdicción constitucional, por lo que se debe echar mano al concepto de vinculatoriedad, el cual lleva implícito en cierta forma la cosa juzgada, pero jurídicamente resulta ser algo más¹⁸; aspecto que podemos esgrimir como naturaleza de tan importante instituto.

Se debe comprender entonces que la vinculatoriedad *erga omnes* surge como una necesidad de la jurisdicción constitucional de otorgar un sentido de seguridad jurídica en sus fallos, siendo que también tiene la misión de enmarcar el

¹⁷ *Ibíd.*, 238.

¹⁸ *Ibíd.*, 242.

ámbito sobre el cual deben conducirse tanto los particulares como la Administración Pública, debido a que la vinculatoriedad señala que nadie puede desaplicar o modificar un criterio emitido por la Sala.

Sobre el efecto de preclusión, Hernández Valle expone que se traduce en la imposibilidad de plantear otro proceso relacionado con el mismo juicio, acción o procedimiento ya formulado en la misma jurisdicción, incluso cuando se fundamente en razones distintas; de ahí que se diga que las sentencias tienen efectos preclusivos para el caso concreto. El autor señala, refiriéndose al planteamiento de acciones de inconstitucionalidad, que lo primordial del efecto es evitar el retraso intencionado de la labor jurisdiccional¹⁹.

El mismo autor en otra de sus obras, al exponer sobre los efectos jurídicos procesales de las sentencias de los recursos de amparo, detalla que las mismas tienen un efecto declarativo que consiste en la interferencia de la resolución en otros procesos de otras jurisdicciones, como protagonista se tiene el efecto de cosa juzgada. Prosigue y puntualiza que en el caso de una sentencia desestimatoria no opera dicho efecto, ya que existe imposibilidad de que el asunto recurrido sea llevado a otra jurisdicción; contrario a ello, el efecto surtido es el de preclusión, bajo el cual no es posible reiterar el asunto en la misma vía, aún bajo motivos diferentes.

Chiovenda explica el efecto de preclusión en contraste con el efecto de cosa juzgada. El autor lo define como: “[...] consiste en la pérdida de una facultad

¹⁹ *Ibíd.*, 216.

procesal por haberse llegado a los límites fijados por la ley para el ejercicio de esta facultad en el juicio o en una fase del juicio [...]”²⁰.

El autor particularmente amplía su concepto y destaca que en aplicación especial el efecto se relaciona con la imposibilidad de incorporar alegaciones para la contienda o el litigio, aunque agrega que el efecto opera en dos momentos: uno antes de la sentencia, alusivo al impedimento de introducción de nuevos elementos, sea peticiones o excepciones; el segundo estadio es después de dictada la sentencia, operando para la fijación de un término para las impugnaciones legalmente admitidas contra la sentencia.

Destacable es la individualidad de cada efecto, *erga omnes* y preclusión, en el proceso constitucional de los recursos de amparo, ya que en evidencia una vez dictada la sentencia que acoge o rechaza el recurso, ambos operan en su particularidad, el primero pautando la obligatoriedad de que otras jurisdicciones adopten el criterio dictado, con la peculiaridad de que alcanza a terceros ajenos al proceso, y el segundo imposibilita el planteamiento de otras acciones relacionadas con el proceso ya planteado, atañe específicamente al caso concreto.

Resultando el esbozo anterior, conviene mencionar que más adelante en el presente trabajo se amplían ambos efectos en contraste con las características del efecto -también relevante- de cosa juzgada, dilucidándose diferencias teóricas y procesales entre cada uno de ellos.

²⁰ Giuseppe Chiovenda, *Curso de derecho procesal civil* (México: Harla, 1995), 170.

Sección II: El Recurso de amparo

En este apartado se desarrolla lo relativo al recurso de amparo, aparece un acercamiento conceptual desde lo doctrinario y lo normativo, además especifica cuáles son aquellos actos que se pueden recurrir por la vía. También se muestra un panorama de ventajas y limitaciones del recurso visto como un medio para la tutela de derechos y libertades fundamentales.

A) Concepto, origen y naturaleza

Siendo que la Sala Constitucional tiene como competencia específica (dentro de lo que es propiamente el deber de ejercer la jurisdicción constitucional) garantizar los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Carta Magna y en instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país²¹, se hace necesario apuntar entonces que existen dos medios de control en el marco de la ley dirigidos a que esta obligación sea cumplida. Uno de ellos, y el interés en la presente investigación, es el recurso de amparo.

La mayor parte de la doctrina coincide en que el origen del amparo se da en México, al ser ahí en donde por primera vez en el año 1841 se instaura formalmente en un cuerpo constitucional como un medio adecuado para ejercer el control de constitucionalidad²². Tras reformas, el amparo se va perfilando hasta configurarse como un medio especial para la defensa de derechos, aspecto que

²¹ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 1.

²² Silvia Patiño, *El recurso de amparo en Costa Rica* (San José: Editorial Editorama, 2008), 19-20.

no es ignorado en otras latitudes, por lo cual empieza a ser retomado en otros países, incluido Costa Rica.

En Costa Rica el amparo aparece por primera vez en la Constitución de 1949, en el artículo 48, bajo la esencia arrastrada del nacimiento en México, pues se concibe como un instrumento para la defensa de los derechos y libertades contenidos en la Constitución.

Posteriormente, dos años más tarde, se traslada la figura a un cuerpo normativo más específico reconocido como la Ley del Amparo n.º 1161 de 2 de junio de 1950, reconociéndolo en el artículo 2, con reforma en 1952, y brindando toda la regulación referida al mecanismo como tal ya instaurado en la Constitución de 1949. La Ley del Amparo tiene permanencia hasta la entrada en vigencia de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el año 1989.

En la Ley de la Jurisdicción Constitucional se establece en el artículo 1 que dicho cuerpo normativo tiene como finalidad regular la jurisdicción constitucional; en orden a ello, en el contenido de la ley se encuentran los procesos constitucionales, a saber, *habeas corpus*, amparo, acción de inconstitucionalidad, consulta de constitucionalidad, consulta judiciales de constitucionalidad, y los conflictos de constitucionalidad, o mejor reconocidos en la práctica jurisdiccional como conflictos de competencia.

Sobre el recurso de *habeas corpus* y el recurso de amparo, la ley estatuye que a la jurisdicción constitucional le corresponde a través de estos garantizar los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos

humanos reconocidos por el derecho internacional con vigencia en el país²³. Con especial importancia para esta investigación se debe puntualizar sobre el recurso de amparo; al respecto, se deben anotar varios artículos que lo refieren, primeramente el artículo 48 constitucional dice:

Artículo 48.- Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10²⁴.

En la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el primer párrafo reza en cuanto al amparo: “Artículo 29.- El recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta Ley, salvo los protegidos por el de *habeas corpus*”²⁵.

Los artículos exhibidos representan la base legal del recurso de amparo, de donde se desprende su naturaleza.

Por un lado, en los dos preceptos expuestos puede apreciarse al recurso de amparo como un instrumento de carácter eminentemente procesal, ya que puede ser incoado ante la jurisdicción constitucional establecida en el artículo 10 de la

²³ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art 2.

²⁴ Constitución Política de Costa Rica, art. 48

²⁵ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 29.

Constitución, con el fin de exigir la garantía de los derechos y libertades fundamentales.

Por otra parte, en ambos casos la norma determina una especie de competencia en cuanto a los derechos defendibles, porque mediante el recurso se garantizan solo aquellos derechos que no puedan ser protegidos por medio del recurso de *habeas corpus*, los cuales de conformidad con el artículo 15 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional son la libertad e integridad personales.

Hernández Valle, al referirse sobre los derechos tutelables vía recurso de amparo, reconoce la conveniencia de la vía como herramienta ideal para la defensa; indica el autor: “[...] el amparo se convierte en un instrumento procesal de tutela más amplio que en la mayoría de las legislaciones comparadas, pues se amplía considerablemente el catálogo de derechos fundamentales objeto de su protección”²⁶.

Para sostener su posición, el autor cita dos razones: primero, porque en principio los derechos resguardados por el recurso de amparo son todos los contenidos en cualquier apartado de la Constitución Política costarricense, y que de los derechos ahí contenidos pueden derivarse otros por interpretación y ampliación de la Sala Constitucional. El autor utiliza como ejemplo que la Sala Constitucional ha determinado que del principio de reserva legal en materia tributaria, contenido en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución, se deriva otro

²⁶Rubén Hernández, “La jurisdicción constitucional en Costa Rica”, acceso agosto 10, 2016. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27492/24830>

derecho para los ciudadanos que es el de no pagar tributos que no hayan sido creados por ley.

La segunda razón que detalla es que el recurso de amparo alcanza para proteger derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales vigentes en el país, lo cual es importante porque existen derechos de carácter fundamental que todavía no son reconocidos en la Carta Magna.

El aporte de Hernández Valle resulta valioso ya que deja apreciar al recurso de amparo como un instrumento jurídico de alcance amplio para la protección de derechos, pues está abierto a la evolución de los derechos en la interacción internacional, así como a los reconocimientos que la Sala Constitucional haga a través del ejercicio de la jurisdicción constitucional.

Con respecto al reconocimiento del amparo en el ámbito internacional, hay que dirigirse a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a la Declaración Universal de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas y a la Convención Americana de Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José.

En los instrumentos internacionales mencionados encontramos normas dirigidas no solo al reconocimiento especial de los derechos referidos a la persona humana, sino que también se reconoce la jurisdicción internacional para la garantía de los derechos, y hace recaer en cada Estado parte la responsabilidad de facilitar a las personas mecanismos de protección y defensa en el derecho interno.

Sobre la competencia internacional, García Ramírez aprecia que la expresión “amparo”, en un sentido más amplio, factiblemente puede contener la protección jurisdiccional internacional de los derechos humanos, a pesar de que bajo su criterio no se equipara en efectos con el *habeas corpus* o el amparo constitucional contenidos en el derecho interno de los Estados²⁷.

Ataño a la responsabilidad contemplada en los cuerpos internacionales bajo la cual incumbe al Estado dotar a las personas de mecanismos garantistas de sus derechos, merece alusión separada cada convención.

En el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se establece el derecho de justicia: “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”²⁸.

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en el artículo 8 indica la responsabilidad de los Estados parte de tener un medio de defensa y protección de los derechos fundamentales, específicamente se expone: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra

²⁷ Sergio García, “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en *El derecho de amparo en el mundo*, coordi. Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (México: Editorial Porrúa, 2006), 86.

²⁸ Organización de los Estados Americanos, “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, 1948, art. 18. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”²⁹.

Finalmente, en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, explícitamente se entabla el derecho de toda persona a la protección judicial; de relevancia señala en el punto 1:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

En los tres instrumentos internacionales se evidencia cómo se compele a los Estados a establecer un medio de protección judicial sencillo para la defensa de los derechos de las personas, sea consagrados en la constitución o en cuerpos internacionales.

El recurso de amparo reluce en el orden supra legal costarricense, junto con el de *habeas corpus*, como el instrumento efectivo para defender tales derechos y libertades.

Habiendo puntualizado los preceptos legales referidos al amparo, resulta conveniente conocer algunas aproximaciones conceptuales. Primeramente, la Sala Constitucional costarricense expresa sobre el recurso lo siguiente:

²⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 10 de diciembre, 1948, art 8. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

II.- Sobre el contenido mínimo esencial y la tutela en sede de constitucionalidad. El recurso de amparo ha sido instituido para tutelar infracciones o amenazas inminentes a los derechos y libertades fundamentales de las personas, y procede contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos (artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)³⁰.

Además en otro de sus votos detalla: “De previo a entrar en materia, la Sala considera necesario recordar que el recurso de amparo ha sido instituido únicamente para brindar tutela oportuna contra infracciones o amenazas inminentes a los derechos y libertades fundamentales [...]”³¹.

Se puede observar que ambas nociones son casi idénticas, la razón de esto son las normas ya referidas, porque ambos extractos jurisprudenciales responden a ellas, y se debe precisamente a que es de tales normas, como ya lo precisamos, de donde se desprende toda la esencia del recurso de amparo. En ese sentido las palabras contenidas en las normas son inamovibles, por lo cual la Sala hace hincapié en que el recurso de amparo es para tutelar derechos contenidos en la misma Constitución Política o en otros instrumentos internacionales vigentes en el país.

³⁰ Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 07582-2002 del 1º de julio de 2002, 14 horas 35 minutos.

³¹ Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 03042-2005 del 18 de marzo de 2005, 9 horas.

De seguido encontramos otros acercamientos conceptuales brindados por autores doctrinarios. En primer lugar, Brenes Montoya al referirse sobre el recurso de amparo señala:

Tal y como su voz lo indica el ‘amparo’ o sus equivalentes ‘*mandado de segurança*’, ‘recurso de protección’ o ‘tutela’ constituye un mecanismo procesal para la defensa de los derechos fundamentales. No obstante, a este carácter procesal subyace un plano sustantivo, que no es otra cosa que el derecho fundamental al amparo –valga decir, protección-jurisdiccional de los derechos y libertades fundamentales³².

Otra concepción muy condensada la proporciona Murillo Arias:

El llamado Recurso de Amparo es una acción que se interpone ante la Sala Constitucional (Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia), ‘para mantener o restablecer el goce de los (otros) derechos (sea los diferentes del de libertad e integridad personales, protegidos por el *Habeas Corpus*) consagrados en la Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República’ (artículo 10 de la Constitución Política)³³.

Patiño oportunamente lo identifica como:

[...] un instituto de naturaleza procesal y sustancial, autónomo y directo, -pues no depende de otros procesos o procedimientos previos-, dirigido a

³² María Marta Brenes, *El incumplimiento de las resoluciones de amparo* (tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 2005), 10.

³³ Mauro Murillo, *Perfiles del amparo costarricense* (San José, Costa Rica: Editorial Juritexto, 1997), 7.

lograr la tutela de los derechos fundamentales- excepto los protegidos por el habeas corpus-, ante las posibles violaciones por parte de los poderes públicos o de ciertos sujetos de derecho privado”³⁴.

De todos los aportes teóricos se resume que el amparo resulta ser un mecanismo procesal de defensa y protección de derechos y libertades fundamentales, plasmados en la Constitución Política y en instrumentos internacionales.

Ahora bien, sobre su naturaleza en la doctrina se lucha por categorizarla, hay quienes discuten sobre si se debe tratar de recurso, de proceso o de acción, pero ante la heterogeneidad del amparo en las distintas legislaciones de los países lo difícil no es solo definirlo, sino también tipificar su naturaleza.

En nuestro país el tratamiento que recibe el amparo en la legislación es de recurso, sea en la Constitución o en cualquier otro cuerpo infra legal, lo cierto del caso es que la palabra recurso es vista como insuficiente, porque tal y como lo explica Patiño “recurso” es visto como medio de impugnación dentro de un proceso, aspecto insostenible en el amparo, al no tener dependencia de otros procesos o acciones antecesoras para su establecimiento³⁵, aspecto que se contrapone con el amparo, ya que no es necesaria la dependencia de otras acciones o procesos para su interposición.

Sin embargo si se quiere acercar a una u otra, debemos reconocer que la proximidad es más alta con la acción, pues es innegable que el reconocimiento del

³⁴ Patiño, *El recurso de amparo en Costa Rica*, 17.

³⁵ *Ibíd.*, 16.

amparo como en un mecanismo de defensa y protección de derechos eminentemente procesal lleva implícito el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, materializado en el accionar ante la autoridad jurisdiccional, desencadenando luego un proceso constitucional, claro que con particularidades que lo diferencian de un proceso de la vía ordinaria.

Cabe mencionar que un rasgo sobre el amparo en Costa Rica es su carácter dual, referido a que presenta una esfera procesal y otra sustantiva, correlativas a la acción y al derecho respectivamente.

Acerca de la resultante doble dimensión, Patiño anota que el amparo tiene una dimensión procesal y otra sustantiva, explicando que además de ser una acción, el amparo es un derecho, entendido como aquel de "...obtener un remedio sumario y expedito frente a la amenaza o violación de los derechos protegidos en la Constitución Política o en los instrumentos internacionales de derechos humanos"³⁶. La autora de seguido explica que dicho carácter sustantivo deviene de la propia Carta Magna en la norma 48, norma ya sabida de origen, y en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Deducible de lo anterior, lejos de tipificar la naturaleza del amparo, existe un punto esencial y de necesaria colación como conclusión de este apartado, el cual es que el amparo debe ser visto como un mecanismo de defensa y protección de indudable carácter procesal, reflejo de una dimensión procesal, concretizada como la acción, la cual es paralela a una segunda de orden sustantivo, que debe ser

³⁶ *Ibíd.*, 17.

concebida como el derecho a ese accionar para tutelar derechos protegidos en cuerpos supra e infra legales.

B) Actos recurribles

Previo a enumerar los actos recurribles vía amparo, es importante indicar que la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece la procedencia del recurso de amparo contra órganos o servidores públicos y contra sujetos de derecho privado.

Primeramente, en el caso de los amparos contra sujetos de derecho privado, debe entenderse contra todos aquellos sujetos que ejercen funciones o potestades públicas, y también contra aquellos que de hecho o derecho están ejerciendo una posición de poder como servidor, siempre que los otros recursos de defensa de los derechos y libertades no sean suficientes o expeditos para la efectiva garantía de los mismos; en ambos casos se debe entender que lo recurrible por la vía son tanto las acciones y las omisiones en relación con la función de la posición en la cual se desempeñan tales sujetos.

De seguido, en relación con el amparo contra órganos o servidores públicos, los actos recurribles pueden ser enumerados. Así, cabe mencionar que Hernández Valle³⁷ brinda una categorización muy atinada, al aducir que los actos recurribles por la vía son las conductas administrativas, las leyes autoaplicativas, los actos de gobierno, los actos legislativos, y por último agrega los actos de las

³⁷ Rubén Hernández, *Derecho procesal constitucional*, 3^o ed. (San José: Editorial Juricentro, 2009), 321-329.

Comisiones de Investigación Legislativa; en todo caso, los actos o las omisiones deben haber violado o amenazado violar un derecho amparable.

En cuanto a las conductas administrativas³⁸, la concesión es brindada por el párrafo segundo del artículo 29, estableciendo que el recurso procede contra disposiciones, acuerdos, resoluciones, acciones, omisiones o simples actuaciones materiales cuando no exista fundamento en un acto administrativo eficaz, aspecto novedoso señala el autor, ya que con anterioridad debía existir un pronunciamiento en la vía administrativa sobre la actuación para poder obtener un acto recurrible y acudir al amparo.

Sobre las llamadas leyes autoaplicativas, Hernández Valle refiere el inciso a) del artículo 30 de la LJC, donde se establece que el recurso de amparo no procede contra leyes o disposiciones, con la excepción de aquel caso donde se impugne de manera conjunta con actos de aplicación individual de esas leyes o disposiciones, además procederá cuando se trate de normas de acción automática, donde sus preceptos son obligatorios por la sola promulgación. La Sala Constitucional, citando a Sagüés, expone:

[...] se trata de leyes que, en el lenguaje del Tribunal Constitucional Federal alemán, no requieren de acto de ejecución de la Administración para su plena efectividad. En este supuesto, la ley es '(...) directamente operativa,

³⁸Romero Pérez define el acto administrativo como “una decisión unilateral ejecutoria de la Administración Pública, en la que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa”. Jorge Enrique Romero, “El acto administrativo. La arbitrariedad producida desde y a partir del acto administrativo” *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 125 (2011): 117-144, 122.

en el sentido que no precisa de ninguna otra norma reglamentaria a su aplicación y produce ya, con su sola promulgación, efectos jurídicos concretos (v.gr., restricciones o pérdidas de una facultad o derecho constitucional)³⁹.

Por lo tanto, las leyes autoaplicativas son aquellas que desde su entrada en vigencia tienen una operatividad directa sobre un sujeto específico, produciendo efectos jurídicos que transforman su esfera jurídica; en consecuencia, si se relaciona esto con el amparo, significa que el sujeto que sufra una lesión a un derecho por el efecto de una ley autoaplicativa puede ejercer su defensa por la vía del amparo, sin la exigencia de que la lesión sea producto de la aplicación o ejecución de la ley por la autoridad competente.

En cuanto a los actos de gobierno, el autor dice que al no existir prohibición en la legislación, implícitamente queda permitido recurrirlos por la vía.

Los acuerdos adoptados por la Asamblea Legislativa de conformidad con el contenido específico de la Constitución Política también son susceptibles de ser impugnados mediante el recurso de amparo.

Finalmente, Hernández Valle califica los actos de las comisiones de investigación legislativa como recurribles vía amparo. Indica que de conformidad con el artículo 121 de la Constitución, la Asamblea puede nombrar una comisión dedicada a la investigación de asuntos de su interés, la cual debe emitir un informe final y en algunas ocasiones acarrea la violación de derechos

³⁹Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 04576-15 del 27 de marzo de 2015, 11 horas 39 minutos.

fundamentales, lo consecuente es que acuda a la vía de amparo en busca de protección.

Prosigue Hernández Valle, y señala que la Sala manifiesta negativa de procedencia sobre esos actos específicos, atendiendo a que el propósito del informe es la efectividad a lo interno de la Asamblea, como un control político para la subsanación de anomalías dentro del órgano. Añade, sin embargo, que la Sala ha considerado tal criterio y existen casos donde permite la recurrencia de los informes siempre que el pleno legislativo lo apruebe, aunado a que en el ejercicio de investigación la Asamblea cause afectación en los derechos fundamentales.

Teniendo cuáles son los actos que se pueden recurrir por la vía del recurso de amparo, resulta conveniente hacer mención de aquellos actos que la ley determina como no recurribles.

El artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional enumera los actos en los cuales no procede el amparo: en el primer inciso aparecen las leyes, así como cualquier disposición de carácter normativo, con la salvedad dicha líneas atrás; en el segundo punto aparecen las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales; seguido se menciona que no procede contra aquellos actos encaminados a ejecutar las resoluciones judiciales; en el cuarto inciso se encuentra la acción u omisión consentida de forma legítima por la persona que se dice agraviada; y finalmente no se pueden recurrir los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

C) Ventajas y limitaciones

Siendo el amparo un medio procesal para la tutela de derechos, su proceso en la jurisdicción responde a esa naturaleza, por ende tiene características especiales que lo diferencian de los procesos de la vía ordinaria.

La Sala Constitucional a lo largo de su quehacer en la materia incorpora en las resoluciones unas líneas casi invariables al referirse sobre la procedencia de los recursos, donde recalca el carácter sumario del proceso de amparo, incompatible con las diligencias probatorias lentas y complejas características de la vía ordinaria.

En el mismo sentido, Jinesta Lobo se refiere al proceso del amparo y lo caracteriza como un proceso sumario, célere, directo y de única instancia, también reconoce que es informal, aspecto que lo hace accesible a la población; además de ser un proceso principal, destacando que no depende de otros para su interposición, aspecto último contemplado en el artículo 31 de la LJC.

La vía del amparo tiene como finalidad garantizar y restablecer el disfrute de derechos fundamentales y precisamente todas las características dichas la hacen conveniente para proteger los derechos ante todas aquellas situaciones que los hayan violado, violen o amenacen violarlos, ya que el requerimiento de resguardo apunta paralelamente, en la mayoría de los casos, a la necesidad de una intervención a la brevedad posible, de ahí que el proceso del amparo es de etapas acortadas, pues el objeto de la vía es determinar la existencia de una violación o amenaza a un derecho fundamental y tomar medidas en orden a ello,

de ahí que la celeridad va de la mano con la particularidad de que se revisan aspectos atinentes al esclarecimiento de la situación violatoria y no así de aspectos de orden legal, que pueden ser examinadas en otra vía.

La celeridad, de acuerdo con Hernández Valle, es un principio propio de la jurisdicción constitucional y se relaciona no solo con la actuación oficiosa y célere de la jurisdicción una vez que sea requerida para que intervenga en la situación recurrida, sino que además se vincula con el cumplimiento de los plazos legales, pues existe imposibilidad de prorrogarlos⁴⁰.

Sin duda, la celeridad debe ser vista como una ventaja, al permitir la acción temprana ante una situación transgresora de derechos que en la mayoría de los casos, y principalmente en materia ambiental, su desarrollo y ejecución deja como residuo un grave daño para la parte activa del proceso; sin embargo, a pesar de ello sucede que tras la inexistencia de una audiencia probatoria aunado a la necesarísima demostración de la lesión, hacen que ante un débil o insuficiente recurso probatorio la violación no pueda ser determinada por la jurisdicción.

Otra ventaja del amparo es que puede interponerse en cualquier momento siempre que la violación o amenaza subsista, incluso la ley permite la interposición hasta dos meses después de que hayan cesado los efectos en la persona afectada⁴¹.

Otra influencia en la vía es la del principio de informalidad, pues le impregna de conveniencia para la defensa de derechos y libertades. Al respecto Hernández

⁴⁰ Hernández, *Derecho procesal constitucional*, 20.

⁴¹ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 35.

Valle manifiesta que gracias a este una persona puede interponer un recurso sin formalismos innecesarios, sin patrocinio letrado y sin requisitos que no guardan relación directa con la pretensión del recurrente. Se puede observar que tales particularidades permiten el fácil acceso a la vía para cualquier persona.

Capítulo II: Vía contencioso administrativa

Este segundo capítulo contiene la jurisdicción contencioso administrativa desde su naturaleza de legalidad como vía admisible para la defensa de derechos fundamentales de relevancia ambiental, de modo que se hace referencia a aspectos generales de la vía y a algunos principios del derecho ambiental reiterados en cuerpos normativos internacionales y en la propia jurisprudencia constitucional del país; todo con la pretensión de evidenciar desde esta etapa de desarrollo la idoneidad de la vía para el reclamo de protección de derechos.

Sección I: Aspectos sustanciales

En esta sección se desarrolla el tema de la jurisdicción contencioso administrativa desde su origen, naturaleza, su tamiz constitucional resguardado en el Código Procesal Contencioso Administrativo, hasta particularidades de su alcance competencial de legalidad.

A) Origen y naturaleza

Antes de entrar de lleno al tema correspondiente a este apartado, debemos tener presente que frente a la génesis de la vía contencioso administrativa, se encuentra la noción de derecho administrativo, aspecto esencial de su origen, debido a que esta vía nace en función a dicho derecho, al ser creado con el objetivo de tutelar la actuación de la Administración Pública (objetivo del derecho administrativo).

Por lo tanto, se hace preciso iniciar con un breve recorrido histórico del nacimiento del derecho administrativo, porque indiscutiblemente no se puede hacer referencia a la vía contencioso administrativa sin mencionar al ya aludido derecho administrativo.

Al respecto, la doctrina concuerda que el origen y desarrollo del derecho administrativo actual surge con la Revolución francesa de 1789 y su origen va de la mano con la evolución del concepto Estado y sus repercusiones en la sociedad.

En apoyo a esto, Francisco Ulloa Loría expresa que el derecho administrativo moderno se produce en el periodo comprendido entre la Revolución francesa de 1789 y cuyo surgimiento va de la mano también con la evolución del concepto de Estado y sus repercusiones en la sociedad.

En apoyo a esto, Francisco Ulloa Loría expresa que el derecho administrativo moderno surge en el periodo comprendido entre la Revolución Francesa de 1789 y el fin del segundo Imperio francés durante el siglo XIX. Para dicho autor, en esta época se perfila el régimen administrativo caracterizado por

contener una jurisdicción especializada y la sumisión de la administración a normas propias ajenas al derecho común. Para él, este nuevo régimen parte de las transformaciones jurídicas suscitadas en el tránsito histórico del Estado de policía al Estado de derecho⁴².

Luciano Parejo concuerda con ello, al citar como vestigio del derecho administrativo actual, la metamorfosis sufrida por el Estado a lo largo de un intenso y variado proceso, donde la ciencia de policía⁴³ -nacida en el Estado absoluto de policía- constituye uno de los mayores avances en el tema, y para ello el autor señala al profesor francés P. Legendre, quien concuerda en que la “policía” es la primera denominación del derecho administrativo, aunque jurídicamente hablando no se haya concretado, no le quita validez como antecedente inmediato.

Es con el advenimiento de la burguesía como nueva clase social que comienzan a generarse inquietudes de reforma en el papel del Estado, hasta que a finales del siglo XIX y principios del siglo XX (luego de haber pasado del Estado constitucional⁴⁴ y el Estado liberal de derecho) se altera la esencia de dicho Estado para pasar a ser lo que hoy se conoce como Estado social de derecho, cual trae

⁴² Francisco Ulloa, *Curso básico de derecho administrativo* (San José: IJSA, 1998), 26.

⁴³ Luciano Parejo define la ciencia de policía como “un concepto que expresa la idea del progreso hacia la cultura y la civilización. En esta época histórica el Estado no se limita al aseguramiento de la paz y el orden, sino que se extiende al fomento y a la consecución del bienestar social. El Estado que se desarrolla en ese espacio, procura el bienestar de sus súbditos, lo cual implicó reformas sociales y políticas también”. Luciano Parejo, *Lecciones de derecho administrativo*, 2° ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2008), 22.

⁴⁴ Luciano Parejo refiere que el Estado constitucional permite la progresiva aparición y materialización de una función de administración general, que sienta las bases de una organización propiamente administrativa.

El Estado liberal de derecho, por su parte, consigue como gran conquista la reducción del poder al derecho, por lo que la actuación administrativa investida de *imperium* se ve controlada de forma judicial; pero pese a tan grande progreso, el inconveniente radica en que el Estado para ese momento no contaba con un papel activo dentro del funcionamiento del orden social. *Ibíd.*, 24.

consigo una mayor intervención social y también modifica la Administración Pública, la cual amplía sus aras y se vuelve más prestacional⁴⁵.

De una forma más minuciosa, se puede hablar del origen del derecho administrativo haciendo alusión al hecho de que no todos los países aplican de igual manera la teoría del sometimiento del Estado al derecho, por lo que existen dos sistemas: el anglosajón denominado *rule of law* y el sistema continental basado en el sistema francés del régimen administrativo.

El *rule of law* determina que los actos del Estado deben estar sometidos al derecho, pero este último corresponde al mismo aplicable a las relaciones entre privados, por lo cual no hay derecho administrativo alguno; en pocas palabras, no coexiste ningún derecho especializado en materia pública⁴⁶. Para este sistema de derecho solo milita el derecho común, ante el cual todos son iguales, nadie puede ser sancionado a menos que quebrante la ley y donde ningún conjunto de leyes está por encima de la ley.

Por su parte, el otro sistema denominado régimen administrativo desentraña todo lo contrario al sistema citado, al considerarse que si bien el Estado debe someterse al derecho, ese último no puede ser el mismo que rige las relaciones comunes, sino que debe ser uno particular y especializado para la Administración Pública; lo anterior en el entendido de que el derecho civil o común parte de la existencia de una igualdad jurídica de aquellos entre quienes se aplica, y para este sistema la Administración Pública o el Estado se encuentran en un

⁴⁵ *Ibíd.*, 25.

⁴⁶ Magally Hernández, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica* (San José: Jurídica Continental, 2014), 34.

plano superior a los administrados, por lo cual no puede haber igualdad alguna entre ambos sujetos.

Este sistema nace en Francia a partir de la jurisprudencia del Conseil d'Etat, según la cual el Estado debe someterse al derecho, pero no al derecho ordinario, sino por el contrario, a uno especial y particular⁴⁷. Para Magally Hernández Rodríguez, este es el origen del derecho administrativo, que se ve legitimado por la teoría del Estado de derecho.

A pesar de que la autora costarricense citada líneas atrás concuerda en que el sistema continental da origen al derecho administrativo, hemos de indicar que este régimen no es el seguido por Costa Rica. Enrique Rojas Franco⁴⁸ reseña que aunque existe el sistema francés de justicia administrativa, países como Inglaterra, Alemania, Bélgica, España y Costa Rica adoptaron el denominado sistema judicial, confiriendo a órganos judiciales no administrativos la potestad de dirimir conflictos entre la Administración y los particulares.

Lo anterior se justifica partiendo del hecho de que en Francia se obedece de forma rigurosa al principio de división de poderes, siendo que cada poder contiene su especialización de acuerdo a la función que desempeñe, gozando de independencia entre ellos y, por lo tanto, no permitiendo injerencias; por esto, no es posible que el Poder Judicial controle la legalidad de las decisiones del Poder Ejecutivo, por lo que los juzgamientos de la Administración poseen el efecto de cosa juzgada material.

⁴⁷ *Ibid.*, 34-35

⁴⁸ Enrique Rojas, *Derecho administrativo de Costa Rica* (México: Porrúa, 2006), 851.

En el sistema francés, según el autor citado, se da una dualidad; por un lado, se cuenta con la jurisdicción administrativa encargada de juzgar los litigios administrativos que resultan de las actividades de las personas de derecho público y, por otro, la jurisdicción judicial que conoce de los litigios entre los particulares (derecho común, civil, penal, laboral, comercial, etcétera). A diferencia de ello, Costa Rica (distinto a Francia y Egipto) mantiene el principio de unidad de jurisdicciones, judicial y administrativa, aunque sea de carácter especial, no general, como el sistema inglés⁴⁹.

Todo el desglose histórico hecho en las páginas previas resulta esencial para desprender que Costa Rica al separarse del régimen francés tradicional, da como resultado lo que hoy se conoce como la jurisdicción contencioso administrativa, pues como se reseña en párrafos anteriores, en Costa Rica sí es posible la existencia de un control judicial de la Administración Pública, la cual va de la mano con un control meramente administrativo de la Administración Pública, por lo que podemos denotar que se cuenta con dos controles, pero con cierta dependencia como se aprecia a continuación.

Hablando de Costa Rica propiamente, debemos mencionar que el derecho administrativo, y en específico la jurisdicción contencioso administrativa, ha pasado por varias etapas evolutivas; en primer lugar se debe enfatizar que la Constitución Política que rige en la actualidad data del año 1949 y en ella se constitucionaliza por primera vez la jurisdicción contencioso administrativa en su numeral 49.

⁴⁹ *Ibíd.*, 455-456.

Se acentúa aún más este nuevo orden jurídico con la reforma del artículo antes citado en el año 1963, al establecer que le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa y civil de hacienda el control de legalidad en forma exclusiva y excluyente de cualquier entidad de derecho público, porque con la regulación anterior solo sometía a su potestad reguladora al Poder Ejecutivo, sus funcionarios, municipalidades y toda institución autónoma o semiautónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de sus facultades⁵⁰.

Así lo recalca Enrique Rojas Franco, al aludir a la ley española del 27 de noviembre de 1956 como el principal antecedente de la jurisdicción contencioso administrativa, y a nivel nacional señala como antecedente inmediato la reforma del artículo 49 constitucional.

Sin embargo, a pesar de que la jurisdicción contencioso administrativa se estatuye con la Constitución del 49, la reforma del 63 amplía su ámbito de aplicación; la misma se implantó de una manera incipiente, es hasta la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en 1966 y la Ley General de la Administración Pública (LGAP en adelante) en 1978 que se institucionaliza con más claridad. Cabe hacer la acotación de que con la promulgación de esta última ley, se realiza una compilación tanto sustantiva como procesal del derecho administrativo, conformando un todo armónico de normas, principios jurisprudenciales y doctrinarios.

La citada Ley General de la Administración Pública es considerada por el tratadista Agustín Gordillo como la obra legislativa más importante del derecho

⁵⁰ Hernández, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica*, 99.

administrativo para el siglo XX, la cual tiene como principal misión eliminar los vacíos normativos relativos a la actuación de la Administración Pública para ese momento; no obstante, y muy a pesar de la gran participación de juristas nacionales de renombre como Eduardo Ortiz Ortiz y Rodolfo Piza Escalante, se espera más de una década para que la Administración Pública y la jurisprudencia materialicen tan importante instituto, ello por cuanto existe una resistencia a su aplicación⁵¹.

En otro orden ideas, pero siguiendo el mismo tema de este apartado, corresponde referirse a la naturaleza de la jurisdicción contencioso administrativa; ante ello se hace ineludible aclarar la diferencia entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción contencioso administrativa, con el afán de evitar posibles confusiones conceptuales dentro del tema.

El término jurisdicción administrativa se utiliza para hacer referencia a aquellos órganos o tribunales administrativos⁵² que dirimen conflictos entre los particulares y el Estado, cuyas decisiones, conocidas también como actos administrativos, poseen el efecto de cosa juzgada formal, porque su particularidad estriba en que pueden ser revisados por órganos jurisdiccionales competentes y, en muchas ocasiones, fungen como agotamiento de la vía administrativa.

Por su parte, la jurisdicción contencioso administrativa, como de su naturaleza se desprende, surge como una necesidad de controlar judicialmente la actividad de la Administración Pública, para lo cual se establece un conjunto de

⁵¹ *Ibíd.*, 39.

⁵² Ejemplo de dichos órganos o tribunales lo constituyen el Tribunal Ambiental Administrativo, el Tribunal Registral Administrativo, entre otros.

normas disímiles a las aplicables en el derecho común, esto en el entendido de que la Administración Pública en sus aras potestativas emplea prerrogativas exorbitantes denominadas potestades de derecho público, las cuales giran en torno al fin público que antecede al Estado y su organización y distan en gran proporción de los intereses privados perseguidos por los particulares⁵³, por lo que resulta necesario aplicar un derecho especial que tome en cuenta la magnitud de su actuar y las regule adecuadamente.

En pocas palabras, la jurisdicción contencioso administrativa se sustenta como un instituto jurídico de función social que protege a los administrados y sus intereses; todo contra los abusos, desviaciones o excesos de la Administración Pública en el uso de sus potestades de imperio.

B) Constitucionalidad del Código Procesal Contencioso Administrativo

Como se menciona en el apartado anterior, resulta muy difícil desprender el derecho administrativo de la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que de primera mano refiriéndose al tema de la constitucionalidad de esta rama, se puede citar el estudio efectuado por Luciano Parejo sobre el nacimiento del derecho administrativo, donde establece que sus orígenes se deben a disposiciones constitucionales que hacen posible su nacimiento; situaciones tales como la división de poderes, el principio de legalidad y el control judicial pleno de la

⁵³ Rojas, *Derecho administrativo de Costa Rica*, 565.

actividad del Estado⁵⁴. Por tanto, inferimos que desde los orígenes del mismo derecho se pueden encontrar matices constitucionales, siendo que su fundamento en la mayor injerencia responde a pedidos de carácter constitucional.

En relación con la jurisdicción contencioso administrativa propiamente, como se expone en el apartado anterior, con la Constitución de 1949 se introduce por primera vez lo relativo a esta materia, mediante el artículo 49 constitucional. Después de la reforma hecha en 1963 se amplía el ámbito de aplicación y tutela de la jurisdicción contencioso administrativa e incorpora como competencia de la misma el control de legalidad de todas las actuaciones de la Administración Pública.

A pesar de lo anterior, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa n.º 3667 del 12 de marzo de 1966 se desarrolla de manera limitada y de cierta forma omisa, considerando el gran marco constitucional que existía; por lo que se debe esperar cuarenta y dos años para la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley n.º 8508 del 24 de abril de 2006), el cual desarrolla a plenitud el referente constitucional⁵⁵.

Hablando propiamente del cuerpo normativo contenido en la Constitución, si se lleva a cabo una apreciación literal de las normas, los artículos 49 y 153 son los que atañen a la jurisdicción contencioso administrativa en su especificidad. El artículo 49 dispone:

⁵⁴ Parejo, *Lecciones de derecho administrativo*, 30.

⁵⁵ Hernández, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica*, 16.

Artículo 49: establécele la jurisdicción contenciosa-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, se sus instituciones y toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados⁵⁶.

Por su parte, el artículo 153 indica: “artículo 153: corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que ésta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativo [...]”⁵⁷.

A pesar de que nos limitamos a señalar solo aquellos artículos constitucionales que mencionan en específico a la jurisdicción contencioso administrativa, no se puede dejar de lado el artículo 11 constitucional, ya que aunque no habla de modo concreto de la jurisdicción contencioso administrativa, sí instaaura el soporte de la Administración Pública y, por ende, fija un marco competencial para dicha jurisdicción, por lo que no se podemos obviarlo en este apartado.

El artículo 11 constitucional, como se expone con anterioridad, fija un marco competencial en el entendido de que normativiza que los funcionarios públicos -como detentadores de poder bajo el nombre de la Administración Pública- pueden

⁵⁶ Constitución Política, art. 49.

⁵⁷ *Ibíd.*, art.153.

hacer únicamente aquello que la ley les permite⁵⁸; es decir, este artículo encarna el conocido principio de legalidad, el cual marca como parámetro para la jurisdicción contencioso administrativa el vigilar que la Administración y por ende sus funcionarios, a la hora de ejercer sus funciones en nombre de la Administración Pública, se apeguen a la legalidad por completo.

Enrique Rojas Franco expresa que indiscutiblemente el respaldo jurídico de esta jurisdicción se ubica en la Constitución Política de Costa Rica, de forma específica en los artículos 9, 11, 39, 41, 49 y 153⁵⁹. El artículo 9 reseña las características principales representativas del país, arguyendo a la clara división de poderes existente; el artículo 11 norma el conocido principio de legalidad que cobija a la Administración Pública en General; el artículo 39 refleja el principio penal *nulla poena sine previa lege*; el artículo 41 se refiere al principio de justicia pronta y cumplida; el artículo 49 instauro la jurisdicción contencioso administrativa y el numeral 153 dispone la correspondencia del Poder Judicial de conocer otras causas a parte de lo establecido en la Constitución Política, incluyendo la materia contencioso administrativa entre ellas.

Magally Hernández Rodríguez considera que en síntesis, aunque no haya una norma constitucional tan clara y amplia como el artículo 3 de la Ley General de Administración Pública, el artículo 11 y 49 de la Carta Magna costarricense conforman la base constitucional general del régimen administrativo del país⁶⁰.

⁵⁸ *Ibíd.*, 11.

⁵⁹ Rojas, *Derecho administrativo de Costa Rica*, 585.

⁶⁰ Hernández, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica*, 99.

Por lo tanto, podemos desprender que es la Constitución Política el marco fundamento de esta jurisdicción, porque como denota lo señalado en este apartado, es mediante el artículo 49 constitucional que se estatuye de primera mano la creación de esa nueva jurisdicción y el que da origen a un marco jurídico especial que rige las relaciones de la Administración Pública.

C) Alcance de la jurisdicción: Legalidad

Respecto al alcance de esta jurisdicción, Enrique Romero Pérez comenta que el sistema administrativo parte de la suposición de que la actividad de la Administración Pública es conforme a derecho, por lo que es responsabilidad de los jueces y agentes públicos de esta materia velar por la legalidad de dichas actuaciones⁶¹. Lo anterior se encuentra normativizado en el artículo primero inciso 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual dice:

La jurisdicción Contenciosa-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa [...]⁶².

⁶¹ Jorge Enrique Romero, *Derecho administrativo (ensayos)* (San José: UNED, 1985), 22.

⁶² Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Ley n.º 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo: 24 de abril de 2006", La Gaceta, n.º 39 (25 de febrero, 1992): art. 1.

En torno a lo mencionado en el párrafo previo, se debe valorar de nuevo lo ya citado en el apartado A) de esta sección. Al hablar de la reforma hecha al artículo 49 de la Constitución Política en el año 1963, se hace referencia a la introducción de un nuevo orden en el régimen administrativo, ya que se dispone como su competencia general ser el contralor de la legalidad de toda la Administración Pública; y esto se explica de forma muy clara, al recordar que toda la Administración Pública, incluidos sus funcionarios, están supeditados de modo tajante al principio de legalidad, el cual es capaz de vincular por completo la actividad estatal (entiéndase de los órganos del Estado o Administración Pública) al poderío del ordenamiento jurídico.

Así lo cree Jinesta Lobo al indicar que con la reforma de ese año, se introduce en el ordenamiento costarricense un nuevo concepto de la jurisdicción contencioso administrativa, aún más completo y del todo avanzado, siendo que: “[...] el artículo 49 conforma la cláusula regia del Estado de Derecho al consagrar, a nivel constitucional, el control de legalidad de todo el espectro de la función administrativa”⁶³.

En ese mismo sentido lo subraya el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda⁶⁴, al señalar que la jurisdicción contencioso administrativa es concebida constitucionalmente con el objetivo de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de toda otra

⁶³ Hernández, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica*, 3.

⁶⁴ Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sentencia: n.º 00215 del 17 de setiembre del 2009, 9 horas.

entidad de derecho público, así como los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

Asimismo, en cuanto al tema, la misma Sala Constitucional reconoce la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer sobre violaciones a derechos fundamentales, pero haciendo claro hincapié en que dicha competencia se encuentra sujeta a la medida en que intervengan cuestiones de legalidad.

Desde la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo, la Sala Constitucional rechaza infinidad de casos en los cuales se alega obtener una justicia administrativa pronta y cumplida (entre otros derechos atinentes). Dichas resoluciones sufren fuertes críticas para sacar de la jurisdicción constitucional la protección de tales derechos fundamentales; sin embargo estos casos llevan impresa una cuestión más de legalidad que de constitucionalidad⁶⁵.

De lo anterior se puede afirmar que la jurisdicción contencioso administrativa se reviste de un carácter legal, al ser su deber (cuando se somete a su competencia) verificar la existencia de legalidad en el actuar de la Administración Pública. Además, se debe tener presente -como lo estima la Sala Constitucional- que el conocimiento acerca de casos en los que intervengan derechos fundamentales, es posible en el tanto se presenten de fondo aspectos legales que colisionen con esos derechos; por lo que al momento en que se encuentre ausente este componente, lo contencioso no puede alcanzar su resolución.

⁶⁵ Hernández, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica*, 109.

Sección II: La jurisdicción contencioso administrativa y defensa del ambiente

En esa sección se detalla la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa dada por mandato 49 de la Constitución Política, con enfoque en el articulado normativo y alguna referencia de votos constitucionales, exponiendo desde sus competencias generales hasta la que le incumbe en relación con la materia ambiental, propiamente con la defensa del medio ambiente.

A) Competencia

Para introducir el tema de jurisdicción contencioso administrativa y la defensa del ambiente, primero se debe retomar la relevancia del ordinal 49 constitucional, propiamente el párrafo tercero que enuncia: “La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados”.

En sintonía, el artículo 1 inciso 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo no solo ratifica el origen constitucional de la jurisdicción, sino que además y de importancia para la materia ambiental se detalla con exactitud el objeto de la vía: “[...] tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la

Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa”⁶⁶.

De los extractos se puede deducir el aval de la vía para la tutela de situaciones jurídicas de las personas, incluyendo derechos subjetivos e intereses legítimos, con la limitación de carácter legal como se menciona en la sección anterior. Sobre un sentido aproximado, Jinesta Lobo explica que del artículo 49 de la Constitución Política deviene una justicia administrativa mixta, pues a su criterio se hace referencia a un rol objetivo y otro subjetivo; el primero dirigido a someter la función administrativa al ordenamiento jurídico y el segundo a brindar a los administrados protección de sus derechos subjetivos e intereses legítimos.

Es posible apreciar que el rol subjetivo del cual habla el autor se sostiene también en el artículo 1.1 del CPCA, entendido como la protección de situaciones jurídicas de los administrados, que puede tratarse de situaciones donde se pretenda justicia ambiental en razón de un derecho vulnerado.

La Sala Constitucional afianza en una de sus sentencias la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en defensa ambiental, expresando:

II.- [...] Debe tenerse presente que esta Sala no ejerce control de mera legalidad sobre la Administración, puesto que la propia Constitución Política le atribuye solamente el ejercicio de la justicia constitucional (artículos 10, 48 y 128).

⁶⁶ Código Procesal Contencioso Administrativo, art. 1.

III.- En cambio, los tribunales contencioso administrativos sí pueden-deben conocer de la violación de 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 (sic) para todas las autoridades y personas, públicas y privadas, inclusive, con mayor razón, para los tribunales de justicia, de todo orden y de toda materia⁶⁷.

La misma Sala Constitucional reconoce a la jurisdicción constitucional como instancia competente para conocer de aquellas situaciones jurídicas donde se reclame la tutela de derechos y libertades establecidos en la Constitución, asimismo reafirma que a la jurisdicción constitucional le corresponde la misma competencia mediante el amparo; sin embargo en los tribunales administrativos su competencia queda supeditada a que en el caso figuren elementos de legalidad.

En el contenido de la Sentencia 3049-08 de la Sala Constitucional se aprecia la esencia que comparten los preceptos comentados y la Sala hace hincapié en la idoneidad de la vía contencioso administrativa para la tutela de derechos e intereses, entre todo la Sala da mérito al procedimiento para casos específicos que requieren profundidad y, por tanto, el hecho de someterlos a la jurisdicción constitucional resulta contraproducente por su celeridad y carácter sumario; de modo que la Sala expresamente indica:

⁶⁷ Sala Constitucional. Sentencia: n.º 03035-1996 del 21 de junio de 1996, 10 horas 51 minutos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 49 de la Constitución Política y 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo (C.P.C.A.), el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa y civil de hacienda es garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al derecho administrativo, con el fin de tutelar las situaciones jurídicas de toda persona que se vean lesionadas a consecuencia de cualquier infracción por acción u omisión al ordenamiento jurídico. Lo anterior implica que a consecuencia de la profunda reforma al proceso contencioso, introducida con la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo -que entró en vigencia el primero de enero del dos mil ocho-, se establecen o fortalecen los mecanismo procesales tendentes a lograr un control plenario y universal de la función administrativa, a efecto de tutelar los derechos subjetivos y los intereses legítimos -ya sean: difusos, colectivos o corporativos- de toda persona. [...]

Ahora bien, aunque la jurisdicción constitucional -hasta antes del primero de enero del dos mil ocho y ante la carencia de otras vías jurisdiccionales expeditas y eficaces-, ha asumido el conocimiento y resolución de asuntos, en los que si bien es cierto, se alega una violación a lo dispuesto en los párrafos 2o. y 3o. del artículo 50 de la Constitución Política, en el fondo implican conflictos cuya resolución exceden la naturaleza sumaria del recurso de amparo, pues implican procesos largos y complejos [...]

Que en consecuencia, si lo planteado a través del recurso de amparo implica una presunta violación indirecta al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que tiene como sustento cualquier infracción por acción u omisión al ordenamiento jurídico infraconstitucional y que por ende, no implica una violación directa al contenido esencial de ese derecho, deberá ser planteada en la vía contencioso administrativa y civil de hacienda, a efecto de que a través de que en el proceso ordinario o en el preferente y sumario –según corresponda de conformidad con lo que resuelva el Tribunal Contencioso Administrativo-, se resuelva lo que en derecho corresponda⁶⁸.

En la Ley de Biodiversidad, Ley n.º 7788 del 30 de abril de 1998, se alude a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en el resguardo de derechos fundamentales, señalándose:

Artículo 108.- Competencia jurisdiccional: En materia de biodiversidad y mientras no exista una jurisdicción ambiental, toda controversia será competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa. Como excepciones de la regla anterior, los delitos contra la biodiversidad serán juzgados por la jurisdicción penal; de igual modo, las controversias que se susciten entre particulares, donde no medie un acto administrativo ni del dominio público, serán competencia de la jurisdicción agraria.

El numeral avoca lo ya concebido en las normas supra citadas, nótese que en la presente sí se puntualiza la competencia en materia ambiental, pero por lo

⁶⁸ Sala Constitucional. Sentencia: n.º 3049-2008 del 29 de febrero de 2008, 11 horas 7 minutos.

demás sin alteraciones se conduce al mismo contenido que obliga a la jurisdicción contenciosa a conocer situaciones que involucren la transgresión de derechos de los administrados.

Conviene recalcar entonces que debido al matiz constitucional que yace en la jurisdicción contencioso administrativa dada por el mandato 49 de la Constitución Política, la jurisdicción contencioso administrativa arrastra la potestad de tutelar derechos y libertades fundamentales bajo los parámetros de su propia naturaleza, así lo reconoce la misma Sala Constitucional en sus votos 3035-96, 3036-96 y 3038-96, determinándose en el extracto de importancia:

III.- En cambio, los tribunales contencioso administrativos sí pueden-deben conocer de la violación de 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 (sic) 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. En este sentido la Sala ha definido, con el valor vincular *erga omnes* de sus precedentes y jurisprudencia (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), los alcances de dicha sujeción con respecto a los tribunales de justicia, a los que corresponde el ejercicio universal y exclusivo de la función jurisdiccional (ver sentencia # 1148-90 de las 17:00 horas del 21 de setiembre de 1990), como sigue:

a) el Derecho de la Constitución les vincula directamente, y así

deben aplicarlo en los casos sometidos a su conocimiento, sin necesidad de leyes u otras normas o actos que lo desarrollen o hagan aplicable, lo mismo que deben interpretar y aplicar todo el resto del ordenamiento en estricta conformidad con sus normas y principios;

b) sin embargo, al hacerlo no pueden desaplicar, por su propia autoridad, leyes u otras normas que condieren (sic) inconstitucionales, en cuyo caso deberán formular ante la Sala la correspondiente consulta judicial de constitucionalidad, en la forma prevista por los artículos 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y 8º inciso 1º, párrafo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial;

c) lo anterior, salvo que existan precedentes o jurisprudencia de esta Sala Constitucional, los cuales sí deberían acatar, incluso cuando para hacerlo deban desaplicar leyes u otras normas que resulten incompatibles con ellos (ver sentencia "1185-95 de las 14:33 horas del 22 de marzo de 1995, precisamente sobre la constitucionalidad del citado artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Está claro que el Juez del orden común ostenta esa facultad, siempre y cuando los 'precedentes' y la 'jurisprudencia' constitucionales permitan el encuadramiento del nuevo caso sub judice, pues tal es el propósito de la norma contenida en el artículo 8.1, párrafo final, de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁶⁹.

⁶⁹ Sala Constitucional. Sentencia: Voto CJ n.º 03036-1996 del 21 de junio de 1996, 10 horas 54 minutos.

Expuesto queda que la jurisdicción contencioso administrativa tiene un deber-poder de conocer las violaciones al derecho de la Constitución, inmerso en los derechos y facultades reconocidos por la Carta Magna. Además contundentemente la Sala Constitucional concluye:

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 la 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 jurisprudencia⁷⁰.

De modo que la misma Sala reafirma la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa de revisar directamente la vulneración de derechos fundamentales, y de manera paralela acepta que se trata de una competencia concurrente con su jurisdicción.

Se aprecia que no le incumbe a la Sala Constitucional una exclusividad en la tutela de derechos y libertades fundamentales, sino solo en cuanto se gestione mediante la vía del recurso de amparo, pues la jurisdicción contencioso administrativa también es una vía idónea para la garantía de derechos no solo frente a los actos y normas de la Administración, sino frente a las vías de hecho,

⁷⁰ *Ibíd.*

porque le asiste como facultad-obligación por vinculación del derecho de la Constitución.

Como resultado de lo expuesto, queda claro que la vía contencioso administrativa, es una vía ágil, célere y de etapas diferenciadas, debidamente reconocida como apta para la tutela de derechos fundamentales e intereses legítimos de los administrados, función concurrente con la jurisdicción constitucional, con la salvedad de la revisión legal, enteramente supeditada a la vía ordinaria.

La jurisdicción ordinaria puede revisar vulneraciones a derechos fundamentales desde lo propio, es decir desde la legalidad, para ello debe observar no solo el derecho ambiental visto como marco normativo legal y constitucional que resguarda el medio ambiente, sino que además existen principios que nutren la rama y llegan a consolidarse en su base teórico-práctica al lado del bloque normativo, los cuales deben analizar también al momento de examinar un caso concreto.

De importancia para la investigación, se hace referencia al principio precautorio y el principio de objetivación de la tutela del ambiente, puesto que resultan ser determinantes en la interacción humana con el medio natural.

El precautorio se encuentra recogido en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁷¹:

Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

El principio precautorio significa que es obligación de los Estados prestar el debido cuidado al momento de conceder alguna autorización que implique una modificación al ambiente, al no ser admisible que preconicen la viabilidad solo por la inexistencia de certeza científica que determine un potencial riesgo de la producción de un daño irreparable al medio ambiente.

En ese mismo sentido se expresa en el país la Sala Constitucional en su Voto 2011-10889:

El principio precautorio obliga a la Administración Ambiental a ponderar cuidadosamente si, la actividad del hombre compromete el medio, y a no conceder la autorización si las evaluaciones demuestran que la actividad puede producir consecuencias nocivas o irreparables al ambiente. Así pues, el Estado costarricense se encuentra obligado a velar y a adoptar las medidas que garanticen la defensa y preservación efectiva del medio

⁷¹ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Río de Janeiro de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, 1992. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

ambiente. El Derecho a la Constitución exige utilizar todos los medios disponibles -sean estos jurídicos o fácticos- para preservar el ambiente⁷².

En cuanto al principio de objetivación de la tutela del ambiente, la Sala Constitucional se refiere al mismo:

De la objetivación de la tutela ambiental: el cual, tal y como lo señaló este Tribunal en sentencia número 14293-2005, de las catorce horas cincuenta y dos horas del diecinueve de octubre del dos mil cinco, es un principio que en modo alguno puede confundirse con el anterior, en tanto, como derivado de lo dispuesto en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general –tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la ‘vinculación a la ciencia y a la técnica’, con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia. De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos –tales como los estudios de impacto ambiental–, si se evidencia un criterio técnico objetivo que denote la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, es que resulta obligado desechar el proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una ‘duda razonable’ resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente (principio pro-natura), que puede traducirse en la adopción, tanto de medidas

⁷² Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 010889-2011 del 16 de agosto de 2011, 03 horas 22 minutos.

compensatorias como precautorias, a fin de proteger de la manera adecuada el ambiente⁷³.

Este principio básicamente implica que previo a consolidar cualquier actividad o situación relacionada con el medio ambiente, es necesario hacer estudios técnicos idóneos sobre los cuales razonar con el propósito de esclarecer los aspectos grises y de reforzar los claros con respecto al caso concreto, de forma tal que la acreditación descansa en el tecnicismo de área y no en la potestad discrecional de la Administración.

Ambos principios son de debida observancia y como parte del derecho ambiental tienen en mira circunscribir una coraza protectora del medio ambiente y los derechos relativos a este, aunque el derecho ambiental termina incidiendo en una serie de derechos fundamentales, por lo cual hacer que se respete el derecho ambiental significa a su vez que se vele por el respeto de ellos también.

B) Capacidad de las partes

Por capacidad procesal debe entenderse, según Jiménez Meza⁷⁴: “[...] la cualidad de realizar actos procesales con eficacia jurídica, por lo que es la manifestación de la capacidad general hacia un ámbito y aplicación en la actividad procesal”.

⁷³ Sala Constitucional. Sentencia: Voto AI n.º 17126-2006 del 28 de noviembre de 2006, 15 horas 4 minutos.

⁷⁴ Manrique Jiménez, *El nuevo proceso contencioso-administrativo* (San José: Poder Judicial, Departamento de Artes Gráficas, 2006), 67-68.

Seguido de la concepción, el autor detalla que en el caso del derecho administrativo debe diferenciarse la capacidad procesal de la capacidad para ser parte. De gran importancia, indica que la capacidad para ser parte deviene de una condición general que el ordenamiento jurídico otorga a todos como sujetos de derechos y obligaciones, en cambio la capacidad procesal se traduce en la concretización de esa capacidad de ser parte en el proceso administrativo, pues explícitamente Jiménez describe que la de ser parte es la condición general y la procesal es la “efectiva operatividad” de la primera.

Afirma que otro aspecto relevante es que en el campo administrativo no es posible establecer, como sí sucede en el derecho civil, una capacidad procesal general, sino que se identifican diversas capacidades señaladas por las leyes y disposiciones, textualmente lo explica: “[...] la capacidad deja de ser general para dar lugar a la atomización de capacidades incluidas en categorías especiales [...]”.

Todo lo anterior cobra importancia en el tanto para entender el artículo 9 del CPCA, es ineludible tener una idea de lo que engloba la capacidad procesal. Así una vez visto lo anterior, se puede concluir en palabras propias que la capacidad procesal en el derecho administrativo es una condición que la ley otorga expresamente a ciertos sujetos conforme a la esfera jurídica especial que los envuelve, dotándoles el poder de actuar con eficacia jurídica ante la jurisdicción por medio de un proceso administrativo.

El artículo 9 del CPCA preceptúa lo relativo a la capacidad procesal en la jurisdicción contencioso administrativa.

El numeral resulta ser innovador en comparación con el anterior cuerpo normativo que regula la jurisdicción (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley n.º 3667 del 12 de marzo de 1966), ya que solo contempla la capacidad individual; al contrario, el nuevo precepto amplía el ámbito y en ese orden tipifica que tienen capacidad ante la jurisdicción contencioso administrativa no solo los sujetos conforme a la legislación común, sino que también otorga capacidad procesal grupal y la concede a las personas menores de edad.

Primeramente, en cuanto a la capacidad procesal otorgada a las personas menores de edad, el inciso a) del numeral indica que los menores de edad tienen capacidad procesal ante la jurisdicción cuando puedan hacerlo en forma directa, sin necesidad de que concurra su representante. La razón de incluir a las personas menores de edad se debe a que en las últimas décadas en el derecho internacional se reconocen como sujetos de derecho, portadores de derechos, deberes y obligaciones, concibiéndoles con capacidad para surtir efectos con incidencia jurídica.

Esta renovada concepción deviene de, entre otros cuerpos internacionales, la Convención sobre los Derechos del Niño (adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989; entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990). En ella la niñez trasciende a una nueva esfera jurídica, de independencia, reconociéndoseles como personas menores de edad. Notablemente, en Costa Rica la Convención tiene influencia saludable para el bloque jurídico en materia de niñez, tanto que el 3 de diciembre

de 1997 mediante la Ley n.º 7739 se promulga el Código de la Niñez y Adolescencia (publicado en la Gaceta del 6 de febrero de 1998), con la finalidad de garantizar los derechos de las personas menores de edad.

La retrospectiva expuesta puede conducir a la idea de que el otorgamiento de capacidad procesal a los niños ante la jurisdicción contencioso administrativa parte de ese proceso transformativo de la concepción jurídica de los niños, donde se supera una etapa pasiva, de dependencia a sus padres o encargados legales, para reconocerlos como personas menores de edad, con un papel activo, capaces de ser titulares de derechos y obligaciones.

Segundo, en cuanto a la capacidad grupal, el artículo detalla que tienen capacidad procesal los grupos, las uniones sin personalidad o los patrimonios independientes o autónomos, afectados en sus intereses legítimos, sin necesidad de estar integrados en estructuras formales de personas jurídicas.

Al respecto, lo novedoso del inciso es que se incorpora la capacidad procesal grupal. Tal y como se expresa en el párrafo, se permite que los grupos especificados se presenten ante la jurisdicción cuando hayan sido afectados sus intereses legítimos, lo cual es reflejo del rasgo constitucional que guarda la nueva jurisdicción contencioso administrativa. Es la norma que responde a la responsabilidad impuesta en el artículo 49 de la Constitución, porque en función a la misma prevé nuevos supuestos de sujetos activos, con ello se evidencia la intención del legislador de no dejar desprotegidos a los administrados, incluso cuando esto implique la salvedad de estar constituidos en una estructura formal

reconocida por la legislación. De esta manera se avala anticipadamente la posibilidad de que por medio de nuevas formas los administrados puedan acceder a la justicia administrativa.

El inciso debe leerse en sintonía con el artículo 10 inciso a) del CPCA, porque en él se acredita la legitimación para demandar por la vía a quienes invoquen un menoscabo en sus derechos subjetivos o en intereses legítimos; sobre esto se amplía en el punto de la legitimación.

C) Legitimación y acción popular

La legitimación que aquí interesa es la activa y antes de puntualizarla conviene mencionar que la capacidad procesal y la legitimación procesal difieren aunque correspondan de manera paralela en la relación procesal propiamente dicha. Tomando como referencia a Véscobi, la capacidad debe entenderse como una calidad del sujeto jurídico, en cambio la legitimación consiste en una relación existente entre el sujeto y el objeto, ambos de carácter jurídico.

El autor oportunamente brinda una concepción sobre la legitimación que ayuda a tener una visión más clara sobre el instituto: “La legitimación, entonces, puede definirse como la posición de un sujeto respecto al objeto litigiosos (sic) que le permite obtener una providencia eficaz”⁷⁵. Véscobi explica que la definición autoriza al sujeto para poder pretender en el proceso como parte necesaria al ser titular del derecho con respecto al objeto procesal.

⁷⁵ Enrique Véscobi, *Teoría general del proceso* (Bogotá: Editorial Temis, 1999), 168.

En una línea similar, Guasp expresa que la legitimación es la “consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y, en virtud de la cual, exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como partes en el proceso”⁷⁶.

Bajo ambas concepciones la legitimación queda determinada como una facultad que la ley otorga a un sujeto con el fin de que sea parte en un proceso, pudiendo realizar una pretensión en función de la relación que comparte con el objeto procesal y que lo configura como titular del derecho.

Ahora bien, la legitimación activa de conformidad con la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo n.º 82-2015-IV, “[...] se entiende como la idoneidad para realizar actos de ejercicio del poder de acción, y se refiere al sujeto, que le correspondería la posibilidad de exigir la satisfacción de una determinada prestación u objeto”. Como se observa, la expresión mantiene el espíritu del concepto genérico y en resumen otorga la idea de que ciertas personas están facultadas para promover una demanda, o acción, ante determinada jurisdicción.

En materia administrativa se hace distinción sobre la legitimación, entre legitimación procesal (*legitimatío ad processum*) y legitimación material o en la causa (*legitimatío ad causam*). El Tribunal Contencioso Administrativo en la Resolución n.º 149-2016-VI indica que la procesal se refiere a la constitución de una relación procesal, se vincula con la admisibilidad, y la legitimación en la causa

⁷⁶ Jaime Guasp, *Derecho procesal civil* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962), 193.

“determina la existencia de la relación entre la situación jurídica expuesta por el actor y el interés legítimo debatido siendo un presupuesto para una decisión estimatoria de la pretensión”, esta tiene que ver con el fondo.

Sobre ambas Véscobi señala que al hablar de legitimación procesal, la aceptable en la extensión de la teoría general es la legitimación *ad causam*, porque la sustancia de la *processum* se confunde con el concepto de capacidad procesal, debido a que no contempla la importancia de la relación entre la parte y el objeto del proceso, razonamiento con el cual se coincide, máxime que en la jurisprudencia del país resulta ser evidente su protagonismo.

Así, en la jurisdicción contencioso administrativa se maneja invariable que la legitimación activa *ad causam* corresponde a la persona que puede formular pretensiones en una demanda, y de acuerdo a la ley va a “ser el titular del derecho o interés legítimo que pide ser reconocido a su favor, y respecto de quien es posible dictar un fallo favorable a sus pretensiones”⁷⁷.

En el CPCA el ordinal 10.1 tipifica la legitimación, en 5 incisos plasma quiénes pueden demandar en la jurisdicción. Primeramente se nombra a quienes hayan sufrido una afectación en sus intereses legítimos o derechos subjetivos; de seguido, se nombra a las entidades, corporaciones e instituciones de derecho público como legitimados, siempre que sean afectados intereses y derechos derivados de la representación que ejercen.

⁷⁷ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección IV. Sentencia: n.º 149 del 14 de octubre de 2016, 14 horas.

Tienen legitimación, según el inciso c), quienes invoquen la defensa de intereses difusos y colectivos. Sobre ambos favorece que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia costarricense haya resaltado una diferencia entre ambos, al no permitir ubicar de una mejor manera cada uno. En la Sentencia n.º 00176 de 17H 20 del 20 de marzo de 2003 aparece:

El colectivo se refiere al que es propio de un grupo que se une, de hecho o de derecho, en procura de perseguir un fin específico. En cambio, el difuso atañe al individuo por el simple hecho de ser integrante de la sociedad y le permite reclamar por algo que no afecta a un sujeto determinado, de modo que no puede establecerse un titular del derecho al resarcimiento, sino que es sufrido por la generalidad de individuos con la misma intensidad⁷⁸.

Continuando, en el inciso d) se detalla que están legitimadas todas las personas por acción popular, cuando así lo disponga expresamente la ley.

Ferrer Mac-Gregor reconoce que la acción popular tiene como finalidad la satisfacción de un interés de la comunidad, es decir un interés que le compete a la aglomeración, descansando en un interés simple, donde la legitimación le corresponde a cualquier ciudadano sin la necesidad de que le asista un interés legítimo, o bien, un derecho de carácter subjetivo, ya que se le otorga expresamente en el ordenamiento jurídico; en palabras exactas detalla:

[...] la acción popular, en cambio, se sustenta en el mero interés en la legalidad: cualquier persona, por el hecho de invocar su condición

⁷⁸ Sala Tercera. Sentencia: n.º 00176 del 20 de marzo de 2003, 17 horas 20 minutos.

ciudadana, está legitimada para impugnar un acto determinado. En ese sentido, la acción popular se concede a todos los sujetos de derecho capaces de la comunidad social (quivis ex populo) y no a los de una determinada colectividad o grupo de personas⁷⁹.

La acción popular, según Jiménez Meza, posibilita que la parte demandante deduzca su pretensión sin la invocación de una lesión a un interés o a un derecho subjetivo, pues la posibilidad de accionar está dada por la ley; sin embargo, esto significa que no existe una relación jurídica material que requiera tutela efectiva. Afirma que en la acción popular la relevancia jurídica del interés de la persona recurrente no es de orden subjetivo, sino que recae en una disposición normativa⁸⁰.

Jinesta Lobo expone que la habilitación de la acción popular en el CPCA es importante en materia ambiental, al ser posible cumplir con aquellas habilitaciones que aparezcan en leyes sectoriales afines a la materia⁸¹.

Finalmente, en el inciso e) se fija que la administración puede demandar para exigir responsabilidad contractual o extracontractual cuando se haya causado daño o perjuicio a los intereses públicos o a la Hacienda Pública.

En síntesis, la legitimación activa posibilita a un sujeto demandar en la vía jurisdiccional, en este caso en la contencioso administrativa, en la cual

⁷⁹ Eduardo Ferrer, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, 2 ed. (México: Editorial Porrúa, 2004), 18-22.

⁸⁰ Manrique Jiménez, *La legitimación administrativa* (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1998), 388.

⁸¹ Ernesto Jinesta, "La nueva justicia administrativa en Costa Rica: principales innovaciones del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo" (Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, volumen I, setiembre 16-18, 2009), 6.

taxativamente el CPCA despliega los sujetos que pueden hacerlo. Los incisos dejan ver lo novedoso de la jurisdicción, máxime para la protección y defensa ambiental, gracias a la incorporación de la defensa de intereses difusos y colectivos, así como la incorporación de la acción popular, que se permite por reserva de ley, tal es el caso de la Ley de Biodiversidad que concreta: “Artículo 105.- Acción popular. Toda persona estará legitimada para accionar en sede administrativa o jurisdiccional, en defensa y protección de la biodiversidad”.

TÍTULO II: EL EFECTO DE COSA JUZGADA

En este título II se resalta la genuinidad del instituto de la cosa juzgada, al resultar ser el elemento medular de la investigación; en consecuencia, sobre él giran las discusiones que conducen a plantear la hipótesis de que no existe cosa juzgada constitucional en materia de recursos de amparo desestimatorios, valorando toda su envergadura como instituto de naturaleza procesal. En este título un aparece capítulo único en el cual se desarrollan definiciones, límites, regulación normativa, principios rectores y generalidades en relación con la cosa juzgada.

Capítulo único: La cosa juzgada y sus implicaciones

La composición de este capítulo único son dos secciones donde se evidencian las generalidades e implicaciones de la cosa juzgada como instituto procesal, sus límites objetivos y subjetivos de necesaria configuración para que surta a la vida jurídica, además se puntualiza la regulación general en la normativa atinente, para luego exponer cuál es su interacción en la práctica procesal con principios del proceso y con otros institutos que en él puedan surtir.

Sección I: Generalidades

La sección primera se concentra en una delimitación de orden general relativa a la cosa juzgada; se procura brindar un alcance conceptual de la figura y

se analizan sus elementos, sujeto, objeto y causa, como pilar para su configuración como efecto en una resolución judicial, propiamente en la sentencia judicial.

En esta misma sección se especifica un marco normativo supralegal e infralegal que norma la cosa juzgada, por cuanto resulta necesario para informar la dimensión de la figura en las diferentes jurisdicciones del país.

A) Definición

Cuando un órgano jurisdiccional emite una resolución judicial, no solo emerge a la realidad un fallo cuyo contenido está enfocado en resolver la situación llevada hasta las instancias, sino que también, paralelo a la decisión jurisdiccional, salta a la vida jurídica una serie de efectos que la ley le reconoce al fallo específico y que tienen impacto directo en la relación jurídica objeto del proceso. En lo que aquí respecta, conviene mencionar el efecto de cosa juzgada.

Carnelutti favorablemente se refiere al instituto en su forma más genérica, por ello antes de atender a conceptos más específicos y contemporáneos, es necesario hacer un esbozo sobre sus consideraciones puras sobre el efecto.

El autor concerniente, al comentar acerca de la cosa juzgada, expone su razonamiento haciendo delimitaciones conceptuales imperdibles para caer en lo que él considera se debe entender por cosa juzgada. Para iniciar, Carnelutti dice que en el común se califica a la sentencia como el resultado o culminación del

proceso de cognición (proceso de conocimiento, fondo); no obstante, la aseveración no es la más acertada, al ser lo conveniente hablar de juicio.

Bajo su pensamiento, la sentencia es la manera en que se resuelve, en cambio el juicio constituye la solución a la realidad, abarcando no solo el acto (proceso), sino asimismo el efecto de juzgar. Prosigue y explica que todavía el término juicio no es el más preciso para delimitar la cosa juzgada, por ello según sus premisas se debe como resultado del proceso de cognición “lo juzgado”.

Atendiendo la conclusión anterior, Carnelutti comenta que con la conclusión del proceso resulta la cosa juzgada de fondo, y se da cuando la realidad, objeto del proceso, es juzgada (*res iudicata* o *iudicium de re*), o sea cuando se falla sobre los alterques de fondo. En atención a lo plasmado, en sentido amplio el autor considera la cosa juzgada como la culminación de un proceso de conocimiento⁸².

Otro autor que se expresa sobre la cosa juzgada es Eduardo J. Couture, quien de forma idónea indica que si se observa el concepto de cosa juzgada desde su literalidad, “cosa” dispone a un objeto o, como menciona el Código Civil, corresponde a todo aquello que posea una medida de valor. Por su parte, “juzgada” deviene del verbo juzgar, por lo que importa la acción de calificación que es materia de un juicio. De los anteriores conceptos literales concluye el autor que entonces cosa juzgada se puede definir como aquel objeto motivo de un juicio.

A pesar de la disposición hecha por el autor, asevera que cosa juzgada en sentido jurídico corresponde a algo más que la suma de sus dos términos; en esta

⁸² Francesco Carnelutti, *Instituciones del proceso civil, volumen I* (Buenos Aires, 1997), 135-137.

posición, dicha palabra desemboca en un modo de autoridad y una medida de eficacia para el derecho. En idioma alemán el concepto se expresa con los vocablos *Recht y Kraft*, derecho y fuerza, fuerza legal, fuerza dada por ley. En idioma castellano, como en todos los idiomas latinos, cosa juzgada es *res judicata*, lo decidido, lo que es materia de decisión judicial. En inglés no se cuenta con los vocablos y se utiliza la expresión latina de la palabra.

Pese a lo anterior, ninguno de dichos vocablos abarca plenamente el concepto de la palabra y si bien este varía con el tiempo y el espacio, para Couture la cosa juzgada es “la autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existe contra ella medio de impugnación que permitan modificarla”⁸³.

De la definición propuesta por Couture, se extraen dos características o funciones de la cosa juzgada: una forma de autoridad que se emite mediante la sentencia, siendo un atributo de la misma, y la autoridad, concepto que se complementa con la eficacia, la cual se transcribe en tres posibilidades: inimpugnabilidad, inmutabilidad y coercibilidad.

La inimpugnabilidad impide que se pueda efectuar una revisión del mismo caso o materia objeto de la sentencia, por lo que si se inicia un proceso en ese sentido, se puede frenar con la sola invocación de la cosa juzgada mediante una excepción en el proceso. Cuando se habla de la inmutabilidad, se refiere a la imposibilidad de que una autoridad pueda modificar una sentencia que tenga la calificación de cosa juzgada; y la coercibilidad atañe a la posibilidad de ejecutar la

⁸³ Eduardo Couture, *Fundamentos del derecho procesal civil*, 4° ed. (Montevideo: Editorial B de F, 2010), 326.

sentencia forzadamente (sin que ello signifique que toda sentencia se ejecuta, pues es así solo si la parte interesada lo solicita)⁸⁴.

De modo general, Ugo Rocco comenta que por cosa juzgada se debe entender “la cuestión que ha constituido objeto de un juicio lógico por parte de los órganos jurisdiccionales, esto es, una cuestión acerca de la cual ha tenido lugar un juicio que la resuelve mediante la aplicación de la norma general al caso concreto y que, precisamente porque ha constituido objeto de un juicio lógico, se llama juzgada”⁸⁵.

Otro concepto paralelo a la cosa juzgada es el de autoridad de cosa juzgada, el cual conforme a Rocco cobra sentido cuando a la cuestión objeto de un juicio contenido en una sentencia se le une una eficacia característica, de esta manera con esa eficacia nace una fuerza obligatoria inherente a la materia de la decisión judicial contenida en la sentencia.

Rocco también habla de la necesaria distinción entre cosa juzgada y fallo, para él la cosa juzgada es el efecto de la fuerza obligatoria que impide la reproducción del proceso de cognición, guardando estrecha vinculación con la *exceptio rei iudicate*, que imposibilita las posibles modificaciones de lo ya juzgado. Caso contrario sucede con el fallo, porque se entiende como la fuerza ejecutiva que posibilita el procedimiento de ejecución y se protege jurídicamente mediante

⁸⁴ *Ibíd.*, 327.

⁸⁵ Ugo Rocco, *Tratado de derecho procesal civil* (Bogotá: Temis, 1970), 313.

la *actio iudicati*, con la cual, según el autor, se hace valer el derecho a ejecutar el fallo⁸⁶.

Sobre la autoridad de cosa juzgada ya antes dicha, Antillón Montealegre evidencia que la autoridad de una sentencia judicial se relaciona con la inmutabilidad, traducida como la imposibilidad legal de que un juez altere el contenido de una sentencia mediante la emisión de otra; consiste en un efecto jurídico de las sentencias de procesos de conocimiento. Antillón concluye que esta autoridad es reconocida como cosa juzgada material.

En un sentido conceptual específico, el mismo autor señala que la figura se remonta a la época romana, donde los romanos entienden el efecto no solo como el término de una controversia planteada ante el pretor, sino además significa que no puede volver a plantearse ante la autoridad respectiva (pretor). Esta amplitud del efecto, de acuerdo con el autor, es reconocida como *bis de eadem re agi non potest*, lo cual se traduce en que no es posible ejercitar la *actio* dos veces por la misma causa⁸⁷.

Hasta aquí es posible derivar dos conclusiones conceptuales: primero, en términos generales, la cosa juzgada consiste en realidad que es juzgada en un proceso y por la cual se desarrolla un juicio; la segunda es que por autoridad de cosa juzgada se tiene la imposibilidad de alterar lo ya juzgado.

⁸⁶ *Ibíd.*, 315.

⁸⁷ Wálter Antillón, *Teoría del proceso jurisdiccional* (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2001), 379, 386.

Previo a entrar a conocer los límites de la cosa juzgada (referido al alcance de la cosa juzgada respecto a las partes y terceras personas, así como hasta dónde ejerce su poder vinculatorio), es menester establecer una diferenciación entre la cosa juzgada formal y la cosa juzgada material o sustancial.

Existen casos en los que determinadas decisiones judiciales, aun agotada la vía de los recursos, poseen una eficacia transitoria; lo decidido se cumple y es obligatorio, pero solo para ese proceso, no impidiendo que en uno posterior se pueda modificar lo resuelto y, por ende, sufrir variaciones la cosa juzgada. Este tipo es conocido por la doctrina como la cosa juzgada formal y se caracteriza por tener la inimpugnabilidad, pero carece de inmutabilidad.

Es en la caracterización esgrimida con anterioridad donde se encuentra la diferenciación con la cosa juzgada material, en esta la condición de inimpugnable en el mismo proceso se une a la inmutabilidad de la sentencia aun en otro juicio; por ello se puede afirmar que la plena eficacia de la cosa juzgada se representa de manera absoluta con la cosa juzgada material, donde se agotan las posibilidades procesales de revisión de la sentencia, tanto en el juicio que es dictada como en otro posterior⁸⁸.

B) Elementos: sujeto, objeto y causa

Para que la eficacia de la cosa juzgada de una sentencia alcance a otra deben coincidir tres elementos que conforman una operación jurídica de necesario

⁸⁸ *Ibíd.*, 339-341.

análisis, los cuales son el sujeto, el objeto y la causa. En el tratamiento doctrinal antiguo y contemporáneo, el abarcamiento de estos elementos puede aparecer como límites de la cosa juzgada; al efecto se presenta como límite subjetivo y objetivo respectivamente.

Identidad de objeto, causa y partes

El código de Napoleón en su artículo 1351 establece que para enunciar a la cosa juzgada como excepción, es necesario cumplir los siguientes requisitos: “[...] la cosa demandada debe ser la misma, la demanda debe ser fundada sobre la misma causa, la demanda debe ser entre las mismas partes [...]”. Esta norma se denomina como la de las tres identidades, la misma goza de prestigio en muchas jurisprudencias, a pesar de que en algunos ordenamientos no es copiado el modelo de forma textual, pero sí operacionalmente; por lo que constituye una guía auxiliar en la práctica del derecho.

Por un lado, el sujeto está referido a las partes procesales. Para que la autoridad de la cosa juzgada llegue a otra resolución judicial, debe existir identidad de los sujetos partícipes del proceso del cual deviene la eficacia; a pesar de ello, hay reserva de su coincidencia para casos o procesos específicos como en materia penal, conforme ejemplifica Antillón Montealegre en su libro *Teoría del proceso jurisdiccional*.

Por otro lado, el elemento objeto está en la pretensión procesal, es decir en lo peticionado en función de la realidad llevada al proceso. Sobre este, Antillón

Montealegre dice que se relaciona también con la extensión de la decisión tomada en la sentencia, afirmación que compartimos como investigadoras, ya que la decisión debe resolver la realidad y con ella se pone fin a lo debatido en torno al objeto.

Límites

Límites subjetivos de la cosa juzgada: personas alcanzadas por la cosa juzgada

El problema de los límites subjetivos se dirime con la determinación de los sujetos a quienes el fallo afecta (sea perjudicando o beneficiando). El punto de partida es que la cosa juzgada afecta a aquellas personas parte del proceso, y las que no se reputan como terceras ajenas al mismo, por lo cual los efectos no las alcanzan.

No obstante, en algunas circunstancias los efectos se expanden a terceras personas, por ejemplo, a los herederos de las partes, la servidumbre declarada contra el vendedor obliga al comprador, la dada contra el cedente obliga al cesionario; asimismo se puede ver reflejado en los casos de representación, donde la cosa juzgada alcanza al representado (ello sin perjuicio de la responsabilidad que pueda surgir entre ambos). De una situación similar surge el papel del acreedor, quien en principio no debe ser afectado por la cosa juzgada, en muchas ocasiones debe soportarla e inclusive dependiendo de las circunstancias, exigir su inoponibilidad.

Límites objetivos de la cosa juzgada

Cuando se habla de límites objetivos de la cosa juzgada, se refiere al objeto mismo del litigio y de la decisión. Es necesario responder la interrogante que surge cada vez que se habla del tema: ¿Qué parte de la sentencia pasa por autoridad de cosa juzgada, solo lo dispositivo de la sentencia, o juntamente los motivos o fundamentos en que se basa la decisión del fallo? Según las enseñanzas de Savigny, la sentencia es un todo único e inseparable, al haber una relación estrecha entre los fundamentos y la parte dispositiva de la sentencia.

De acuerdo con Couture, esta es la idea dominante del tema durante el siglo pasado; sin embargo, este criterio varía en Alemania a finales de dicho siglo, considerando que lo único sometido a la cosa juzgada resulta ser la parte dispositiva de la sentencia, al esta corresponder al objeto de la decisión. A pesar de lo anterior, se expresa que los fundamentos de la sentencia se pueden utilizar como un medio para la interpretación de la parte dispositiva cuando muestre pasajes oscuros. Lo anterior en el entendido de que son antecedentes lógicos de la decisión, por lo que debe haber correspondencia entre una y otra: “[...] la oscuridad de una se ilustra en la otra. Ambas partes se prestan, recíprocamente, puntos de apoyo que aseguran la inteligencia de todo el conjunto”⁸⁹.

Por lo tanto, se puede asegurar que desde un punto de vista interpretativo los fundamentos de la sentencia tienen una eficacia semejante a la de los actos jurídicos, siendo también necesario acudir a ellos en ciertas circunstancias para esclarecer lo dispositivo de la sentencia, pero pese a la instrumentalidad de los

⁸⁹ *Ibíd.*, 349.

fundamentos respecto a la parte dispositiva, no significa que estos asimismo gocen del alcance de la cosa juzgada; pero excepcionalmente adquieren esa autoridad cuando lo dispositivo se refiere de forma específica o expresa a ellos, o cuando los mismos constituyen antecedentes lógicos inseparables de lo dispositivo.

Objeto y causa de la decisión

Cuando se habla de objeto, se debe entender como el bien jurídico disputado en un proceso; no se trata en tanto del derecho reclamado, porque cuando se alude a esto el objeto del proceso se desdobra: por una parte, el objeto y, por otro, la causa. Por ende, cuando de objeto se trata, se debe entender a la cosa corporal o incorporal, ya sea una especie, un género o un estado de hecho⁹⁰.

Por el principio de identidad del objeto difícilmente puede hablarse de manera separada de la causa *petendi* del proceso. El concepto de la causa no resulta muy claro de explicar. La jurisprudencia acepta la doctrina de que la causa *petendi* de un proceso corresponde en todo sentido a la razón de la pretensión; en pocas palabras, al fundamento de derecho de la misma, el cual, para los efectos del tema, es deducido en el juicio. La causa también se debe ver no solo como la enunciación explícita de las normas, sino como aquello que se encuentra implícito en el caso⁹¹.

⁹⁰ *Ibíd.*, 352.

⁹¹ *Ibíd.*, 354.

A) Regulación

El reconocimiento de la cosa juzgada en el ordenamiento jurídico costarricense está tanto en la Constitución Política como en otros cuerpos normativos, además en un texto de carácter internacional.

En la Constitución Política está contenido en el artículo 42, el cual respalda la prohibición de ser juzgado dos veces por la misma causa o juez, o más reconocida en la práctica de juzgamiento penal como *non bis in ídem*. La norma reza lo siguiente: “Artículo 42.- 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.”

Guarda relación el reconocimiento en la norma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (pudiendo aparecer como Pacto de San José) en el artículo 8.4, que lo encuadra entre las garantías judiciales: “Artículo 8.- [...] 4. El inculgado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. [...]”

En el resto del ordenamiento se encuentra en el Código Procesal Civil artículos 109, 162, 163, 164, 165, 220, 298 inciso 7), 307, 528, 533, 799, 822, 845 y 931; en el Código Procesal Penal artículos 11, 30, 42, 311 y 313; en el Código de Trabajo artículo 394 y en la Ley de la Jurisdicción Agraria precepto 6.

La regulación de la cosa juzgada como efecto de la sentencia se da en el Código Procesal Civil, en la sección tercera denominada “Efectos procesales de la sentencia”; por un lado se encuentra:

Artículo 162.- Cosa juzgada material. Las sentencias firmes dictadas en procesos ordinarios o abreviados, producen la autoridad y la eficacia de la cosa juzgada material. También producirán aquellas resoluciones a las cuales la ley les confiera expresamente ese efecto.

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

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

La norma reconoce que el efecto en relación con tipos de proceso alcanza a las sentencias firmes de ordinarios y abreviados, excluyendo los procesos sumarios, además destaca que tienen el efecto aquellas resoluciones señaladas taxativamente.

En relación con los procesos sumarios, la Procuraduría General de la República en un dictamen rendido por una audiencia concedida sobre una acción de inconstitucionalidad, el accionante solicita que se declarase la inconstitucionalidad de los artículos 162, 163 y 165 del Código Procesal Civil, al creerlos contrarios al contenido de los preceptos constitucionales 41 y 42, en el

tanto los primeros pactan diferencia entre cosa juzgada formal y material, distinción que no hace la Constitución Política sobre la revisión de las sentencias de procesos sumarios:

Estimamos que el principio según el cual es posible discutir en vía ordinaria o abreviada lo previamente resuelto en procesos sumarios, supera ampliamente el 'test' de razonabilidad constitucional, conforme lo que a continuación se expone.

En primer término, dicha razonabilidad es el lógico corolario de las limitaciones del debate, propias de todo juicio sumario. Como bien decía en su oportunidad la Comisión Redactora del Código Procesal Civil, 'tratándose de un proceso sumario, la cognición, conocimiento o discusión se circunscribe únicamente al punto concreto sometido a debate, pues precisamente para ello se ha establecido la vía sumaria. Si se quiere ampliar la discusión a otros aspectos, que aunque relacionados no forman parte de la pretensión, deberá acudir al proceso ordinario o abreviado, según el caso' ('Proyecto de Código Procesal Civil', Corte Suprema de Justicia, edición mineografiada, 1985, p. 286). Así, se trata de un cauce procedimental para pretensiones concreta y claramente delimitadas: el lanzamiento del arrendatario, la ejecución de un derecho preconstituido en un título, etc. El juez de la causa se limita a constatar los presupuestos procesales taxativamente previstos y dispone en consecuencia, sin poder ampliar la discusión más allá de tales límites. [...]

En estas circunstancias, no debe inquietarnos la posibilidad de que se verifique posteriormente un juicio ordinario o abreviado, por cuyo intermedio se sometan a decisión pretensiones más amplias, en las que se subsuman el objeto y la causa de lo pedido anteriormente en vía sumaria. Lo contrario, sí significaría denegar el acceso a la justicia, en clara contravención de la garantía que consagra el numeral 41 constitucional⁹².

La Sala Constitucional al momento de resolver la acción planteada, se adhiere al informe rendido, y en lo conducente expresa:

Y, considerando: SEGUNDO. [...] En otras palabras, no es propio atribuir, por ejemplo, carácter de cosa juzgada formal a la sentencia que se dicta en un proceso ejecutivo en atención a que puede ser revisado en otro proceso más plenario. Lo que debería decirse, como ya algunos lo señalan, es que la sentencia recaída en un proceso ejecutivo no produce cosa juzgada, y por eso es que no lleva razón la actora cuando dice que toda sentencia, si se ha dado con respeto del debido proceso (contradictorio), produce cosa juzgada, ya que, dice ella, la Constitución Política no diferencia. No lleva razón, se insiste, porque cuando el Código Procesal Civil permite que lo resuelto en un proceso ejecutivo pueda ser revisado en uno ordinario, en determinadas circunstancias, lo que está disponiendo es que la primera sentencia no produce cosa juzgada. O no es cosa juzgada. Para usar términos utilizados en el Derecho Romano, esa sentencia que traemos a

⁹² Procuraduría General de la República. Acción de Inconstitucionalidad: n.º 3923-92 Informe dirigido a Sala Constitucional del 6 de setiembre de 1994. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0¶m1=AIP&nValor1=1¶m5=92-003923-0007-CO¶mInf=1&strTipM=IP1

modo de ejemplo, es 'res in iudicium deducta', mas no 'res iudicata', puesto que los efectos en uno u otro caso, son diferentes. Si, por el contrario, el Código Procesal Civil le otorgara a todo proceso la misma dimensión, en cuanto a plazos o recursos, por ejemplo, desaparecería la razón de la diferencia que en estos momentos existe y de ahí que la Sala comparta la tesis de la Procuraduría, acerca de la razonabilidad de las normas impugnadas, que otorgan efectos diferentes a las sentencias, según los procesos donde se produzcan [...] ⁹³.

Por otro lado, los límites a la cosa juzgada se hallan en el artículo 163 del mismo código: "Artículo 163.- Requisitos: Para que la sentencia firme produzca cosa juzgada material en relación con otro proceso, será necesario que en ambos casos sean iguales las partes, el objeto y la causa".

Para que surta el efecto de cosa juzgada es necesario entonces que exista identidad en sujeto, objeto y causa, lo cual en la doctrina se reconoce como los límites subjetivos y objetivos respectivamente.

Conforme lo mencionado en este aparte, el efecto de cosa juzgada es retomado en varios cuerpos normativos, pero por su naturaleza procesal cobra relevancia la explicitud del Código Procesal Civil, donde se delimita como efecto de la sentencia.

⁹³ Sala Constitucional. Sentencia: Voto AI n.º 05079 del 13 de setiembre de 1995, 18 horas 36 minutos.

Sección II: Caracterización de la cosa juzgada

En esta sección se citan las implicaciones que tiene la cosa juzgada, vista como efecto, en las sentencias judiciales; se determina el sentido de la implementación de dicha figura en el ordenamiento jurídico en relación con el principio de seguridad jurídica que se entraña en la figura y se expone cuál es el criterio que sigue la Sala Constitucional respecto a la cosa juzgada en las sentencias que pronuncia.

A) Implicaciones prácticas de la cosa juzgada

De forma general se puede iniciar este apartado aludiendo al autor Enrico Redenti, quien señala que el importe de la cosa juzgada tiene como efecto inmediato brindar autoridad plena y definitiva del criterio establecido en una sentencia, por lo que al tener carácter de cosa juzgada, dicha sentencia es irrevocable, en otras palabras, no está sujeta a medios de impugnación que puedan determinar su reforma o su anulación⁹⁴.

Como un criterio de apoyo en cuanto a lo indicado en el párrafo anterior, Juan Hitters refiere que el instituto de la cosa juzgada posee una autoridad que diferencia las sentencias judiciales de los laudos arbitrales, ya que la eficacia posee efectos inimpugnables, inmodificables y coercibles⁹⁵.

⁹⁴ Enrico Redenti, *Derecho procesal civil, tomo I: nociones y reglas generales, el proceso ordinario de cognición en primer grado* (Buenos Aires: Ediciones jurídicas Europa-América, 1957), 63.

⁹⁵ Juan Hitters, *Revisión de la cosa juzgada* (La Plata: Platense, 1977), 123.

Por lo tanto, el efecto primordial de la cosa juzgada consiste en brindar autoridad y firmeza inmutable a la sentencia, generando un estado regio a la situación decidida, la cual en principio no puede ser revisada o modificada en ese momento. Si se toma en cuenta esta aseveración sobre el efecto general de la cosa juzgada, se debe recalcar que existen dos variantes de la especie cosa juzgada y las cuales difieren por mucho en los alcances que poseen sobre las sentencias a las que cobijan; por consiguiente se exponen ambos efectos para dejar en claro su diferenciación.

Para ello, Juan Montero Aroca determina que la cosa juzgada formal implica firmeza e invariabilidad de las resoluciones, pero se debe tener presente que las respectivas características aplican dentro del mismo proceso, por lo que la firmeza significa un mandato a las partes de no recurrir las resoluciones que contenga este carácter, y la invariabilidad impide al tribunal volver atrás y modificar la resolución ya dictada.

Por el contrario, en la cosa juzgada material los efectos derivan hacia futuros procesos; ante ello, la cosa juzgada designa que una relación jurídica queda definida después de un proceso, y en un segundo término tiene como efecto también la imposibilidad de enjuiciar mediante un nuevo proceso lo ya decidido en una resolución que tiene como efecto principal la cosa juzgada material⁹⁶.

Este mismo razonamiento es seguido por Juan Hitters, al mencionar que la doctrina refiere que la cosa juzgada formal implica la inalterabilidad de la sentencia

⁹⁶ Juan Montero, *Derecho jurisdiccional II proceso civil*, 20ª ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2012), 490-491.

en el mismo proceso, mientras que cosa juzgada material significa la imposibilidad de ser modificada en cualquier otro proceso, es decir, posee una inmutabilidad en sentido amplio⁹⁷.

De un modo muy resumido, pero específico y claro, determina que la diferencia radica en dos posiciones claves; la primera, al indicar que la cosa juzgada formal hace inimpugnable la sentencia, mientras que la cosa juzgada material la hace indiscutible; y la segunda, al señalar que la cosa juzgada formal se ataca a través de los medios ordinarios y la cosa juzgada material se combate con los medios impugnativos excepcionales o extraordinarios.

En otras palabras, la cosa juzgada material tiene efectos definitivos sobre las sentencias, al impedir que estas sean modificadas en cualquier otro proceso; pero la cosa juzgada formal impide que modifique una sentencia recurriéndola en el mismo proceso, pues para ello se da la posibilidad de plantearse en otro distinto. Así, se concluye que la cosa juzgada formal resulta ser relativa, porque sus efectos se circunscriben a la no modificación de la sentencia, pero en el proceso que se dicta, no en otro posterior.

En otro orden de ideas, de las funciones también se puede derivar otra especificidad de efectos; a saber, de la cosa juzgada material, se deriva primeramente la función negativa o excluyente, la cual supone la exclusión de toda decisión jurisdiccional entre las mismas partes, y con la misma pretensión; esto se conoce como el llamado principio *non bis in idem*.

⁹⁷ En el mismo sentido se puede consultar la sentencia de la Sala Segunda n.º 00640, de las 10 horas 35 minutos del 17 de junio de 2015; en la cual se expone el mismo criterio de diferenciación de la cosa juzgada formal y material.

Por otro lado, la función positiva o prejudicial se debe considerar como una derivación de la anterior, ya que esta tiene como principal cometido el deber de ajustarse a lo juzgado, cuando haya que decidirse sobre una relación jurídica en la que la sentencia anterior es condicionante o prejudicial⁹⁸; es decir, esta función positiva entra cuando existen dos relaciones jurídicas interrelacionadas, en la que para fallar la segunda, se deba tener en cuenta la primera relación ya fallada, por lo cual se debe considerar lo determinado por la primera sentencia, la que posee el efecto de cosa juzgada material (este caso es el aspecto que interesa en la investigación).

En el caso de la legislación costarricense, le corresponde al Código Procesal Civil regular lo relativo a la cosa juzgada y de sus artículos se debe entender como efectos que la cosa juzgada material se limita a lo resolutorio de la sentencia y, por lo tanto, hace indiscutible en otro proceso la relación o situación jurídica ya declarada en ella. Mientras que como efecto de la cosa juzgada formal se desprende que a diferencia de la material, sí existe la posibilidad de discutir nuevamente la situación jurídica, solo que limita esa posibilidad a realizar el replanteamiento en otro proceso, el cual es el ordinario.

B) Seguridad jurídica como principio rector

Como se esboza a lo largo de este capítulo, la cosa juzgada corresponde a un instituto de carácter procesal, implementado para dar por terminado de forma

⁹⁸ Montero, *Derecho jurisdiccional II proceso civil*, 495-496.

definitiva un proceso, el cual, por razones necesarias, debe declarar un estado de certeza a las partes que acuden a ella para solucionar sus contingencias.

Para Juan Montero, la cosa juzgada no tiene otra razón de ser más que la seguridad jurídica y la imperiosa exigencia de que el proceso se desarrolle de manera ordenada, porque sin la seguridad jurídica no puede estarse seguro de la estabilidad de las resoluciones.

La seguridad jurídica tiene tal importancia porque:

[...] exige que los litigios tengan un final; cuando se han agotado los medios que el ordenamiento pone a disposición de las partes para que estas hagan valer en juicio sus derechos, la decisión final debe ser irrevocable. [...] Resulta así que la cosa juzgada formal y material tienen la misma razón de ser o fundamento: la seguridad jurídica⁹⁹.

La seguridad jurídica nace a partir del momento en el que las personas acuden a las vías jurisdiccionales para resolver situaciones jurídicas en las que exista incertidumbre, por lo cual en un momento específico se tiene que llegar a un punto en el que se defina dicha situación y se determine la certeza del asunto, para pasar de la incerteza a la seguridad¹⁰⁰. Lo anterior, como se menciona anteriormente, se concreta con los efectos que produce la cosa juzgada en las sentencias, siendo que la imposibilidad de modificar una sentencia que se encuentra ya firme consolida de modo definitivo la situación que en ella se resuelve.

⁹⁹ *Ibíd.*, 492.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 493.

Mario Vellani, citando a Liebman, comenta que “[...] la cosa juzgada es una cosa más que se agrega para aumentar la estabilidad y esto vale igualmente para todos los efectos posibles de la sentencia [...]”, además añade que “[...] la sentencia es imperativa y produce todos sus efectos aún antes e independientemente del hecho de pasar en cosa juzgada [...]”¹⁰¹.

De ello, lleva razón si se comprende que el instituto de la cosa juzgada al apuntar un carácter mayor de persistencia a la posición que es adoptada como la adecuada al caso genera un sentimiento de seguridad a las partes, quienes al acudir a la vía judicial buscan consolidar una situación jurídica específica, por lo que cosa juzgada acentúa ese propósito.

A pesar de las distintas modalidades en que se adopta la figura de la cosa juzgada en los diferentes Estados, lo único cierto es que su fundamento se encuentra en la posibilidad de brindar certeza y seguridad a las relaciones jurídicas; como así lo enfatiza Couture¹⁰², al señalar que la cosa juzgada responde a una exigencia práctica dentro del mundo jurídico.

En torno a este tema nace mucha controversia, en tanto muchos autores que conocen de la materia coinciden en que a pesar de lo aconsejado por la seguridad jurídica como base de la cosa juzgada, de no modificar los fallos firmes, ante ciertos casos especialísimos se admite la alteración de algunos de fallos. Al respecto Mortara, citado por Juan C. Hitters, comenta: “[...] más se desprende la convicción de que es legítimo corregir errores, que por estar cubiertos por el

¹⁰¹ Mario Vellani, *Naturaleza de la cosa juzgada* (México: Jurídica Universitaria, 2001), 42.

¹⁰² Couture, *Fundamentos del derecho procesal civil*, 328.

prestigio de la cosa juzgada no deben permanecer inmutables, constituyendo un daño social mayor que el místico principio de inviolabilidad de lo juzgado”¹⁰³.

Si bien resulta aceptable el criterio expuesto con anterioridad, el mismo autor Juan C. Hitters aclara un poco la inquietud planteada, pues al seguir el criterio de Guasp, indica que la decisión de fondo de toda controversia, en última instancia tiene como finalidad su satisfacción; por lo que una vez que ello sucede no hay por qué ocuparse nuevamente de ella, siendo que el replanteamiento de la misma *litis* carecería de causa jurídica.

Aunado a ello, Guasp considera que el ordenamiento procesal no puede renunciar a la cosa juzgada sin incurrir en una contradicción de sus bases. Cuando el derecho procesal otorga fuerza a una decisión judicial es porque su finalidad (la cual es la satisfacción de la pretensión) se alcanza, por lo que si admitiera el replanteamiento del litigio, tiene que destruir la firmeza que ya había concedido.

Para lo anterior, el mismo derecho procesal puede dilatar indefinidamente el momento en que la sentencia alcance su invariabilidad, alargando los recursos que la puedan atacar; pero una vez que se declare la existencia de una cierta sentencia firme, se ve obligado a cerrar toda discusión ulterior que pueda sobrevenir¹⁰⁴, porque se debe comprender que para ello ya se habían agotado los recursos válidos para hacer efectivas esas inconformidades, siendo por tanto la seguridad jurídica una respuesta razonable a la terminación definitiva del proceso.

¹⁰³ Hitters, *Revisión de la cosa juzgada*, 127.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, 128-129.

Lleva razón el autor Gregorio Peces-Barba Martínez¹⁰⁵, al mencionar que la seguridad jurídica se encasilla como un derecho que se tiene frente al mismo fenómeno jurídico, y al ordenamiento como tal, que regula los comportamientos humanos de la sociedad, porque mediante la seguridad jurídica se pretende otorgar un grado de certeza a quienes acuden al derecho para respaldar sus situaciones, por lo que la cosa juzgada cuadra de modo perfecto en el valor que se les confía a las sentencias, es decir, como un instrumento declaratorio de certeza en las diversas situaciones.

C) Posición de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional en la Resolución Interlocutoria n.º 240-I-95 de las 14:28 horas del 10 de mayo de 1995 se refiere al valor de sus sentencias en relación con principios que rigen la jurisdicción contenidos en la Constitución Política y en la Ley de la Jurisdicción Constitucional (en lo ulterior como LJC) sobre el efecto de cosa juzgada:

IV).- LA SENTENCIA TIENE AUTORIDAD DE COSA JUZGADA.- Empecé lo dicho en los considerandos anteriores, la Sala estima prudente hacer las siguientes reflexiones sobre el valor de sus sentencia. De los principios que se derivan de los artículos 10, 42, 48, 153 y 154 de la Constitución Política, desarrollados por los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, las sentencias que dicta la Sala en los asuntos que conoce,

¹⁰⁵ Gregorio Peces-Barba, *Lecciones de derechos fundamentales* (Madrid: Dykinson, 2004), 168.

carecen de recursos, tienen el carácter de cosa juzgada formal y material y además, vinculan *erga omnes* produciendo efectos generales. Esto quiere decir que en nuestro sistema queda claramente expuesto el carácter jurisdiccional de las decisiones constitucionales, en su naturaleza de sentencia, como lo define la más calificada doctrina constitucionalista, y queda destacado, también con nitidez, los efectos que le son propios y característicos derivados de su autoridad de cosa juzgada formal y material. Así las cosas, a las sentencias constitucionales le son aplicables los principios generales del derecho procesal y por ello los efectos de la sentencia son definitivos e inmutables. En otro sentido, la cosa juzgada corresponde a los efectos jurídicos-procesales del proceso, en su alcance declarativo, que tiene que ver con la imposibilidad de que cualquier órgano jurisdiccional dicte un nuevo fallo sobre el mismo asunto. La doctrina constitucionalista señala que la sentencia 'una vez firme despliega sus efectos, y, se desenvuelve indefinidamente a través de todas las situaciones ulteriores a que pueda afectar la decisión pronunciada', pero se expresa a la vez, que el desenvolvimiento de la cosa juzgada queda sujeta a ciertos límites: los subjetivos (identidad de sujetos), los objetivos (identidad de cosa) y los causales (la misma causa o razón de pedir) y la sentencia produce efectos de cosa juzgada respecto de todas las cuestiones resueltas, aun cuando no hubiesen sido planteadas por las partes, o lo que es igual, se extiende a las declaraciones realizadas por el

tribunal en la sentencia, con relación a los hechos que se han expuesto y al derecho que se ha invocado [...]¹⁰⁶.

De esta forma la Sala reconoce a sus resoluciones como sentencias y les equipara a los principios rectores del derecho procesal puro, atribuyéndoles el efecto de cosa juzgada, tanto formal como material, sobre lo resuelto.

Puede desprenderse que la Sala con posición esgrimida sobre el instituto de la cosa juzgada busca en todo caso definir la inmutabilidad de lo resuelto una vez que se encuentra firme la sentencia, con los límites conocidos en la doctrina y la ley procesal.

Con respecto a las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad, la ley no deja espacio para evocaciones fuera de lo estatuido, ya que en los artículos 87 y 88 de la LJC se establece:

Artículo 87.- Las resoluciones que denieguen la acción deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla.

Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada [...].

Artículo 88.- Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actores

¹⁰⁶ Sala Constitucional. Sentencia: Voto n.º 240-I-95 del 10 de mayo de 1995, 14 horas 28 minutos.

impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento.

Se observa que conforme la ley solo las sentencias estimatorias de inconstitucionalidad producen cosa juzgada, las desestimatorias de inconstitucionalidad en cambio no, texto que no abre paso a interpretaciones equívocas.

En el caso de los recursos de amparo, no existe un artículo que determine el valor de las sentencias, si bien la Sala en varios de sus votos expresa que solo las sentencias estimatorias de amparo producen cosa juzgada material y formal, apuntando que “[...] en materia del proceso de amparo, únicamente las sentencias estimatorias tienen autoridad de cosa juzgada formal y material”¹⁰⁷. Con el voto n.º 2014-012825 de las 15 horas y 5 minutos del 6 de agosto de 2014 atribuye también el efecto a las sentencias desestimatorias sin fundamento en la naturaleza propia del instituto en relación con sus competencias como Sala y la tipicidad del proceso de amparo.

A pesar de la existencia del criterio de resolución interlocutoria n.º 240-I-95, su contenido no puede alcanzar la relevancia de una doctrina por seguir sobre su verdadero valor en las sentencias desestimatorias de amparo, máxime cuando la misma Sala señala que solo a las estimatorias les alcanza la cosa juzgada.

El problema se aprecia con más claridad cuando en una sentencia desestimatoria se tiene que lo resuelto es la inexistencia de violación a un

¹⁰⁷ Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 10600 del 3 de julio de 2009, 09 horas.

derecho. Aunque en el artículo 48 de la Constitución se dice que compete a la Sala la garantía de los derechos y libertades mediante los recursos de amparo y *habeas corpus*, no quiere decir que le incumba exclusivamente, la norma explícitamente le encomienda a la Sala una función garantista a través de esos dos instrumentos, función que se retoma en el artículo 2 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo cual en la doctrina se reconoce como la jurisdicción constitucional de la libertad.

No obstante, en materias específicas por la naturaleza de las cuestiones que puedan debatirse en relación con la violación alegada (como es el caso de la materia ambiental), la jurisdicción ordinaria puede en su amplitud de valoración declarar la existencia de una vulneración, sin que ello pueda significar un desdoblamiento de la jurisdicción de la libertad, posibilidad que la Sala atropella al determinar que las desestimatorias tienen autoridad de cosa juzgada.

Esta decisión a nuestro criterio resulta muy temeraria, al carecer de fundamento y desplazar el verdadero alcance del instituto en cuanto al proceso de amparo, situación objeto de este análisis en acápites infra.

TÍTULO III: EL EFECTO DE LAS SENTENCIAS DE LOS AMPAROS

DESESTIMATORIOS

Este título comprende un enfoque de análisis que deviene del contraste de los elementos teóricos presupuestados en apartes anteriores con un caso que es objeto de análisis en dos jurisdicciones: en la jurisdicción constitucional y en la contencioso administrativa, esta última fungiendo como jerarca impropio bifásico al conocer un recurso de apelación administrativo contra la actuación municipal.

El caso de examen es elegido por las investigadoras pues por su morfología es idónea para dimensionar en todos los extremos posibles la gravedad de la decisión de la Sala Constitucional de determinar, en una sentencia relativa a ese mismo caso, que existe cosa juzgada constitucional en las sentencias desestimatorias de amparo.

Capítulo I: Vinculatoriedad *erga omnes*

El capítulo primero de este título se compone de dos secciones, en donde se considera el efecto *erga omnes* propio de las sentencias de la Sala Constitucional conforme lo establece el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En los puntos que conforman las secciones aparece un acercamiento conceptual y diferenciador del efecto, seguido de la aplicabilidad, sustanciando su comportamiento en relación con las sentencias de tres procesos constitucionales que son amparo, *habeas corpus* y acciones de constitucionalidad.

Sección I: Aspectos generales

Seguidamente en esta sección se puntualiza la vinculatoriedad *erga omnes* de los precedentes y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de qué modo las sentencias de sus procesos impactan fuera de la atmosfera constitucional.

A) Conceptualización

Para hacer un recuento sobre el tema de la vinculancia *erga omnes*, se debe recordar lo dicho en el apartado primero del primer título de esta investigación sobre el tema en cuestión.

Es necesario hacer hincapié en que el efecto *erga omnes* de las resoluciones constitucionales se instaura por primera vez con la promulgación de la LJC, como una medida necesaria para dar fuerza a dichas resoluciones; por lo que su importe da como resultado que las sentencias sean de acatamiento obligatorio para todos, salvo para la misma Sala, que puede variar su criterio en cualquier momento.

Lo anterior significa que los demás entes jurisdiccionales deben seguir la línea interpretativa esbozada por la Sala Constitucional cuando se trate de temas iguales ya que la Sala previene que con este efecto las sentencias vinculen la conducta futura de dichos órganos estatales y de los particulares.

De igual manera lo entiende Jesús M. Casal Hernández, al mencionar que el efecto vinculante de las sentencias constitucionales consiste en el respeto y acatamiento de lo establecido en ellas. Para este autor no solo implica la observancia del mandato establecido, sino que comprende el sometimiento de todos los organismos públicos a las consecuencias jurídicas del pronunciamiento¹⁰⁸. Asimismo, este autor reconoce que en Costa Rica se contempla el carácter vinculante de las sentencias de la Sala Constitucional, como lo establece el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

La Sala Constitucional expresa en sus sentencias, como lo reseña Víctor Orozco¹⁰⁹, que la vinculación *erga omnes* de su jurisprudencia y precedente se entiende cuando a alguna persona, al hallarse dentro de una misma situación que el recurrente o recurrentes dentro de la Administración Pública, se le debe aplicar -en acatamiento del fallo y artículos citados- lo resuelto en esa sentencia. Por lo tanto, si la Administración no quisiera aplicar en su beneficio lo resuelto por la Sala Constitucional, las partes pueden presentar un recurso de amparo citando para ello la Sentencia Marco 341-91, como antecedente.

En la Consulta Judicial número 1185-95¹¹⁰ se indica sobre este aspecto que el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que "la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes *erga omnes*", al ofrecer la forma en que los actos sujetos al derecho público y la

¹⁰⁸ Jesús Casal, "Cosa juzgada y efecto vinculante de la justicia constitucional", Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (2004), acceso agosto 10, 2017. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr14.pdf>.

¹⁰⁹ Víctor Orozco, "La jurisprudencia como fuente del derecho: el caso de Costa Rica", *Revista Judicial de Costa Rica* n.º 120 (2017), 230.

¹¹⁰ Sala Constitucional. Consulta Judicial: Voto n.º 1185-95 del 2 de marzo de 1995, 14 horas 32 minutos.

normativa en general pueden entenderse conforme con el derecho de la Constitución. Así mismo, se cita el artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se concluye que cuando existen precedentes o jurisprudencia constitucional para resolver un caso, el juez está obligado a interpretar y aplicar las normas o actos propios del asunto, conforme con tales precedentes o jurisprudencia, incluso si para hacerlo debe desaplicar leyes u otras normas que resulten incompatibles con ellos.

Por ello, si el papel de un Tribunal Constitucional es, entre otros, unificar la interpretación del ordenamiento desde el punto de vista constitucional, es decir, de arriba hacia abajo, entonces sus decisiones producen una vinculación *erga omnes*, como lo expresa la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en un efecto informador y conformador que, por tanto, alcanza la tarea de todo juez en el punto o materia ya resuelto por la Sala Constitucional.

En consecuencia, se debe comprender lo señalado en el artículo 8.1 de la LOP, al decir que sobre las leyes, normas o actos de cualquier índole, los funcionarios que administran justicia no pueden interpretarlos o aplicarlos de manera contraria a los precedentes o jurisprudencia de la Sala Constitucional. Es un modo de aludir a la vinculación *erga omnes* que establece el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la cual es aquella fuerza que enlaza a toda la generalidad, con el criterio esgrimido en una resolución constitucional, que debe ser acatado, aplicado y entendido en los extremos que dictamine la Sala.

B) Precedentes y jurisprudencia

Una vez abarcado lo referente a la vinculación *erga omnes* de las resoluciones de la Sala Constitucional, se puede desprender que esta se ve ligada directamente a lo atinente a precedentes y jurisprudencia, por lo que resulta necesario determinar qué se debe comprender cuando se está frente a ambos términos, así en este apartado se definen y citan aspectos que resultan relevantes para su mejor entendimiento.

En cuanto a los precedentes, se configuran con el único hecho de emitir una sola resolución, que aplique el derecho de una forma específica¹¹¹.

Cuando la Sala Constitucional se pronuncia sobre este término, dice que lo constituye cualquier sentencia de la Sala Constitucional emitida en el ejercicio de sus competencias procesales y legales.

Marina Gascón Abellán comenta que el término autoprecedente recomienda adoptar un criterio utilizado en un caso anterior; pero a pesar de postular este juicio, alude que para los precedentes lo importante no es una sentencia o resolución previa que pronuncie un criterio específico, sino que el intérprete asuma en la sentencia que emite un criterio inspirador, el cual pueda ser aceptado como correcto para regular todos los casos similares que se puedan suscitar en el futuro.

¹¹¹ Frank Harbottle, "La causal de casación penal de precedentes contradictorios en Costa Rica", *Revista Judicial de Costa Rica* n.º 120 (2017), 140.

Dicho lo anterior, la autora argumenta que el precedente opera como un control de racionalidad o de corrección de la solución adoptada, pero sin suministrar propiamente esa solución¹¹².

Por tanto, se debe comprender que los precedentes son todas aquellas resoluciones dictadas en los diferentes procesos y los cuales sirven como una posible forma de aplicar el derecho en el futuro, si se presenta un caso similar en el cual se pueda emplear el mismo criterio.

Cuando se habla de la jurisprudencia propiamente, se define como un conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales, los cuales son aplicados en el tiempo por los jueces.

Así lo comprende Víctor Eduardo Orozco Solano, al describir a la jurisprudencia como un criterio o fallo reiterado de los órganos jurisdiccionales de mayor jerarquía, lo que sirve para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico escrito.

La pregunta que surge es si la jurisprudencia debe considerarse como una fuente del derecho o no. Como en toda discusión, existen opiniones divididas sobre el tema. En este punto, el autor Hernando Santiago cree que la jurisprudencia no tiene carácter de fuente de derecho, es más, se atreve a mencionar que la jurisprudencia no es ni debe ser fuente de derecho y que es un mero instrumento del procedimiento. Por otra parte, Herrera Carbuccia asevera

¹¹² Marina Gascón, *La técnica del precedente y la argumentación racional* (Madrid: Editorial Tecnos, 1993), 44.

que la jurisprudencia no es solo fuente de derecho, sino también la expresión viva del pasado, presente y del posible futuro del derecho¹¹³.

En el caso de Costa Rica, la Ley General de la Administración Pública establece en el artículo 6 las fuentes escritas y no escritas del ordenamiento jurídico; en ella, se determina como fuente no escrita a la jurisprudencia, por consiguiente se hace un reconocimiento formal como fuente no escrita de la jurisprudencia.

No obstante, debemos mencionar que los mismos ordenamientos jurídicos en muchas ocasiones resultan ser ambiguos, ya que por un lado lo consideran como fuente del derecho, mientras que por otro le dan un carácter distinto; así es cuando el artículo 9 del Código Civil señala que la jurisprudencia contribuye únicamente a informar el ordenamiento jurídico; pero a su vez, *a contrario sensu*, la Ley General de la Administración Pública de nuevo reconoce su valor de fuente del derecho en su artículo 7.1, cuando la jurisprudencia trate de suplir la ausencia de disposiciones para regular una materia. Además de la mencionada anteriormente, también se puede desprender la misma conclusión de normativas como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Reglamento del Registro Público y la Ley de la Jurisdicción Constitucional en su artículo 13.

Sin embargo, a pesar de la ambigüedad antes descrita y de la posición dividida en cuanto a si es o no fuente de derecho, no se puede dejar de lado la

¹¹³ Bernardo Van der Laat Echeverría, "La jurisprudencia como fuente del derecho. Algunas particularidades en el derecho del trabajo", *Revista del Poder Judicial* (2012), acceso 05 de setiembre, 2017. <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/index.php/revista/revista-5/24-revista/revista-5/72-revista5-jurisprudencia-fuente-derecho>

importancia que tiene la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico costarricense, donde se comporta como una auténtica fuente del derecho.

Así lo expresa el autor Frank Harbottle Quirós, al afirmar que el modelo de la jurisprudencia propio de la tradición del *civil law* se refiere al conjunto de las sentencias judiciales, no solo como documentos en los que se declara el derecho existente en una situación, sino asimismo como el conjunto de documentos de los cuales se pueden extraer o inferir normas jurídicas generales¹¹⁴; por ende, se debe considerar que la jurisprudencia funge como una verdadera fuente del derecho.

Ante el planteamiento hecho con anterioridad, al darle tan importante valor a la jurisprudencia, se hace necesario primeramente citar cuáles son los requisitos para que se origine la jurisprudencia. Por lo general se exige una reiteración del mismo fallo en el tiempo¹¹⁵, o sea, que varias resoluciones sigan una misma línea interpretativa en cuanto a un mismo tema. Y la otra exigencia deriva de la publicidad que tienen las resoluciones, que permitan ser de consulta popular a todos sin distinción.

Por su parte, la Sala pone como requisitos para que la jurisprudencia de las Salas de Casación puedan ser sometidas al control de constitucionalidad, los siguientes: sea criterio reiterado de la Sala de Casación o del tribunal de última instancia, que el criterio provenga del núcleo decisorio (*ratio decidendi*) y no estipulaciones accidentales, que se esté ante un criterio aplicado en 3 o más resoluciones, que dicho criterio provenga de la interpretación en un mismo sentido

¹¹⁴ Harbottle, "La causal de casación penal de precedentes contradictorios en Costa Rica", 140.

¹¹⁵ Van der Laet Echeverría, "La jurisprudencia como fuente del derecho".

de una norma legal. Para la Sala, una vez cumplido esos requerimientos, la jurisprudencia alcanza valor de norma no escrita del ordenamiento jurídico y, por tanto, puede ser impugnada ante la Sala Constitucional¹¹⁶.

La Sala no puede ser contralor de las acciones del Poder Judicial ni del Tribunal Supremo de Elecciones, salvo en este caso, que sea jurisprudencia que cumpla con esos 4 requisitos, por lo cual se pueden dictaminar esos 4 aspectos como criterios valorativos para considerar cuando se está frente a jurisprudencia o no.

Sin embargo existe una serie de críticas, como lo es la anotada por Ricardo Jiménez Oreamuno, al opinar que “la jurisprudencia es el trillo por donde pasan los jueces perezosos”, mientras que Carbuccia indica que los tribunales inferiores no brindan un análisis fundamentado o aplican su propio razonamiento, siendo que se limitan a buscar en otras jurisprudencias elementos de identidad que les permitan aplicar el criterio plasmado en la jurisprudencia existente¹¹⁷.

En cuanto al valor de la jurisprudencia, en Costa Rica, a diferencia de otros países, la jurisprudencia de las instancias superiores (en este caso de las Salas) no vincula de forma obligatoria a los juzgados o tribunales inferiores, pero en otros países los criterios emitidos en la jurisprudencia de tribunales superiores vinculan y crean reglas de derecho¹¹⁸.

¹¹⁶ Orozco, “La jurisprudencia como fuente del derecho: el caso de Costa Rica”, 234.

¹¹⁷ Van der Laat Echeverría, “La jurisprudencia como fuente del derecho”.

¹¹⁸ Orozco, “La jurisprudencia como fuente del derecho: el caso de Costa Rica”, 226.

Pese a lo expuesto, sí se debe reconocer que cuando existan precedentes o jurisprudencia constitucional para resolver el caso, el juez está obligado a interpretar y aplicar las normas o actos propios del asunto, conforme con tales precedentes o jurisprudencia incluso si para hacerlo debe desaplicar leyes u otras normas que resulten incompatibles con ellos, siempre y cuando, claro está, se trate de las mismas hipótesis o supuestos, de modo que la situación bajo el conocimiento del juez resulta idéntica a la resuelta por el precedente o la jurisprudencia constitucional.

Por último, destaca como corolario de lo expuesto en este apartado que los precedentes si bien en su concepto difieren en alguna forma de lo que es la jurisprudencia, al fungir como posibles aplicaciones del derecho para el futuro van de la mano con el concepto jurisprudencia, pues toda jurisprudencia en su momento es un precedente y pasa a ser tal cuando los jueces deciden darle continuidad a ese criterio aplicándolo en posteriores casos.

C) Diferencia con la cosa juzgada

El término cosa juzgada también es tratado con anterioridad en esta investigación y si se retoma en este punto, lo es para unificar los criterios y sacar conclusiones de los conceptos que se contraponen y los cuales dan pie al presente estudio.

La cosa juzgada corresponde a la autoridad y eficacia de una sentencia judicial, cuando no existe contra ella medio de impugnación que posibilite

modificarla; y el efecto *erga omnes* es aquel instituto que determina qué tanto la jurisprudencia como los precedentes de la Sala Constitucional son de acatamiento obligatorio para todos, salvo para sí misma; ante lo cual, de presentarse un caso posterior similar, todos los órganos deben aplicar el mismo criterio utilizado por la Sala.

Es claro que existe una gran diferencia entre la cosa juzgada y el efecto *erga omnes* de las resoluciones de la Sala Constitucional, pues a pesar de que el efecto que ambos generan en las resoluciones es similar (en cuanto a que el criterio que en ellas se esboza no puede ser modificado posteriormente a su dictado), una vez que se ahonda en ambos términos se puede determinar que sus exigencias resultan contrarias.

Primeramente, la cosa juzgada se puede encontrar en sus dos variantes (las cuales se detallan en un capítulo anterior): cosa juzgada formal y material; y el efecto *erga omnes* corresponde a un único instituto.

Por otro lado, para poder configurarse la cosa juzgada necesita haber pasado por una etapa clara y necesaria de impugnaciones, donde una vez que sea declarada la certeza sobre el caso, pueda convertirse en inmutable y coercible. Por su parte, el efecto *erga omnes* no requiere de dicha etapa de impugnación, ya que las resoluciones de la Sala Constitucional (a efectos de esta investigación), no poseen ningún tipo de apelación.

Seguidamente, el efecto que despliega la cosa juzgada es interpartes, es decir, genera efectos para quienes forman parte del proceso; mientras que las

resoluciones de la Sala Constitucional, con el efecto *erga omnes*, expanden sus efectos de manera general, al no limitarse a afectar solo a las partes del proceso, sino a todo el que se encuentre en una situación análoga.

Asimismo, la cosa juzgada pone punto final a un caso determinado, imponiendo que lo ahí resuelto no pueda ser conocido ni discutido en un proceso posterior; pero el efecto *erga omnes* además de imponer que no se pueda dilucidar de nuevo un caso ya resuelto, crea una especie de regla general, que obliga a los demás entes a interpretar situaciones similares en el mismo sentido en que la Sala falla, por lo que su efecto no se circunscribe solo a impedir que se conozca de nuevo un mismo caso, sino que ante casos similares se deba aplicar el criterio que ellos definen en dicha resolución.

Por último, y de gran importancia, la coercibilidad a la que refieren ambos institutos varía porque en la cosa juzgada no se admite modificación alguna al circunscribe a un caso específico, a un efecto interpartes; mientras que la vinculatoriedad *erga omnes* impide que el caso sea conocido de nuevo y, por ende, no se pueda variar el criterio, debiendo ser acatado de modo general. Ese criterio sí puede ser modificado por la Sala Constitucional, porque como lo estatuye el artículo 13 de la LJC, los precedentes y jurisprudencia de la Sala Constitucional son vinculantes *erga omnes*, salvo para sí misma.

Cerrando este apartado, de manera oportuna se debe señalar nuevamente lo transcrito en el primer capítulo de este trabajo de investigación, cuando se habla acerca del efecto *erga omnes* de las resoluciones de la Sala Constitucional, donde

se cita al autor Hernández Valle al expresar que los efectos de la cosa juzgada no son suficientes para la jurisdicción constitucional, por lo que echan mano al concepto de vinculatoriedad; con ello, se apoya la postura que se adopta en este acápite al concluir que ambos institutos resultan ser diferentes entre sí.

Sección II: Aplicabilidad

La vinculación *erga omnes* obliga a que los demás administradores de justicia en el ámbito de su jurisdicción apliquen e interpreten los precedentes y la jurisprudencia de la Sala Constitucional para resolver un caso que llegue a sus instancias y sea análogo a lo analizado por la Sala, por eso la sección segunda es exclusiva para referirse a la aplicabilidad del efecto en orden al tipo de proceso del cual deviene la sentencia; en consecuencia, se expone brevemente qué deben observar las demás jurisdicciones según se trate de un precedente de amparo, *habeas corpus* o acciones de inconstitucionalidad, considerando la naturaleza propia.

A) Recurso de amparo

El recurso de amparo como instrumento de defensa de derechos y libertades fundamentales busca garantizar o restituir a la persona agraviada en el pleno goce de derecho, devolviendo las cosas al estado anterior a la violación u ordenando la realización de un acto o la cesación según sea el caso.

De la vinculancia de las resoluciones de la Sala, se “deduce la prohibición para dictar actos o realizar conductas –ya sea por medio del mismo órgano recurrido o a través de otro que pertenezca a la misma Administración o persona jurídica, en su caso— que contradigan, directa o indirectamente, las resoluciones de la Sala”¹¹⁹.

Para el caso del amparo, la prohibición debe entenderse en el acatamiento obligatorio de lo resuelto sobre un derecho fundamental, así como la imposibilidad de un accionar contrario a la medida declarada encaminada a restituir el derecho violado u amenazado, respetando los efectos anulatorios.

B) Habeas corpus

El recurso de *habeas corpus* se reconoce constitucionalmente en el artículo 48 y se encuentra regulado en los artículos 15 al 28 de la LJC. Conforme a la regulación, puede ser interpuesto por cualquier persona cuando su libertad e integridad personales están siendo violadas o amenazadas. Incluso se puede interponer a favor de un tercero que se encuentre en tal situación.

Procede contra toda autoridad o sujeto privado que amenace o prive ilegítimamente la libertad e integridad de una persona.

La sentencia en la cual se declara con lugar un recurso de *habeas corpus* deja sin efecto aquellas medidas impugnadas en el recurso y como consecuencia

¹¹⁹ Hernández, “La jurisdicción constitucional en Costa Rica”, 583.

se ordena restablecer el pleno goce del derecho o libertad infringido¹²⁰, de modo que al asistirle el efecto *erga omnes* este da la pauta a las demás jurisdicciones de cómo deben interpretar y entender conforme con el derecho de la Constitución aquellas situaciones o casos análogos al ya resuelto por la Sala Constitucional

C) *Acción de inconstitucionalidad*

En cuanto a efectos procesales puros, las sentencias estimatorias de inconstitucionalidad, según Hernández Valle, tienen un matiz entre declarativas y constitutivas¹²¹; explica:

Aunque son declarativas, porque constatan que una norma o acto son contrarios al bloque de constitucionalidad, no tienen la capacidad de hacer desaparecer todos sus efectos como ocurre con las sentencias declarativas. No obstante, su constatación no es un fin en sí mismo, sino que implica una consecuencia querida directamente por el ordenamiento, o sea la pérdida de la eficacia de la norma a partir de un determinado momento y su inaplicación al caso concreto donde se planteó la inconstitucionalidad¹²².

Evidentemente, con la interposición de una acción de inconstitucionalidad, se persigue la anulación de normas o actos por contrariar la Constitución Política,

¹²⁰ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 26.

¹²¹ Conforme lo expuesto por Hernández Valle, las sentencias declarativas son aquellas que “constatan la existencia de hechos o situaciones jurídicas preexistentes”, y las constitutivas en cambio “tienen como finalidad modificar las situaciones de derecho existentes, creando, modificando o extinguiendo una determinada relación o situación jurídica”. Hernández, “La jurisdicción constitucional en Costa Rica”, 563.

¹²² *Ibíd.*, 563.

conforme a ello Hernández Valle afirma que tienen también efecto abrogativo y *erga omnes* hacia el futuro.

El efecto *erga omnes* en las acciones de inconstitucionalidad compele a las demás jurisdicciones a aplicar lo fallado en la sentencia estimatoria, de modo que no pueden aplicar lo que es anulado, al dejar de existir en la vida jurídica; así lo establece la misma Sala en el Voto n.º 1991-0687 de las 15 horas 30 minutos del 2 de abril de 1991:

Por eso, los efectos y la característica de una sentencia estimatoria en inconstitucionalidad, son declarativos y pronuncian una nulidad *ab origine* y *erga omnes*. En tales circunstancias resulta obvio que existe un interés superior al individual, el de supremacía constitucional, que escapa al poder del actor y se deposita exclusivamente en la Sala. Tanto, que la jurisdicción constitucional no se limita al examen de los reclamos expresos de la acción de inconstitucionalidad sino que puede hacerlo respecto de otros no necesariamente previstos y señalados por la acción, así como que declarada la nulidad de una norma se declarara la de otra u otras normas, cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia (artículo 89)¹²³.

En el extracto se observa otra utilidad del efecto *erga omnes* en las sentencias estimatorias de inconstitucionalidad, la cual es hacer prevalecer la supremacía constitucional, enmarcada en el artículo 10 de la Carta Magna y

¹²³ Sala Constitucional. Sentencia: Voto AI n.º 0687 del 2 de abril de 1991, 15 horas 30 minutos.

determinada en obligación en el artículo 1 de la LJC, de manera que garantiza la uniforme interpretación y aplicación de las normas constitucionales.

Capítulo II: Análisis del efecto de las sentencias desestimatorias de amparo y su relación directa con el acceso a la justicia ambiental: referencia al caso COMCOAS

En las dos secciones siguientes se detalla, por un lado, una reseña fáctica del caso de la Comercializadora de Concreto y Asfalto Comcoas, S. A., así como una sinopsis de las resoluciones de los recursos de amparo presentados contra la comercializadora, de la resolución administrativa emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera (en condición de jerarca impropio municipal) y el voto n.º 2014-012825 de las 15 horas y 5 minutos del 6 de agosto de 2014 de la Sala Constitucional, en donde afirman la existencia de la cosa juzgada constitucional en los recursos de amparo desestimatorios; por otro lado, se expone un análisis íntegro para sostener la insubsistencia de esa posición.

Sección I: Caso COMCOAS

De singular importancia para esta investigación, se encuentra el caso de la cementera COMCOAS. Resulta vital ahondar en él y en los fallos de mayor importancia en relación con el mismo ya que de su integralidad se desprende un panorama ideal para ejemplificar el estrago de sostener la existencia de cosa juzgada en amparos desestimatorios.

A) *Cuadro fáctico*

El asunto que desentraña el eje central de la presente investigación tiene su asidero en el caso de la empresa COMCOAS (cuyo proyecto de planta se conoce con el nombre de Industrialización del Tajo Meco), cuando se desencadena una serie de recursos y procesos en contra de la actividad de la misma. Por lo anterior, en este primer apartado se hace una breve reseña cronológica que globaliza los argumentos principales del caso, para tener una idea más clara de los hechos y con ello de lo acontecido.

Primeramente, COMCOAS se define como una empresa de impacto moderado, que ejerce la actividad de producción de cemento a partir de la molienda de materias primas, empaque y comercialización del mismo. Esta empresa para el año 2002 goza de un permiso para explotar, mediante concesión minera, un tajo ubicado en San Rafael de Alajuela. En el año 2006, la empresa en cuestión solicita una ampliación del área de concesión, por haberse acabado los minerales necesarios en la zona que explotaba; permiso que es concedido posteriormente a la empresa.

En el año 2007, la empresa presenta ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (en adelante SETENA) el formulario de evaluación ambiental para el nuevo proyecto de industrialización; para dichos efectos, esta institución decide no requerir un estudio de impacto ambiental, sino que se limita a solicitar un Plan de

Gestión Ambiental. Una vez presentado el plan solicitado, SETENA le otorga la viabilidad ambiental.

Con posterioridad, en julio del año 2008 la Municipalidad de Alajuela le otorga un uso de suelo a la empresa COMCOAS S.A. para la construcción de una planta de agregados para el proyecto, justificando esta decisión en que la actividad es permitida porque así lo dispone el plan regulador al que se circunscribe la propiedad de acuerdo a su ubicación. En diciembre del mismo año, la Municipalidad confiere el permiso de construcción para el desarrollo de una nave industrial y el edificio administrativo de una comercializadora de concreto y asfalto. Permiso sobre el cual existen pronunciamientos técnicos y de la alcaldesa, en el sentido de que son otorgados de manera incorrecta, no obstante la construcción sigue su ejecución.

Las principales inquietudes en contra del caso giran en torno a que SETENA incurre en el error al otorgar una nueva concesión sobre los cimientos de que la empresa iba a desempeñar una actividad similar, sin embargo, no se está frente a un simple sistema de procesamiento de los materiales del tajo, sino de la creación de una industria de cemento, que busca estar instalada en el mismo terreno que la cantera o tajo. Aunado a lo anterior, se debe considerar que la actividad se desempeña en un área que corresponde a un sector de recuperación ambiental, como así se establece con anterioridad.

Por su parte, respecto al caso, la alcaldesa del lugar refiere que si bien la empresa cuenta con un permiso de concesión por parte de la Dirección de

Geología y Minas, esta institución debe realizar una nueva evaluación para un cambio de uso. Respecto a SETENA, aduce la funcionaria, contraviene el “Reglamento general sobre procedimientos de evaluación de impacto ambiental” número 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, puesto que se exige dicho estudio para todas las actividades de cemento.

Asimismo, menciona que el permiso otorgado por parte de la Municipalidad se hace de forma irregular, sin el consentimiento de la alcaldía propiamente; por lo que para el año 2009, la alcaldesa ordena iniciar una investigación interna sobre este permiso, de lo cual se dilucida una serie de inconsistencias, tales como que las obras construidas exceden lo autorizado en el permiso, siendo que el uso de suelo y el tipo de construcción aprobados por la Municipalidad no coinciden con lo que se estaba edificando en el lugar; y, por si fuera poco, los planos no contaban con el visado del Colegio de Ingenieros de Costa Rica (situación que fue ratificada por este Colegio en instancias posteriores); motivos por los que la alcaldesa detiene las obras.

Ante los motivos reseñados en contra del proyecto, se encuentran las posiciones contrarias. Primeramente SETENA responde que no se solicita ese estudio porque el proyecto presentado por la empresa corresponde a una actividad afín a la que ya se había aprobado con anterioridad un permiso de esa categoría y con dicho proyecto no se daba ningún desmejoramiento en condiciones, sino que por el contrario, se crean fuentes de empleos; cumpliendo con ello la empresa, con los requisitos de ley necesarios para otorgar una

viabilidad ambiental. Además, la empresa junto al proyecto presenta una serie de consideraciones sobre los posibles daños que se pueden causar.

Como parte de la participación municipal, el presidente del Concejo Municipal también se pronuncia sobre el caso, aseverando que la alcaldesa se inhibe en el asunto, la aprobación del proyecto y los permisos otorgados los realiza la Administración municipal y lo construido es acorde a lo presentado en los planos, ello según inspecciones hechas al lugar.

Alude a que el error se genera por parte del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, por lo que el alcalde en turno solicita con posterioridad la ampliación del área para así poder corregir la respectiva carga tributaria. Para ellos, la zona en la que se ubica el inmueble es considerada como industrial, por lo cual el uso de suelo se encuentra totalmente permitido. Para el Concejo Municipal es claro que la empresa cuenta con un permiso de construcción para la obra que efectivamente existe en el sitio. Así que la Comisión no encuentra base técnica ni legal para la anulación del permiso o la detención de la obra.

Por último, el apoderado de la empresa COMCOAS manifiesta en su momento que no hay ninguna argumentación técnica que desacredite la decisión de SETENA de solicitar un Plan de Gestión Ambiental en lugar de un Estudio de Impacto Ambiental; de igual forma señala que se puede constatar que su representada cuenta con los permisos municipales requeridos para llevar a cabo su actividad. En cuanto al punto de la zona de recuperación ambiental, añade que la empresa ya cumple con ello, al limpiar la zona utilizada, y el terreno

anteriormente correspondía a un potrero, por lo que no se produce ningún tipo de contaminación.

Para dar solución a la problemática que se plantea en esta exposición del cuadro fáctico, se origina una serie de resoluciones, cuyos criterios de relevancia se retoman en los apartados posteriores.

B) Aspectos jurídicos

Entre el año 2009 y el 2010 se interponen tres recursos de amparo en relación con el levantamiento de la fábrica de cemento por parte de COMCOAS; las resoluciones de dichos recursos se emiten en el 2011.

El primer recurso de amparo es interpuesto por Sergio Ávila Zumbado, en condición de representante de la Asociación de Desarrollo Integral de San Rafael de Ojo de Agua, contra las actividades desarrolladas por la empresa COMCOAS S.A.¹²⁴.

En el escrito el recurrente en términos generales alega que la empresa cementera se refugia en una viabilidad ambiental otorgada por SETENA a la empresa constructora Meco S.A. tras una concesión minera en su favor para la explotación de un tajo ubicado en San Rafael de Heredia, ya que mediante una resolución SETENA determina que no requieren un estudio de impacto ambiental (en lo siguiente EIA) para el nuevo proyecto de industrialización, limitándose a

¹²⁴ Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 4428-2011 del 1º de abril de 2011, 10 horas 07 minutos.

pedirle a la empresa un simple plan de gestión ambiental bajo, aun cuando el área se encuentra en recuperación ambiental, el argumento de que la molienda se trata de una actividad conexas a la del tajo.

Sin embargo, el recurrente afirma que no se trata de un simple sistema de procesamiento de materiales (molienda), sino que la realidad refleja una fábrica de cemento (cementera), actividad que por su impacto no puede equipararse a la del tajo, por las emisiones de polvo, contaminación sónica, impacto vial, amenaza del acuífero Colima y del derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De manera que solicita se declare con lugar el recurso y se ordene a SETENA respetar la recuperación ambiental; en defecto, que realice un EIA de las actividades de COMCOAS.

Por la Resolución n.º 4428 de las 10:07 horas del 1 de abril de 2011, la Sala Constitucional declara sin lugar el recurso de amparo, teniendo como no probado que el proyecto presente contaminación sónica, irregularidades en el otorgamiento del permiso de construcción, que el proyecto de molienda sea un disfraz para una verdadera cementera, que el área de recuperación ambiental impida la utilización de la propiedad como industria y el requerimiento de un estudio de impacto ambiental.

El segundo recurso de amparo es interpuesto a favor de la Asociación Administradora del Acueducto y Alcantarillado de San Rafael de Ojo de Agua, en

contra de COMCOAS, también figuran como recurridas SETENA y la Municipalidad de Alajuela¹²⁵.

En el escrito presentado el 24 de febrero de 2010 el recurrente reclama que COMCOAS está levantando obras para la instalación de una fábrica de cemento en San Rafael de Alajuela sin la existencia de un EIA, pese a ser una actividad de alto impacto ambiental potencial. Alega además irregularidades en las actividades y permisos para operar por parte de la Municipalidad, y que no se confiere audiencia a las comunidades afectadas ni se les pone en conocimiento de los riesgos del proyecto; solicita que se declare con lugar el recurso por representar un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente.

La Sala Constitucional declara sin lugar el recurso mediante la Resolución n.º 5514 de las 12:29 horas del 29 de abril de 2011, atendiendo a la Resolución 4428-2011, al sostener que el proyecto no representa una amenaza al derecho de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, debido a que la empresa se somete a la evaluación ambiental (plan de gestión ambiental) que SETENA le solicita conforme el impacto de la actividad (“El resultado de la aplicación del formulario D1 arrojó un resultado de 483 puntos (folio 85) en la clasificación final de la significancia de impacto ambiental (moderada)”); razón por la cual no existe un daño al ambiente.

El tercer recuso de amparo se presenta el 21 de junio de 2010, es interpuesto por Harold Alfonso Segura Rojas contra las actividades desplegadas

¹²⁵ Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 5514-2011 del 29 de abril de 2011, 12 horas 29 minutos.

por la empresa COMCOAS y figuran como recurridos el Ministerio de Salud, la Municipalidad de Alajuela y SETENA¹²⁶.

El recurrente expresa que el Ministerio de Salud otorga un permiso sanitario de funcionamiento a una fábrica de cemento en la comunidad de San Rafael de Alajuela, incluso cuando existe amenaza al medio ambiente, lo cual violenta sus derechos fundamentales a la salud y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. También afirma que las autoridades emiten permisos de funcionamiento sin considerar que la actividad genera partículas que pueden contaminar el ambiente. Asimismo, se ignora el impacto vial, la contaminación sónica, una posible contaminación del acuífero de Colima y los permisos para hornos y tanques de combustible. Entonces solicita que se declare con lugar el recurso.

Por medio de la Resolución n.º13943 de las 11:36 horas del 14 de octubre de 2011, la Sala Constitucional expresa:

Dado que se comprueba que el proyecto de industrialización del Tajo Meco cuenta con todos los permisos debidos (viabilidad ambiental, permiso de uso de suelo, permiso de construcción, permiso sanitario de funcionamiento, patente comercial), y dado que no se comprueba que dicha actividad sea o será un foco de contaminación ambiental, no existe mérito para acoger este recurso.

¹²⁶ Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 13943-2011 del 14 de octubre de 2011, de las 11 horas 36 minutos.

Con base en la conclusión, la Sala declara sin lugar el recurso de amparo. De los tres recursos de amparo es necesario acotar tres ejes importantes en torno al objeto de cada uno, pues lejos de diferenciar entre los alegatos de cada recurrente, es importante hacer hincapié en que los tres se interponen con el fin de contraponerse a las actividades desplegadas por COMCOAS.

Primero, se recurre el otorgamiento de la viabilidad ambiental otorgada a COMCOAS sin la exigencia de un EIA en consideración de que es una actividad de alto impacto ambiental, que provoca contaminación sónica, de aire, agua y un impacto vial considerable para la comunidad.

Segundo, en lo relativo al tipo de actividad, en los recursos se atañe a que existe una actividad mampara, por tanto se recurre a una serie de irregularidades en relación con la autorización municipal relativa a permisos otorgados que no compaginan con la realidad fáctica de infraestructura desplegada por la empresa cementera. Reiteran en su argumento que las actividades desarrolladas conciernen a una fábrica de cemento y no a una molienda como lo representa COMCOAS, inclusive exponen que el inmueble donde se tienden las construcciones se encuentra sometido a un plan de recuperación ambiental que prohíbe la utilización del terreno para el tipo de actividad.

El tercer y último eje es la ausencia de una consulta pública. En epítome de los recursos, señalan que no se da un proceso de consulta pública en la comunidad directamente afectada por las obras de COMCOAS, aduciendo que se

violenta la participación ciudadana al evadir la realización de una audiencia pública para brindar información a la comunidad sobre las actividades de la empresa.

El enfoque jurídico del caso en la vía del amparo es la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado instituido en la Constitución Política costarricense en el artículo 50, aunado al 21 que establece que la vida humana es inviolable. Ambos derechos fundamentales son susceptibles de tutela en jurisdicción constitucional cuando se encuentren amenazados, o bien, que ya hayan sido violados, tal y como accionan los recurrentes por la permisividad por parte de la administración local del levantamiento de obras con la finalidad de establecer una actividad que según consideran los recurrentes atenta sus derechos, de manera que el derecho de acción es ejercido de correctamente por los ciudadanos, al acudir al instrumento dedicado para la defensa de derechos y libertades fundamentales, a pesar de que bajo el análisis de la Sala no se encuentra amenaza o violación para declarar con lugar los recursos.

C) Reseña en la jurisdicción contencioso administrativa

La Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, en condición de jerarca impropio, conoce de un recurso de apelación interpuesto por un particular en favor de la Asociación de Desarrollo Integral de San Rafael de Ojo de Agua de Alajuela contra la resolución municipal de las 10 horas del 9 de junio del año 2010 de la Municipalidad de Alajuela, teniendo como interesada a la Comercializadora de Concreto y Asfalto Comcoas.

Previo a desentrañar el contenido relevante de la resolución por parte del órgano administrativo, resulta necesario invocar de forma general el fundamento de la jerarquía impropia municipal.

La jerarquía impropia municipal deviene de la posibilidad recursiva que le atañe al administrado y el consecuente agotamiento de la vía administrativa¹²⁷.

En el artículo 173, párrafo 1, inciso 2), de la Constitución Política se faculta la jerarquía impropia en materia municipal, al efecto:

Artículo 173.- 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 o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley que resuelva definitivamente¹²⁸.

La norma avala la posibilidad recursiva del administrado contra aquel acuerdo municipal que le representa una disconformidad en relación con su petición.

Sobre los acuerdos, Jinesta Lobo expresa que deben entenderse tanto los que emanan de un órgano unipersonal o de uno colegiado, y no solo los del Consejo Municipal, sustentándose en la Ley General de la Administración Pública,

¹²⁷ Ver artículos 31.1 y 66.1 punto c), ambos del Código Procesal Contencioso Administrativo.

¹²⁸ Constitución Política, art. 173.

artículo 120, párrafo 1, ibídem y artículo 121, párrafo 3, ibídem, que tratan la tipología de los actos administrativos. En función a estos, concluye:

Es así como (sic) debe entenderse que los acuerdos municipales no son solo aquellos dictados por el Concejo Municipal, sino todos los emanados de un órgano administrativo -unipersonal o colegiado- que le resuelve a algún munícipe -vecino del cantón- una petición, solicitud o recurso en el ejercicio de una potestad de imperio. Por lo anterior, también, esos acuerdos municipales deben (sic) susceptibles de impugnación por los interesados¹²⁹.

La competencia para conocer sobre la objeción de los acuerdos está dada en el artículo 211 del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA en subsiguientes menciones) (Ley n.º 8508 del 28 de abril de 2006), que reza:

ARTÍCULO 211.- Derógase la Ley de creación de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo, N° 7274, de 10 de diciembre de 1991.

En adelante, la Sección Tercera del Tribunal Contencioso-Administrativo conocerá de las mismas materias que actualmente corresponden a las otras secciones de dicho Tribunal, según la distribución que disponga la Corte Suprema de Justicia.

¹²⁹ Ernesto Jinesta, "Los recursos administrativos en materia municipal y la función de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo", *Revista Ivstitia* n.º 162- 163 (junio - julio 2002), 2.

Aunado, en el Código Municipal se especifica en el numeral 156 párrafo 3: “Artículo 156.- [...] El concejo deberá conocer la revocatoria en la sesión ordinaria siguiente a la presentación. La apelación será conocida por el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo. [...].”

Queda estatuido que le corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera (Segundo Circuito Judicial de San José, Goicoechea) en condición de jerarca impropio conocer sobre los recursos de apelación contra los acuerdos municipales referidos en el artículo 173 constitucional.

Ahora bien, tal y como se plantea al inicio del apartado, el Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera conoce del recurso de apelación promovido a favor de la Asociación de Desarrollo Integral de San Rafael de Ojo de Agua contra una resolución de la Alcaldía Municipal de Alajuela, en la cual el alcalde en ejercicio ordena al Subproceso de Planificación Urbana emitir una nueva resolución administrativa en la que se conceda a la Comercializadora la ampliación del permiso original de construcción que se otorga a la Comercializadora de Concreto y Asfalto Comcoas para el proyecto Industrialización Tajo Meco, manifestando que es el único modo de generar una carga tributaria adicional al saldo pendiente de pago por concepto de impuesto de construcción, a lo que denomina una retasación de interés.

El apelante sustenta el recurso en cuatro motivos, el primero de ellos es que no existe motivación adecuada de la resolución, puesto que no se trata de una ampliación del permiso otorgado inicialmente a la empresa, porque lo que la

misma pretende es la modificación de la licencia al querer construir infraestructura que difiere de una “planta de agregados”. Agrega que en consecuencia no hay un “trámite de ampliación de licencia constructiva” y lo procedente es la presentación de trámites nuevos bajo cumplimiento de requisitos legales conforme a las obras que la empresa pretende instaurar.

El motivo segundo que plantea el apelante es que existe imposibilidad de otorgar permisos nuevos a la empresa en vista de que tiene como antecedentes actuaciones irregulares por incumplimiento a la Ley de Construcciones, ya que levanta obras que no están contenidas en los planos aportados y carecen de la respectiva licencia constructiva.

Tercero, alega que hay una incompatibilidad del uso de suelo otorgado y del plan regulador con la ampliación del permiso de construcción requerido, al permitirse un uso de suelo para la construcción de una planta de agregados y las obras que la empresa levanta son una cementera, actividad que resulta incompatible con el plan regulador del cantón Central de Alajuela.

Como último motivo señala el agraviado que existe un incumplimiento de los requisitos para las nuevas obras, así como una aplicación incorrecta de la Ley n.º 8220 (“Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”). De modo general indica que no es posible la utilización de requisitos presentados para el trámite del permiso original, puesto que el proyecto que se construye difiere del autorizado por la Municipalidad, en consecuencia es

responsabilidad de la última atender la gestión como nueva y solicitar requisitos del caso específico.

El Tribunal, conociendo el jerarca impropio, primeramente atiende cuestiones previas sobre competencia, legitimación y cosa juzgada.

En la primera cuestión, el Tribunal expone sobre su actuación como jerarca impropio municipal, debido a que en las manifestaciones de la Municipalidad de Alajuela alega que no es competente para conocer de la resolución impugnada. Al respecto menciona el Tribunal:

[...] este Tribunal ejerce una competencia revisoria de la función formal desplegada por las autoridades municipales, en calidad de jerarca impropio bifásico de las Municipalidades, al tenor de lo dispuesto en los numerales 173 de la Constitución Política, y que desarrolla el artículo 156 del Código Municipal y 189 y 190 del Código Procesal Contencioso Administrativo, y que encuentra refuerzo en lo dispuesto por la propia Sala Constitucional en sentencia 2006-3669, de las quince horas del quince de marzo del dos mil seis.

Además de otros argumentos, el anterior aclara la competencia del Tribunal para conocer del recurso de apelación planteado contra la resolución de la Alcaldía.

La segunda cuestión previa de la resolución se debe a que tanto la Municipalidad como los personeros de las sociedades (terceros interesados) alegan en torno a la legitimación de la Asociación apelante y la naturaleza jurídica

de la resolución impugnada. Precisamente en lo concerniente alegan que no le asiste legitimación a la Asociación para impugnar la decisión pues con ella no se afecta un derecho subjetivo o interés legítimo, además de no ser parte en la gestión de la cual deviene la resolución objeto del recurso, la cual afirman tampoco puede ser objeto de impugnación debido a que tiene un contenido tributario, señalando:

[...] no se trata del permiso en sí, sino una simple orden para que el Subproceso de Planificación Urbana proceda a emitir el acto administrativo final que resolverá la solicitud de la empresa [de modo que] no genera ningún efecto más allá de la esfera administrativa municipal, pues la resolución impugnada genera únicamente una obligación del subordinado (Jefe del Subproceso de Planificación Urbana) de cumplir con la orden del superior.

El Tribunal detalla que la defensa no es pertinente ni adecuada, esgrime razones indicando que precisamente por el artículo 162 del Código Municipal el contenido de la actuación impugnada debe ser considerado como un acto susceptible de revisión por el jerarca impropio bifásico, que:

[...] desde el punto de vista material o sustantivo, se trata de un acto final en un trámite de permiso de construcción, que excepciona o libera de requisitos a dicha gestión y ordena el otorgamiento de la respectiva licencia constructiva para poder hacer el correspondiente cobro de la licencia

constructiva, a modo de 'retasación de las obras', según informe del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (folios 403 a 409).

El Tribunal también puntualiza que la Asociación de Desarrollo Integral de San Rafael de Ojo de Agua de Alajuela está plenamente legitimada para impugnar la resolución de la Alcaldía con sustento en el artículo 50 de la Constitución Política que establece la acción popular en defensa de la tutela del ambiente, aunado al numeral 10 inciso 1) del CPCA.

La tercera y última cuestión a la que se refiere el tribunal se denomina "De la inexistencia de cosa juzgada en este asunto en relación con sentencia número 2011-4428 de la Sala Constitucional".

Mediante la Sentencia 2011-4428 de la Sala Constitucional, se desestima un recurso de amparo interpuesto por la Asociación de Desarrollo Integral de San Rafael de Ojo de Agua de Alajuela contra la alcaldesa y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, razón por la que el Tribunal formula argumentos para recurrir la insostenible posición de la existencia de una cosa juzgada material que les pudiere impedir conocer el caso recurrido.

En primer lugar, recurre a los elementos sustanciales del efecto de cosa juzgada, objeto, sujeto y causa para explicar que no se da la identidad necesaria para la eficacia de cosa juzgada. Los sujetos en la jurisdicción constitucional, comenta, difieren de los de la impugnación, en cuanto a la causa y el objeto. El Tribunal es tajante y determina que es diferente de la apelación por varios motivos.

Primero, en el recurso de amparo el motivo es el otorgamiento de la viabilidad ambiental al Proyecto de Industrialización de Tajo Mecó sin la existencia de un estudio de impacto ambiental, lo cual pone en riesgo el acuífero de aguas subterráneas Colima, solicitándose a la Sala se ordenen acciones específicas a SETENA y a la Municipalidad en relación con la protección del ambiente y la suspensión de las obras respectivamente. En cambio en la apelación se impugna la resolución en la cual la Alcaldía excepciona el cumplimiento de requisitos necesarios para el trámite de solicitud de construcción de la empresa Comcoas.

Segundo, el Tribunal hace alusión a que la misma Sala Constitucional rechaza el análisis de algunos procedimientos en razón de que no le alcanza la competencia para el análisis de legalidad, apuntando distinción de parámetros de control en cada sede. Comenta que en la jurisdicción constitucional es el derecho de la Constitución, en cambio la jurisdicción ordinaria es el bloque de legalidad.

En conocimiento de la apelación, el Tribunal analiza los presupuestos de fondo de tutela del ambiente a cargo del Estado en su conjunto y el ejercicio del poder de policía en el ámbito urbano local a cargo de las municipalidades. Asimismo, el contenido de los planes reguladores (además de su naturaleza), el otorgamiento y efectos de los usos de suelo, las licencias constructivas, la exigencia de las evaluaciones ambientales, los elementos materiales de los actos administrativos y el acuerdo impugnado.

Sobre la tutela del ambiente, el Tribunal determina la responsabilidad de la autoridad municipal (concejo y funcionario ejecutivo) de cumplir con efectividad el

artículo 50 constitucional, ya que el mandato suscitado incumbe a todo el aparato estatal como una función pública, la cual se traduce en una obligación que condiciona los objetivos políticos en razón del cumplimiento del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Añade que la obligación se colige al artículo 169 de la Constitución Política, bajo el cual se instaure el deber de los Gobiernos locales de administrar los intereses y servicios propios de la localidad, razón por la cual no es posible que una municipalidad se exima del ejercicio de la potestad pública de tutela del ambiente, la cual en materia de urbanismo, conforme al caso, subyace en el ejercicio de poder de policía y se transcribe en “el control de los procesos de urbanización y fraccionamiento, así también en el otorgamiento de las respectivas licencias constructivas y las comerciales [...]” de conformidad con la normativa del ordenamiento regional.

Con respecto al contenido de los planes reguladores, el Tribunal expone el artículo 21 de la Ley de Planificación urbana donde se establecen los reglamentos que conforman los planes reguladores, los que a su vez caracteriza de instrumentos normativos vinculantes que complementan el resto de regulación urbanística.

En primer término ubica el reglamento de *zonificación*, dedicado a establecer las normas para el uso del territorio conforme a las necesidades y funciones del urbanismo. El Tribunal cita doctrina y enuncia: “[...] le corresponde la ordenación y determinación del uso del suelo, con vistas a un uso racional de la

tierra y para asegurar condiciones y calidades ambientales de vida satisfactoria, con lo cual, condiciona el uso de la propiedad inmobiliaria, mediante la delimitación de áreas, según la categorización adoptada”¹³⁰.

El segundo reglamento que atañe el Tribunal es el de fraccionamiento y urbanización, consagrado a “determinar bajo qué condiciones una municipalidad ha de permitir o regular el fraccionamiento y los proyectos de urbanizaciones en su jurisdicción [...]”.

En tercer lugar el Tribunal indica los artículos 42 y 43 de la Ley de Planificación Urbana sobre el reglamento del *mapa oficial*, de los cuales se despliega que el mapa oficial contiene las normas de reservas, adquisición, uso y conservación de las áreas necesarias para usos de carácter comunal, de manera que en el mismo se detalle la localización y tamaño, sea de las que ya existen o de las futuras, haciendo demarcaciones preventivas.

Otro de los reglamentos es el de *renovación urbana*, al respecto el Tribunal cita el artículo 51 de la Ley de Planificación Urbana, en el cual se puntualiza que el reglamento contiene las regulaciones que se adoptan para conservar, rehabilitar o remodelar áreas urbanas que no se encuentren en un buen estado, de modo que se tomen en cuenta varios factores asociados con el bienestar general.

El último reglamento es el de *construcciones*, en cuanto a este el órgano contencioso señala que con el mismo se pretende realizar una regulación técnica

¹³⁰ Celso Antonio Bandeira de Mello, “Figuras jurídicas del planeamiento urbano en el Brasil”, en: *Derecho y Planeamiento Urbano* (Buenos Aires: Editorial Universidad, 1983), 388-389, citado en Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia: n.º 410 del 31 de octubre de 2011, 14 horas 50 minutos.

de los requisitos que debe cumplir una construcción, de forma que debe fijar la planificación, diseño y la construcción de cualquier obra.

Siguiendo el orden de elementos de fondo, corresponde el de la naturaleza jurídica de los planes reguladores y su contenido, en concreto el Tribunal expresa: “[...] las limitaciones y regulaciones de orden urbanístico y ambiental, son de evidente interés social, en tanto se imponen precisamente para facilitar la convivencia en sociedad, y se traducen en impedimentos u obligaciones para el propietario [...]”. El Tribunal añade que existen planes de protección del ambiente y de orden urbanístico, de manera que los planes urbanísticos tienen rango normativo de leyes en sentido material en razón propiamente de su contenido acorde con la exigencia constitucional.

Del otorgamiento y efectos de los usos de suelo, el Tribunal determina como necesario esclarecer si el uso girado en beneficio de Comcoas es suficiente y adecuado para el levantamiento de una industria de producción de cemento a partir de la molienda de materias primas.

El Tribunal aclara que los certificados de uso del suelo son actos administrativos de naturaleza declarativa porque solo acreditan una circunstancia, no crean por lo tanto una situación jurídica (constitutiva). La autoridad municipal debe acreditar que el uso del suelo sea conforme a la zonificación (planes urbanísticos), caso contrario debe prohibirse el aprovechamiento del inmueble. Así, el Tribunal expresa que “todo inmueble tiene una vocación urbanística que

está declarada en el plan director”; sin embargo, se aclara que la ausencia de dicha regulación urbana no exime el requisito.

A pesar de que los certificados de uso de suelo no constituyen una situación jurídica, sí cobran importancia como base para la constitución de otros actos administrativos posteriores encaminados a legitimar una construcción o tramitar una patente, de ahí que es fundamental otorgarse conforme al bloque de legalidad, entiéndase regulaciones urbanísticas (planes reguladores o planes regionales) o regulaciones dictadas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

En cuanto a las licencias constructivas, el Tribunal explica que la competencia municipal en relación con las licencias constructivas deviene del poder de policía en materia de urbanismo; puntualiza el artículo 74 del Decreto-Ley de Construcciones, número 833, aprobado por la Junta Fundadora de la Segunda República de Costa Rica, del cual se desprende toda obra que se relacione con la construcción requiere una licencia municipal.

Acorde a la posición, el Tribunal determina que la recepción de los planos por parte de la Municipalidad no es solo una actuación formal, sino que reviste de importancia en cuanto a que deben ser verificados conforme a las exigencias legales existentes; de no cumplirse, la autoridad municipal se compele a negar el aval.

En relación con las evaluaciones ambientales, el Tribunal arranca el análisis a partir de dos principios constitucionales ambientales que son la objetivación y el

precautorio, ambos base para la exigencia de probanza científica y técnica que sustente la decisión de la Administración en relación con un proyecto de incidencia ambiental.

Además de establecer la base de las evaluaciones, el Tribunal se refiere a las distintas existentes. Así las cosas, explica que SETENA realiza tres procesos de evaluación ambiental; el primero es el estudio de impacto ambiental, dedicado para proyectos calificados de alto impacto ambiental potencial (categoría A) y moderado alto impacto ambiente potencial (categoría B1), el segundo es un plan de gestión cuando la calificación del proyecto es de moderado bajo impacto ambiental potencial (categoría B2) y cuando la clasificación es de bajo impacto ambiental potencial (categoría C), el procedimiento requerido por la Secretaría es una declaración jurada de compromisos ambientales.

El Tribunal realiza la referencia de los elementos materiales de los actos administrativos en el aparte XVII, partiendo de que los actos existen y son válidos siempre que concurra una serie de elementos esenciales determinados por el ordenamiento jurídico.

Conforme a la calificación del Tribunal, se tienen elementos materiales que abarcan competencia, legitimación e investidura. Por su parte, los elementos formales están referidos a la forma del acto motivación y procedimiento.

El Tribunal retoma el numeral 133 de la Ley General de la Administración Pública, en donde se exige que el acto administrativo debe ser legítimo, en razón de que está condicionado al ordenamiento jurídico en función del principio de

legalidad que rige la rama, pero también de ser legítimo, debe existir y el contenido del mismo debe corresponder con el motivo, pues una falta significa un fin inadecuado.

Finalmente sobre el análisis del acuerdo impugnado, en consideración de todos los argumentos anteriores, el Tribunal determina que no se trata de un simple proceso de los tributos correspondientes a la licencia de construcción, sino más bien de un cambio sustancial del permiso otorgado, al permitirse la construcción de una nave industrial y un edificio administrativo, no así una cementera, para la cual se debe exigir el cumplimiento de normativa urbano-ambiental referida a licencias constructivas.

El segundo argumento se basa en la inexistencia de licencia constructiva para todas las obras de fábrica de cemento tipo *clinker*. Al respecto expresa que cuando la empresa presenta los planos ante el respectivo Colegio, aparece en ellos el croquis completo de las obras que comprenden la fábrica de cemento, pero el Colegio no aprueba más que la nave industrial y el edificio administrativo, porque las obras restantes carecen de información necesaria para la tasación concerniente, razón por la cual la autoridad municipal se encuentra obligada a otorgar permiso únicamente para aquellas obras tasadas por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, y así lo quieren hacer ver algunos funcionarios de la Municipalidad.

El Tribunal además analiza en un tercer punto el levantamiento de exigencias de la normativa urbano-ambiental que se encuentran en el acuerdo

impugnado. Enuncia el órgano que el alcalde toma decisiones contrariando criterios técnicos de profesionales y funcionarios de la Municipalidad; propiamente enumera graves omisiones: la exigencia de un estudio de impacto ambiental para el levantamiento de una cementera, aprobación de los planos del proyecto definitivo por parte de Aviación Civil, trámite de disponibilidad de agua para uso industrial y permiso de desfogue de aguas pluviales.

Cuarto, el Tribunal exterioriza de manera puntual que el certificado de uso de suelo 1244/PU/U/08 comprende solo la planta de agregados para la construcción, no así la molienda de *clinker*, el empacado de cemento y su comercialización.

Quinto, se determina también por examen del acto impugnado, que la resolución impugnada no cumple con los elementos materiales de los actos administrativos, porque la actuación del alcalde, de inventar un proceso de “retasación” no permitido por el ordenamiento, se traduce en una desviación de poder, conllevando a un motivo y contenido irregulares. En efecto, mediante el falseo de la realidad, según palabras del Tribunal, el alcalde “regulariza” las obras que la empresa cementera levanta sin los permisos pertinentes.

Como sexto y último aparte, el Tribunal considera que la actuación del alcalde se aparta de la función de control y fiscalización propia de las autoridades locales, al posibilitar la construcción de una fábrica de cemento sin permisos, lo que evidencia un favorecimiento a los intereses de las empresas desarrolladoras,

incluso cuando hay criterios técnicos de profesionales que advierten de la irregularidad y contradicción al ordenamiento urbano-ambiental.

Por las razones mencionadas, el Tribunal determina que la resolución impugnada de la Alcaldía es ilegal, evidentemente presenta vicios graves que conllevan a una nulidad absoluta.

Así las cosas, el Tribunal Contencioso Administrativo, sección tercera mediante la resolución n° 410-2011 de las catorce horas cincuenta minutos del treinta y uno de octubre del dos mil once anula la resolución de las 10 horas del 9 de junio del 2010, la cual es dictada por el alcalde de la Municipalidad de Alajuela y por conexidad al tener incidencia directa con el acto impugnado dos oficios del Subproceso de Planificación Urbana (MA-SPU-PR-0161-2010 y MA-SPU-0746-2010). Asimismo ordena anular el acuerdo que el Concejo de la Municipalidad, en el inciso 3-1, capítulo IV, de la sesión ordinaria número 08-10, del 22 de febrero de 2010; finalmente se ordena la clausura de las obras adicionales en función del principio precautorio ambiental.

D) Pronunciamiento de la Sala Constitucional

Luego de una serie de recursos que giran en torno al tema, se encuentra la sentencia que pone punto final al asunto del caso COMCOAS, la cual es la número 12825, de las 15 horas y 5 minutos del 6 de agosto de 2014. De esta resolución se hace una exposición sobre los argumentos y, por último, sobre el criterio que adopta la Sala Constitucional respecto al caso.

Esta resolución versa sobre el recurso de amparo presentado por el representante de la empresa cementera COMCOAS y en contra del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. El mismo se presenta con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el recurrente menciona que la parte accionada en su calidad de jerarca impropio, mediante la Resolución Administrativa n.º 410-2011 de las 14:50 horas del 31 de octubre de 2011, dispone la clausura de una parte de las obras que conforman la molienda de cemento COMCOAS; que con dicha clausura se paraliza la molienda de cemento y argumenta que la empresa a la cual representa no causa ningún daño ambiental.

Además, que la decisión del Tribunal se funda en el principio precautorio y la inconsistencia en las medidas y errónea tasación (las cuales son corregidas con posterioridad por la Municipalidad), que no dan pie a daño ambiental alguno, según lo indica la Sala Constitucional en el voto n.º 4428-2011. Añade el recurrente que una vez cumplidos los requerimientos legales y con el aval de la Sala Constitucional, la empresa cementera da inicio a sus actividades de producción y comercialización del producto y la misma es monitoreada por SETENA, el Ministerio de Salud y la Municipalidad de Alajuela; por lo que acusa que el Tribunal desconoce por completo de los permisos con los que la empresa cuenta en su momento.

Tales permisos son la viabilidad ambiental otorgada por SETENA, el permiso de uso de suelo y funcionamiento avalado por el Ministerio de Salud y la

Municipalidad de Alajuela que aprueba el uso de suelo para la construcción, el permiso de construcción, el uso de suelo comercial y la patente comercial. También, el Tribunal no puede cerrar las obras de la empresa que ya están edificadas y de las cuales están pagos los impuestos sin haber concedido la posibilidad de plantear alegatos y ofrecer pruebas.

Por si fuera poco, el recurrente alega que el Tribunal no puede desconocer ni mucho menos contradecir lo resuelto por la Sala Constitucional respecto a los mismos hechos, ya que con ello vulnera lo dispuesto por el artículo 13 de la LJC. Además, el Tribunal señala que no existe cosa juzgada respecto del pronunciamiento de la Sala Constitucional y el Tribunal excede sus competencias al analizar todos y cada uno de los permisos otorgados a la empresa COMCOAS, así como se pronuncia sobre los alegatos de la parte, los cuales a su vez ya están resueltos por la Sala. Lo anterior contraviene a todas luces lo dispuesto constitucionalmente, porque desde este ámbito se descarta que existiera algún grado de contaminación o daño ambiental, mientras que el Tribunal supra citado no fundamenta su decisión en estudios técnicos, sino que por el contrario se basa en meros inventos que vacían de contenido los derechos adquiridos por la empresa.

Por su parte, las juezas del contencioso administrativo que conocen el jerarca impropio del caso, se refieren al mismo aseverando que la función del órgano al que representan se encuentra reservado a un control de legalidad de la función formal de las municipalidades, como así lo dispone la LGAP en el numeral

181, por lo que el Tribunal tiene absoluta competencia para entrar a conocer de la legalidad de la misma.

Indican que el permiso de construcción con el que cuenta la empresa lo es solo para la nave industrial y edificio administrativo, y mencionan que con la última actuación del alcalde, se pretende legitimar el levantamiento de todo el complejo que constituye la cementera, siendo que le dan el tratamiento y denominación de una simple retasación de impuestos de construcción, procedimiento que no existe en el ordenamiento jurídico costarricense.

Las juezas comentan que el análisis realizado sobre la actuación formal de la Municipalidad, se ajusta estrictamente a aspectos de legalidad y no de constitucionalidad como así lo quiere hacer ver el recurrente. Apuntan también que la Sala Constitucional declina el conocimiento de los trámites seguidos por la Municipalidad de Alajuela, en lo tocante a los permisos de construcción otorgados a la empresa, así como lo referente a las diferencias técnicas o terminológicas del proyecto, y el tipo de evaluación técnica que debe solicitar SETENA, esto por considerar son extremos referidos a la jurisdicción ordinaria o de legalidad.

Igualmente, hacen referencia al criterio emitido por la Sala Constitucional en el Voto n.º 11075-201, donde determinan que las sentencias desestimatorias no poseen el efecto de cosa juzgada formal ni material.

Respecto a la falta del debido proceso que alega el recurrente, no da a lugar en el entendido de que ellas atienden cada uno de los reclamos presentados por él durante el proceso administrativo.

En cuanto a los permisos otorgados, después del informe elaborado por el Colegio Profesional de Ingenieros y Arquitectos, queda más que en evidencia que no existe error alguno por parte de este colegio, debido a que los planos presentados a esa entidad no solo no cumplen con los requisitos técnicos para su elaboración, sino que el proyecto luego es modificado estructuralmente. Asimismo añaden que no consta en autos que las obras de producto terminado hayan sido levantadas con respaldo en una licencia previa, con pleno conocimiento y cumplimiento de los requisitos establecidos el ordenamiento urbano-ambiental.

Señalan que de un estudio detallado del expediente, se evidencian serias irregularidades en el otorgamiento del permiso de construcción de la cementera y en cuanto al estudio de impacto ambiental, indican que según el Reglamento General de los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, está calificada como actividad de moderado alto impacto ambiental potencial, por lo que debido a la naturaleza de su actividad, es necesario exigir este estudio como requisito previo al otorgamiento de cualquier permiso o autorización por parte de la Municipalidad.

De igual modo, se debe de tomar en cuenta que por la calificación antes dicha de la actividad de la empresa, se debe observar el Reglamento de Zonificación Parcial de las Áreas Industriales del Gran Área Metropolitana, el cual establece que las cementeras solo se pueden ubicar en las zonas categorizadas como zona industrial categoría tres, reservadas únicamente para Ochomogo, Coris y Ciruelas; aducen que estas omisiones son requisitos esenciales del

ordenamiento urbano-ambiental no formales y no son susceptibles de saneamiento, convalidación ni conversión, a tenor de lo que dispone la LGAP.

Por último afirman que la suma de varias omisiones legales e irregularidades en el trámite que se pone en su conocimiento da origen a la decisión tomada en su resolución ya que el Tribunal concluye que la resolución impugnada carece de todos los elementos materiales del acto, sea de motivo, contenido y fin, lo cual amerita la declaratoria de vicio de nulidad absoluta. Además manifiestan que el alcalde parte de presupuestos fácticos y jurídicos falsos para su adopción, falseo de la realidad de los hechos que sustentan su decisión, con interpretaciones groseras de los informes técnicos; todo lo que lleva a adoptar un acto cuyo contenido es contrario al ordenamiento jurídico urbanístico.

Con base en los argumentos de ambas partes, la Sala Constitucional inicia el análisis del caso planteado, señalando lo atinente a lo que denomina derecho fundamental a la cosa juzgada constitucional, pues arguye que el ordenamiento jurídico configura la cosa juzgada como un claro e indiscutible derecho fundamental, ubicado en la parte dogmática. Menciona que es necesario diferenciar entre dos variantes de la cosa juzgada, por un lado se debe ubicar la cosa juzgada de legalidad (la cual debe ser invocada y resuelta en instancias de legalidad ordinarias) y, por otro lado, la cosa juzgada constitucional (correspondiente a una competencia absoluta de este órgano).

Para la Sala Constitucional, la cosa juzgada constitucional posee particularidades propias y exclusivas que la diferencian de la cosa juzgada de

legalidad, tales como: que no cabe ningún recurso, ni siquiera la revisión, en contra de las sentencias de esta Sala; que la cosa juzgada constitucional se extiende tanto a la parte dispositiva (por tanto) como a la considerativa o, dicho de otra manera, a los razonamientos de hecho y de derecho expuestos por la Sala Constitucional; y por último, que a diferencia de la cosa juzgada de legalidad, la cosa juzgada constitucional alcanza a cualquier sujeto de derecho, tanto a los que intervienen de forma directa o accesoria en el proceso como los que no son parte del mismo.

Respecto a la cosa juzgada en el proceso de amparo, menciona que en los procesos de amparo la Sala Constitucional:

[...] conoce y resuelve de una pretensión deducida para garantizar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales y humanos indicados que una persona estima bajo amenaza de lesión o efectivamente infringidos. En el proceso de amparo, la Sala Constitucional resuelve en única instancia, siendo que la sentencia vertida no tiene recurso alguno, circunstancia que refuerza su condición de intérprete último y definitivo de los derechos fundamentales emplazados en la parte dogmática de la constitución y de los derechos humanos contemplados en los instrumentos del Derecho Internacional Público¹³¹.

Añade además que ningún tribunal o juez ordinario tiene competencia de determinar cuándo una sentencia emitida por la Sala Constitucional tiene efectos o no de cosa juzgada material o eficacia vinculante ante terceros, so pena de

¹³¹ Sala Constitucional. Sentencia: Voto n.º 012825 del 6 de agosto de 2014, 15 horas 05 minutos.

infringir el ordenamiento constitucional; lo anterior debido a que solo le corresponde a la Sala Constitucional resolver sobre el extremo antes indicado.

En cuanto a las sentencias de los recursos de amparo, señala que se debe distinguir entre las denominadas absolutorias de la instancia, cuya singularidad está en que no entran a conocer del fondo del asunto, tales como el rechazo de plano y por el fondo; y las que entran a conocer del fondo del asunto, las cuales a su vez se dividen en estimatorias y desestimatorias.

Estas dos mencionadas de último resultan de interés, pues la Sala Constitucional afirma que las estimatorias producen cosa juzgada material y vinculan *erga omnes* y las desestimatorias también generan el efecto de cosa juzgada material, en el entendido que en ellas se entra a conocer y resolver sobre el fondo del asunto, y mediante ese análisis se descarta la existencia de una violación a un derecho fundamental o derecho contemplado en la Constitución Política. Pero hacen la salvedad de que única y exclusivamente no producen cosa juzgada material, cuando la misma Sala Constitucional estime que lo pretendido es una cuestión de legalidad y así lo indique expresamente.

Cita como concluyentes de la anterior afirmación, los principios que se vislumbran en los artículos 10, 42, 48, 153 y 154 de la Constitución Política, los cuales son desarrollados por los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues se deriva de ellos que las sentencias que dicta la Sala en los asuntos que conoce, carecen de recursos, tienen carácter de cosa juzgada formal y material y vinculan *erga omnes* produciendo efectos generales. Así las cosas, al

reconocerse el carácter jurisdiccional de las sentencias de la Sala Constitucional, le son aplicables los principios generales del derecho procesal, por ello los efectos son definitivos e inmutables.

Por lo anterior, al ser la cosa juzgada un efecto jurídico procesal del proceso, su aplicación queda sujeta a ciertos límites, los cuales son el subjetivo (que requiere que haya una identidad de sujetos en los procesos), el objetivo (que implica una identidad de objeto en los procesos) y el causal (que exige la existencia de la misma causa o razón de pedir en los procesos).

Tras el análisis hecho por la Sala Constitucional del caso planteado en el recurso de amparo respectivo y del cual se hace referencia en este apartado *grosso modo*, se concluye en el por tanto que existe violación del derecho fundamental a la cosa juzgada, en el tanto el órgano administrativo se pronuncia sobre cuestiones ambientales que la Sala falla con anterioridad y hace consideraciones distintas a las valoradas por la Sala Constitucional, cuestión que le compete íntegramente a esta última.

Como se expone al inicio, este apartado contiene el criterio final de la Sala Constitucional respecto al caso COMCOAS; por lo tanto, es necesario señalar los votos salvados que existen en su momento porque aunque son minoría, brindan un criterio distinto al ofrecido por la mayoría, y el cual no deja de ser importante y merece ser retomado igualmente.

Ante esto, uno de los votos salvados (el cual es defendido por dos magistrados de la Sala Constitucional) resuelve respecto al caso que ni en el

derecho internacional de los derechos humanos ni en el derecho constitucional comparado se hace reconocimiento alguno de un derecho fundamental al principio procesal de la cosa juzgada, tutelable por la jurisdicción constitucional, mediante la vía del amparo. Para estos dos magistrados, la cosa juzgada corresponde a una garantía eminentemente procesal, cuyo conocimiento le corresponde de forma específica a la jurisdicción ordinaria, en cuanto configura un extremo de franca legalidad que sobrepasa desde todo punto de vista la vía sumaria de los recursos de amparo.

Añaden que si bien la Sala Constitucional determina que no existe violación de derechos fundamentales, en especial los atinentes al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es a través del análisis de un recurso de amparo que el Contencioso Administrativo, tras contar con un material probatorio sumamente más amplio, establece la existencia de violación a derechos ambientales. Ante esa posición, mencionan que se debe tener presente que los derechos ambientales no son tutela exclusiva de la Sala Constitucional, sino que también las jurisdicciones ordinarias están llamadas a protegerlos y defenderlos; más considerando que la jurisdicción ordinaria cuenta con mayores armas y mayor amplitud de análisis, además existen muchas normas infraconstitucionales que defienden derechos ambientales, por lo que no solo es competencia preferente de la Sala.

De igual manera, refieren que la Sala Constitucional en repetidas ocasiones reitera que solo las sentencias estimatorias de los recursos de amparo y de las acciones de inconstitucionalidad producen cosa juzgada formal y material.

Por lo expuesto, los magistrados salvan el voto y declaran sin lugar en todos sus extremos y negando desde todo punto de vista la existencia del derecho fundamental a la cosa juzgada constitucional.

Otros dos magistrados más salvan su voto, indican que sí existe una violación a la cosa juzgada constitucional, pero dan razones separadas de las argumentadas en la sentencia de mérito. Al respecto, señalan las sentencias de la Sala; en tanto son emitidas por una jurisdicción en única instancia, aplica lo referente al artículo 42 constitucional y, por ende, la seguridad jurídica. La Sala Constitucional es creada para garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos.

Dichas competencias son reconocidas por el constituyente en forma exclusiva, de ahí que en principio resulte inadmisibile desconocer el contenido de los alcances de sus pronunciamientos. Inclinarsse por un criterio contrario, por un lado, implica una grave lesión al principio de seguridad jurídica (en la medida que reina una permanente incertidumbre sobre lo resuelto por la Sala Constitucional) y, por el otro, causa un serio daño a la eficacia y efectividad de la jurisdicción constitucional y, con ello, a su propia legitimación (en este caso, entendida como el convencimiento social sobre la obligatoriedad ética o moral de acatar sus fallos).

Agregan que para cumplir lo relativo a la cosa juzgada material constitucional, se deben observar los elementos que ligan a dicho instituto, y finalmente reiteran que por virtud del artículo 13 de la LJC, la jurisprudencia y los

precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes *erga omnes*, salvo para sí misma.

Por último, otro magistrado decide también salvar el voto, al creer que en primer lugar no hay un derecho fundamental a la cosa juzgada constitucional, sino que la conceptualiza como una garantía institucional derivada de los principios de certeza y seguridad jurídica, por lo que la vía para determinar sus alcances es a través de los procesos constitucionales de defensa de la Constitución (consulta constitucional y consulta judicial de constitucionalidad), pero mediante el recurso de amparo. Además, menciona que el Código Procesal Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil establecen de modo explícito la defensa previa de cosa juzgada, por lo que es en estas vías en las cuales se debe alegar el quebranto a la cosa juzgada y no en la vía constitucional.

El magistrado agrega que debe reconocer que la Sala en la Sentencia 240-I-95 de las 14:28 horas del 10 de mayo de 1995 sienta las bases para determinar que existe cosa juzgada en sus resoluciones, pero si bien ello es cierto, para que aplique lo estatuido por la Sala en dicha sentencia, se debe de cumplir con los requisitos procesales del instituto como tal: observar el elemento subjetivo, objetivo y causal.

En contraste con lo anterior, considera que si la Sala Constitucional empezara a manejar el criterio de la cosa juzgada en materia constitucional y máxime que dicha situación sea alegada mediante la vía del amparo, conlleva a aceptar el amparo contra resoluciones judiciales y ello implica caer en una doble

problemática. Por un lado, ir en contra del artículo 30 de la LJC donde se le veda esa competencia a la Sala y, por otro, concertar el colapso absoluto de este Tribunal, al significar triplicar su trabajo para conocer un sinnúmero de procesos judiciales en los que se invoque que el juez ordinario vulnera la cosa juzgada constitucional.

Por último, y como corolario de todo lo esbozado, cita el artículo 42 constitucional (que es de donde deviene la idea de la existencia de la cosa juzgada constitucional), para apuntar que este artículo no es más que la referencia a un instituto que se aplica de manera vehemente a todas las materias y no corresponde a un derecho fundamental, como se ha querido hacer ver.

Sección II: Insubsistencia de cosa juzgada constitucional en los amparos desestimatorios

Para sostener la insubsistencia de la cosa juzgada constitucional en los amparos, es necesario esclarecer la esencia individual de la vinculación *erga omnes*, la cosa juzgada y el efecto de preclusión, pues como investigadoras se considera que el criterio sostenido por la Sala Constitucional se debe en parte a que los operadores de justicia obvian los límites entre cada figura, aparte del mandato específico de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, atropellando con ello no solo el principio de seguridad jurídica, sino también el derecho a la tutela judicial efectiva

A) *Diferencia entre la vinculatoriedad erga omnes, cosa juzgada y preclusión*

La práctica jurídico-procesal en algunas ocasiones puede tornarse automatizada, de manera que la diferenciación y límites entre institutos procesales pueden llegar a confundirse por parte de los operadores de justicia. Por lo tanto, en adelante se hace referencia a tres conceptos diferentes que suelen confundirse e incluso en casos peores equipararse al punto de que se entorpece el fin del proceso jurisdiccional al crearse una incertidumbre innecesaria sobre la verdadera naturaleza y características de cada uno.

La vinculatoriedad *erga omnes*, la eficacia de cosa juzgada y la preclusión son tres institutos de naturaleza procesal en el tanto surten a la vida jurídica como parte esencial de la culminación de un proceso jurisdiccional como lo es la resolución o, más específicamente, la sentencia. Las tres figuras son reconocidas en la práctica como efectos de las sentencias, de ahí que la particularidad de cada una es vital al tener un alcance único y diferenciado en posibles acciones posteriores a la sentencia misma y que inciden directamente en el conflicto y su contenido, por ende en los intereses que se persiguen con el ejercicio de la acción.

La eficacia de cosa juzgada se relaciona con la imposibilidad de retomar el derecho acción luego de obtener una sentencia. Carnelutti expresa que lo más exacto para definir la eficacia de cosa juzgada es decir que “el juicio del juez hace ley”¹³², lo cual representa a la cosa juzgada como la inmutabilidad de lo fallado, de manera que si en un proceso ulterior concurre la identidad de elementos objetivos

¹³² Carnelutti, *Instituciones del proceso civil*, 138.

y subjetivos con el ya fallado, no puede variarse el criterio ya adoptado por la instancia.

Necesariamente para que opere la eficacia de cosa juzgada debe configurarse la identidad de elementos, tal y como se dice a lo largo del desarrollo, sujeto, objeto y causa, y su alcance es para otras jurisdicciones, debido a que extingue el derecho de acción.

Otro instituto que conlleva una extinción es el de preclusión, visto dentro de la dinámica procesal se entiende como “la extinción en un concreto proceso de los poderes jurídico-procesales no ejercitados por los sujetos que intervienen o pueden intervenir en ese proceso”¹³³.

La preclusión alcanza al mismo proceso únicamente ya que su significancia es para las etapas de este, garantizando un desenvolvimiento ordenado de las etapas del proceso e impidiendo a las partes (*inter partes*) tener bajo su voluntad la posibilidad de devolverse a fases superadas, de ahí que su incidencia es específica en las potestades que les incumben dentro del proceso como tal, no así de aquellas externas que pueden llegar a ejercitar como parte de su derecho de acción en otras jurisdicciones, o en la misma (bajo ciertos parámetros), al no extinguirse como sí sucede con la cosa juzgada.

Finalmente, el efecto *erga omnes* -o la vinculancia *erga omnes*- es una particularidad de las sentencias de la jurisdicción constitucional. El artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional reza que los precedentes y la

¹³³ Vallines García, *La preclusión en el proceso civil* (Madrid, 2004), 33 citado por Pablo Grande, *La extensión subjetiva de la cosa juzgada en el proceso civil* (Valencia, 2008), 64.

jurisprudencia de la jurisdicción constitucional son vinculantes *erga omnes*, mas no para ella misma, lo que se entiende como un mandato para que las jurisdicciones infraconstitucionales se compelen a atenerse a la línea que la Sala Constitucional siga en sus fallos, parte dispositiva, y las consideraciones que llevan a la misma, cuando el efecto obliga al desarrollo de institutos de orden jurídico o principios de derecho, nunca así sobre los aspectos fácticos.

Sin embargo, el efecto debe ser tomado con cautela, no puede entenderse como un acatamiento irrestricto de las sentencias, esto en orden a las diferencias sustanciales que hay entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional.

La jurisdicción contencioso administrativa, por ejemplo, deriva en uno de sus votos dos sentidos de la vinculanca *erga omnes* de la jurisprudencia dictada por la Sala Constitucional, en ese sentido expresa:

[...] g) Desde esa perspectiva, los alcances de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto al carácter vinculante *erga omnes* de la jurisprudencia dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el ámbito de su competencia, deben entenderse en dos sentidos: 1) Si ese Tribunal estima o declara con lugar un recurso de amparo, de *habeas corpus* o una cuestión de constitucionalidad (acción y consulta judicial o legislativa), porque la conducta o las normas objeto del proceso resultan contrarias al Derecho de la Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública, constituyen normas no escritas, cuya

aplicación por parte de los operadores jurídicos resulta vinculante, a efecto de garantizar y hacer efectivo el principio de supremacía constitucional en vía ordinaria tanto a nivel administrativo como jurisdiccional; 2) Si por el contrario, la Sala Constitucional desestima o declara sin lugar un recurso de amparo o de *habeas corpus*, porque la conducta objeto del proceso no resulta contraria al Derecho de la Constitución, ello no obsta para que el recurrente pueda acudir a la vía jurisdiccional competente en resguardo de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, a efecto de que allí se determine si las conductas impugnadas resultan o no contrarias al Ordenamiento Jurídico, ya que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 48 de la Constitución Política, en relación con el 1, 2 incisos a y b, y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el análisis realizado por dicho órgano jurisdiccional implica la confrontación del texto de la norma o conducta cuestionada, de sus efectos, o de su interpretación o aplicación por las autoridades públicas, con las normas y principios constitucionales [...]¹³⁴.

Teniendo un esbozo de cada figura, queda claro que el panorama de cada una es único dentro del aparato jurisdiccional, no cabe confusión entre ellas, más aún en el proceso constitucional.

En la jurisdicción constitucional el alcance de la cosa juzgada está preceptuado e instituido en la ley, las sentencias allí especificadas tienen el efecto y es extensivo a otras instancias siempre que concurren los elementos; no

¹³⁴ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV. Sentencia: Voto n.º 4399 del 14 de diciembre de 2010, 10 horas 40 minutos.

obstante cuando no se configuran, no implica que el fallo deje de ser observado por otras jurisdicciones (efecto *erga omnes*), a su vez en el desarrollo del proceso existen etapas donde el recurrente posee distintas facultades procesales y una vez transcurrido el tiempo procesal oportuno para ejercerlas precluye la posibilidad de ejecutarlas.

Conviene poner a la postre el hecho de que en materia de desestimación de recursos de amparo para que la Sala Constitucional sostenga, aun contrariando una norma específica que establece que la desestimación del recurso no impide el ejercicio de otras acciones que correspondan, el efecto de cosa juzgada debe existir identidad en el objeto en ambas jurisdicciones y si bien no hay una exclusividad de la jurisdicción constitucional en cuanto a la determinación de una violación o amenaza de derechos fundamentales, cada una lo realiza bajo sus propios niveles de revisión, razón por la cual no se puede configurar nunca la identidad en el objeto, aspecto que se refleja en las pretensiones de los sujetos intervinientes.

En consecuencia, admitir la cosa juzgada constitucional se traduce en una denegación de la tutela judicial efectiva, garantizada constitucionalmente, situación que evidencia una transgresión del acceso a la justicia donde la Sala Constitucional se autoposiciona como una súper jurisdicción que limita discusiones a su único análisis.

B) Cambio de criterio de la Sala (antecedente) y seguridad jurídica: fundamento

La Sala Constitucional mantiene por años el criterio de que en las sentencias desestimatorias no existe una cosa juzgada material, siempre dejando el portillo abierto para que cuando se declare sin lugar un recurso de amparo, el recurrente pueda acudir a otra vía a hacer también válido su reclamo; claro está, que para ello debe verificar la posibilidad de hacerlo, es decir, que el reclamo además tenga cabida desde la óptica legal o jurisdicción ordinaria.

Ejemplo de ello, lo conforman los votos constitucionales: n.º 2009-10600 de las 09:10 de 3 de julio de 2009, n.º 2012-5418 de las 09:05 h de 27 de abril de 2012, n.º 2012-6500 de las 10:30 h de 18 de mayo de 2012, n.º 2012-4248 de las 08:30 h de 30 de marzo de 2012 y la n.º 2012-3968 de las 08:30 h de 23 de marzo de 2012; donde la Sala, en una evidente aplicación del numeral 55 de LJC, le indica al recurrente que al haberse declarado sin lugar su reclamo, puede acudir a la vía que considere adecuada para hacer valer su reclamo.

No obstante lo anterior, como se expone en apartados anteriores, la Sala Constitucional con el Voto n.º 2014-012825 (el cual corresponde a la citada sentencia del caso COMCOAS) dictamina un nuevo orden de dirigirse en cuanto a este tema, estatuyendo, a partir de dicha sentencia, que existe la cosa juzgada constitucional y, por tanto, aunque sea por rechazo, lo dispuesto en resoluciones constitucionales no puede ser conocido por ninguna otra jurisdicción, vedando sin más detalles la posibilidad que enmarca el artículo 55 de la LJC.

Como antecedente de dicho criterio, se debe mencionar la Sentencia 240-I-95 de las 14:28 horas del 10 de mayo de 1995, donde la Sala Constitucional sienta la doctrina de que sus resoluciones poseen el efecto de cosa juzgada material, pero si bien estatuye eso, lo plantea en los términos mediante los cuales se deben respetar los límites característicos de la cosa juzgada procesal.

A este respecto cabe señalar que a pesar de que la Sala en el año 95 sienta esa doctrina, sigue aplicando el artículo 55, por lo que ante las sentencias desestimatorias brinda la posibilidad de acudir a otra vía.

Asimismo, se debe enfatizar que si toma como referencia dicha sentencia, lo hace cambiando la postura utilizada por la Sala a ese momento, al concluir que la cosa juzgada corresponde a un derecho fundamental, que goza de singularidades propias que la diferencian de la cosa juzgada ordinaria y como bien se apunta líneas atrás, en la sentencia del año 95 se avala el criterio de la cosa juzgada, pero siguiendo los lineamientos del instituto en su forma procesal, pues establece:

[...] a las sentencias constitucionales le son aplicables los principios generales del derecho procesal y por ello los efectos de la sentencia son definitivos e inmutables. En otro sentido, la cosa juzgada corresponde a los efectos jurídicos-procesales del proceso [...] se expresa a la vez, que el desenvolvimiento de la cosa juzgada queda sujeta a ciertos límites: los

subjetivos (identidad de sujetos), los objetivos (identidad de objeto) y los causales (identidad en la causa o razón de pedir) [...]¹³⁵.

Como bien se desprende, al admitir que le es aplicable el derecho procesal general, la cosa juzgada debe verse como la misma que se aplica en todos los procesos, no como una subespecie válida solo para la materia constitucional, como así lo quiere hacer ver con este nuevo pronunciamiento sobre el tema.

Volviendo al tema de la sentencia de cambio de criterio, apunta que sin la cosa juzgada como un efecto inmediato de las sentencias constitucionales, se está atentando de manera indudable contra la seguridad jurídica, porque los amparados necesitan de un respaldo para las situaciones consolidadas y, con ello, de sus derechos.

Lo anterior resulta valedero hasta cierto punto, debido a que con las sentencias desestimatorias se decreta que no existe violación alguna a la Constitución de forma directa, por lo que no hay ninguna situación consolidada ni muchos menos un derecho constitucional amparado, todo lo contrario, se le está dando la posibilidad al agraviado de buscar solución a su conflicto en otra vía.

Si se echa un vistazo a lo recabado en cuanto al tema de la seguridad jurídica, responde al objetivo de alcanzar certeza en donde hay incertidumbre y se contempla además que en su mayoría se logra con la cosa juzgada; pero si bien ello es cierto, se exterioriza en la cosa juzgada porque en los procesos que aplica se les da a las partes un espectro de apelación amplio, que permite que al final de

¹³⁵ Sala Constitucional. Sentencia: Voto n.º 240-I del 10 de mayo de 1995, 14 horas 28 minutos.

todas las instancias, al haber sido analizado por diferentes jueces, se consensúen los criterios, generando un estado de entereza frente al derecho y, por tanto, amerita ese respaldo jurídico para las partes.

Partiendo de esto, se concuerda en que es muy difícil pretender invocar la seguridad jurídica en las sentencias desestimatorias de la Sala Constitucional y en ese sentido lo expone también Víctor Eduardo Orozco Solano, quien opina:

[...] al conocer tan elevado número de casos la Sala, tratándose de procesos de garantía de los derechos fundamentales se dan una serie de sentencias contradictorias en ciertas materias, por lo que sus efectos generales podrían generar cierto grado de inseguridad jurídica, así como dislocaciones en la paz social¹³⁶.

Por último, no queda más que expresar que aún no se encuentra el sentido de que la Sala Constitucional pueda cambiar su criterio en cuanto al tema de la cosa juzgada, después de haber sido tan consistente desde su año de creación; y más si se plantea que no se está modificando un simple criterio como tal, sino que corresponde a la modificación de una disposición de la LJC, tal como el artículo 55, dejando sin efecto lo que en él se dispone y todo sin una modificación formal de la norma.

A criterio de las investigadoras, esto sí consiste en un completo atropello de la seguridad jurídica de los recurrentes, ya que se les está prohibiendo algo que por ley les es permitido, y esto se refleja en el hecho de que varios magistrados

¹³⁶ Orozco, "La jurisprudencia como fuente del derecho: el caso de Costa Rica", 231.

salvan su voto en la sentencia de cambio de criterio, aduciendo que no existe la cosa juzgada constitucional.

C) Respaldo jurídico: Ley de la Jurisdicción Constitucional

El planteamiento de la presente investigación gira en torno a la posición de que no existe cosa juzgada en los amparos desestimatorios, y tras el análisis de la LJC, se puede extraer una serie de artículos que sirven como fundamento de dicha posición, los cuales se destacan en este apartado.

De primera mano, se puede anotar el artículo 13 de la ley en cuestión, el cual se subraya desde el inicio de este trabajo investigativo, porque a todas luces funge como uno de sus principales fundamentos. Lo anterior partiendo de lo que en él se estipula: “Art 13: La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma¹³⁷”.

Lectura de la cual se extrae que la vinculación *erga omnes* determina el carácter o efecto que poseen las resoluciones de la Sala Constitucional, por cuanto no es hasta que se trata el tema de la acción de constitucionalidad donde se retoma la existencia de otro efecto (que es la cosa juzgada) para esas resoluciones, no haciéndolo así en relación con las demás.

El otro pilar normativo con el que se cuenta es el artículo 55, el cual dice lo siguiente: “Art 55: El rechazo del recurso de amparo no prejuzga sobre las

¹³⁷ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 13.

responsabilidades en las que haya podido incurrir el autor del agravio. El ofendido o la Administración, en su caso, podrán promover o ejercitar las acciones que correspondan, o aplicar las medidas pertinentes¹³⁸.

Con este artículo es claro denotar que ante la insubsistencia de una violación a la Constitución, se le da la posibilidad a la parte agraviada de acudir a la vía que ella considere oportuna para hacer valer su derecho.

Como se aprecia con la Sentencia 12825, donde se hace el cambio de criterio de la Sala y en la cual empieza a fundarse que existe la cosa juzgada constitucional en estos casos, se recalca que el artículo 55 al mencionar rechazo, lo es cuando se habla de rechazo de plano del recurso y no en un rechazo de fondo, pues en el rechazo de fondo la Sala entra a conocer del asunto y al emitir un veredicto (aunque sea negativo) aplica de forma inmediata el instituto de la cosa juzgada constitucional. Si bien la Sala fundamenta su posición en ese aspecto, está de más decir que el artículo 55 ya aludido en ningún momento hace una especificación de a qué tipo de rechazo se refiere, por lo que con ello no deja de cobijar a las sentencias desestimatorias, al darse un rechazo de fondo.

Este análisis se rige en ese sentido, porque se puede desprender de este artículo que no solo existen responsabilidades constitucionales para los funcionarios, en el entendido de que la parte agraviada puede hacer reclamo de faltas legales en las vías ordinarias, al no poderse obviar que asimismo existen los aspectos de legalidad que pueden ser violentados y no se fundamentan solo en la Constitución, sino también en cuerpos legales que dotan a los administrados o

¹³⁸ *Ibíd.*, art. 55.

agraviados de derecho para reclamar esas posibles faltas, siendo esa posición a la que se hace referencia en el artículo 55.

Caso contrario es el de las resoluciones donde se dictamina una vulneración de la Constitución, porque en dicho contexto estas no necesitan de otro reconocimiento (a nivel jurisdiccional) debido a que ya existe una situación consolidada que genera efectos judiciales en resguardo del derecho amparado.

Para ello es necesario tomar en cuenta que la jurisdicción constitucional viene a ser una vía sumaria en la cual los reclamos que se presentan requieren una celeridad en el conocimiento del caso, debido al nivel de afectación que se reclama; por lo que en muchas ocasiones, aunque la parte agraviada pueda asimismo acudir a la vía ordinaria legal a realizar su reclamo, prefiere presentarlo ante la Sala Constitucional, ya que los procesos de las jurisdicciones legales se conducen con etapas más amplias que dilatan el proceso, pero ello no significa la inexistencia de fundamento legal para también atacar los agravios por dichas vías. En todo caso, acude a la vía constitucional para evitar un problema de retardo en la justicia y no por una cuestión de competencia exclusiva.

Por último, en este punto se puede establecer lo referente a la materia de acciones de inconstitucionalidad, con los artículos 87 y 88, los cuales en lo que interesa dicen:

Art. 87: Las resoluciones que denieguen la acción [...] Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada.

Art. 88: Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la

anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento jurídico¹³⁹.

De la lectura de estos dos artículos, surge la siguiente inquietud: Si la Sala Constitucional afirma en la citada Sentencia Voto n.º 2014-012825 de las 15 horas y 5 minutos del 6 de agosto de 2014 que existe la cosa juzgada constitucional en los recursos de amparo, ¿por qué de forma específica se menciona este instituto para el caso de las acciones de inconstitucionalidad?

Resulta un tanto contradictorio que la Sala aluda a un instituto procesal como lo es la cosa juzgada, cuando del análisis de la LJC se extrae un criterio completamente distinto. Es evidente que si todas las resoluciones de la Sala Constitucional fuesen uniformes en cuanto a efecto (tratándose de la cosa juzgada), no sería necesario hacer la acotación en ningún caso específico si aplica o no el instituto de la cosa juzgada; y como bien se expuso con anterioridad en torno al artículo 55, cuando se hace referencia a las sentencias de rechazo, se habla de que no existe un prejuzgamiento de las responsabilidades, pero en ningún momento se alude el término cosa juzgada, como sí se realiza en torno a dichas acciones de inconstitucionalidad.

De esto se puede deducir que el instituto cosa juzgada aplica única y exclusivamente para las acciones de inconstitucionalidad, como lo expresan los numerales 87 y 88 de la ley en cuestión.

¹³⁹ *Ibíd.*, art. 87 y 88.

Se debe tener presente que la vinculatoriedad *erga omnes* es la fuerza que cobija a las resoluciones de la Sala Constitucional y en mucho difiere de lo que conlleva la cosa juzgada; por lo que partiendo de los artículos citados se puede denotar que la cosa juzgada como tal no aplica para todos los casos y situaciones, y así como la ley hace especificaciones en cuanto a la acción de inconstitucionalidad, asimismo lo realiza con el artículo 55, respecto a las resoluciones que rechacen los recursos de amparo, reafirmando una vez más la imposibilidad de que en las sentencias de amparo desestimatorias se pueda aplicar este instituto.

D) Implicaciones en la tutela judicial efectiva

La tutela judicial efectiva, según Enrique Ulate, tiene como finalidad el cumplimiento de la justicia¹⁴⁰ y así intachablemente lo refleja la Constitución Política al consagrarlo en el artículo 41¹⁴¹: “Artículo 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. Sebe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes”.

El texto de la norma debe deducirse como un imperativo para el aparato estatal, más específicamente el Poder Judicial, concretando su sometimiento a la

¹⁴⁰ Enrique Ulate, “Derecho a la tutela judicial efectiva: medidas cautelares en el ámbito constitucional, comunitario e internacional”, *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 114 (setiembre-diciembre 2007): 137-174, 141.

¹⁴¹ Véase en sintonía el artículo 27 de la Constitución Política y el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

ley¹⁴². Así la tutela judicial efectiva figura como un derecho fundamental que debe ser garantizado en cualquier instancia jurisdiccional siempre con arreglo a la ley.

Sobre el artículo 41 en el sentido planteado la Sala Constitucional expresa en el Voto 1739-92 lo siguiente:

De la última regla –‘debe hacerseles justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes’-, ya la Corte Suprema de Justicia, actuando como tribunal constitucional, había jalonado el derecho general y universal a la justicia y a un proceso justo. Véase por ejemplo lo dicho en una sentencia:

‘Ocurriendo a las leyes -dice la primera parte del artículo 41- todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles -dice después- justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes. Se explica entonces que es por los medios legales que las partes pueden demandar amparo a un derecho lesionado o discutido, solicitando del órgano jurisdiccional las medidas pertinentes y la intervención necesaria para que se les garantice el uso legítimo de ese derecho. Las leyes en general están orientadas a procurar la tutela de lo que a cada uno corresponde o pertenece, tanto en el sentido de regular los derechos individuales como el de establecer el mecanismo formal e idóneo para que

¹⁴² Conviene hacer alusión al artículo 154 de la Constitución Política, cuyo texto indica: “Artículo 154.- El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos”.

las personas tengan acceso a los Tribunales [...] valga decir, entonces, que para demandar el cumplimiento de todos esos principios legales [...] el Juez no puede actuar al arbitrio, porque debe respetar el patrón impuesto por las mismas leyes, que tiene origen en una ley suprema: la Constitución; todo en beneficio de las partes por igual y en resguardo de la correcta administración de justicia (sesión extraordinaria de Corte Plena de 26 de junio de 1984)¹⁴³.

Nótese que se resalta la adecuación del accionar del juzgador a lo establecido en la ley con la finalidad de asegurar la apropiada administración de la justicia, ya que las leyes se orientan a tutelar la esfera de lo que a la persona como sujeto de derechos le corresponda.

Específicamente sobre la figura de la tutela judicial efectiva, se entiende su calidad de derecho con el pronunciamiento Sala Constitucional n.º 1193-95 de las 9 horas 18 minutos del 3 de marzo de 1995, al desarrollar puntualmente:

Dentro del derecho fundamental a la justicia se garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional que tiene toda persona que accede al sistema judicial con el fin de que los órganos competentes estudien su pretensión y emitan una resolución motivada, conforme a derecho. Ese derecho a la tutela judicial supone el cumplimiento por parte de los órganos judiciales de los principios y derechos que rigen el proceso y que constituyen todo un sistema de garantías que está integrado fundamentalmente por: el acceso a la tutela judicial, la obtención de una sentencia fundada en derecho, la

¹⁴³ Sala Constitucional. Sentencia: Voto CJ n.º 1739 del 1º de julio de 1992, 11 horas 45 minutos.

ejecución de la sentencia (lo que supone reponer a la persona en su derecho y compensarlo si hubiera lugar al resarcimiento por el daño sufrido), y el ejercicio de las facultades y los recursos legalmente previstos. Lo anterior determina que la garantía de tutela jurisdiccional deba ser efectiva, por lo que no resultan admisibles los obstáculos que puedan estimarse excesivos, que sean producto de un simple formalismo, o que no sean justificados y proporcionados a las finalidades adecuadas a esa garantía constitucional¹⁴⁴.

La Sala señala con suma contundencia que la tutela judicial efectiva conlleva 4 garantías inherentes como son: “acceso a la tutela judicial”, lo cual se representa como la posibilidad de toda persona de acceder a la justicia; de seguido “la obtención de una sentencia fundada en derecho”, derivable también en una obligación del juzgador de motivar sus fallos; “ejecución de la sentencia”, esta garantía es la concretización material de la culminación del proceso judicial; y finalmente la tutela judicial efectiva incluye “el ejercicio de las facultades y los recursos legalmente previstos”. Se presta especial interés a esta última.

El ejercicio de facultades y recursos legalmente previstos tiene especial relevancia para comprender el daño que sufre la justicia con la autosuperposición de la Sala Constitucional cuando determina que las sentencias desestimatorias de los recursos de amparo producen cosa juzgada material aun contrariando la ley.

Nótese que la misma Sala Constitucional indica que la tutela judicial efectiva tiene implícito el ejercicio de facultades legalmente previstas en el

¹⁴⁴ Sala Constitucional. Sentencia: Voto CJ n.º 1193 del 3 de marzo de 1993, 09 horas 18 minutos.

ordenamiento, en atención a lo cual el artículo 55 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional representa el vivo ejemplo de esa garantía del derecho de tutela judicial, cuando faculta al recurrente de acudir a la vía correspondiente en virtud de que el rechazo del recurso de amparo no prejuzga sobre las demás responsabilidades en que haya podido cometer el agraviante: “Artículo 55.- El rechazo del recurso de amparo no prejuzga sobre las responsabilidades en que haya podido incurrir el autor del agravio. El ofendido o la Administración, en su caso, podrán promover o ejercitar las acciones que correspondan, o aplicar las medidas pertinentes”¹⁴⁵.

Conjeturando, el artículo debe verse a la luz del 41 constitucional como un reforzamiento del acceso a la justicia, materializado en el derecho de los agraviados de ejercer todas las acciones pertinentes para salvaguardar sus derechos aun cuando bajo un análisis del derecho de la Constitución concluya que no existe transgresión, de manera que pueda acudir a la vía correspondiente donde puede obtener un análisis del caso en un nivel de apreciación y parámetros (legalidad) distintos de aquel al cual ya es sometido, pero donde incluso por imperativo legal también debe observar las normas supra legales y llegar a la determinación de que un acto administrativo viciado puede infraccionar otros derechos.

No existe así un desdoblamiento de la jurisdicción constitucional de la libertad ni un conflicto de competencias estrictamente dicho. Aunque la problemática se plantea en la mayoría de casos como tal, sucede que ambas

¹⁴⁵ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 55.

jurisdicciones pueden revisar desde sus competencias y alcances de examen si hay o no una vulneración de derechos fundamentales. Cabe decir que el ámbito de análisis es diferente, se trata de una competencia exclusiva de cada una: la constitucional hace un tamiz constitucional del caso, en cambio la ordinaria se apega a un examen de legalidad, por lo cual es posible desechar un conflicto de competencias y el efecto de cosa juzgada se vuelve insostenible, pues de la teoría planteada se observa que el elemento objeto nunca es el mismo.

En relación con el conflicto de competencias planteado como parte de la investigación, es necesario aclarar en función de lo señalado con anterioridad, que como investigadoras se hace referencia a un conflicto innecesario creado por la misma Sala Constitucional debido a la arbitraria decisión de dotar de cosa juzgada a las sentencias desestimatorias de amparo, aun cuando las competencias de cada jurisdicción están claramente delimitadas. Se habla entonces de un conflicto de competencia a nivel articular del Poder Judicial no así en el término sustantivo de la creación de las jurisdicciones; entiéndase un conflicto de competencias en la práctica jurisdiccional, que atropella a la vez un la seguridad jurídica.

La implicación en la tutela judicial efectiva sobresaliente aquí es su violación directa con la denegatoria de justicia, en este caso justicia ambiental, donde convergen derechos fundamentales que resguardan la salud, la vida y el ambiente. La decisión ególatra de la Sala Constitucional está alejada de la esencia del Estado de derecho, pormenoriza la amplitud de revisión de la jurisdicción ordinaria, así como la capacidad de análisis en temas donde tiene completa competencia de revisión de actos administrativos, como lo es en la materia

ambiental. Lo lamentable de la situación es que la Sala Constitucional no dimensiona el perjuicio verdadera de su decisión que es el atropello de los intereses ambientales, los ecosistemas, la vida animal y la humana.

CONCLUSIONES

En primer lugar, es necesario establecer las conclusiones generales del marco teórico básico expuesto en los primeros apartados de la investigación, ello como requisito indispensable para llegar a la confirmación de la hipótesis formulada en este trabajo y sustentar el criterio de las investigadoras con bases sólidas.

Por consiguiente, se debe mencionar el papel preponderante de la Sala Constitucional y con ello determinar que esta jurisdicción surge como respuesta a la necesidad imperante de controlar los abusos de los poderes públicos frente a los ciudadanos. La creación de Sala como ente judicial especializado se da en el año 1989, a pesar de que 40 años atrás se establece la necesidad de su implementación.

El objeto de este órgano consiste en regular la jurisdicción constitucional, la cual tiene como cometido primordial garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, el derecho internacional vigente en la República, además de los derechos y libertades fundamentales dispuestos por la Constitución Política costarricense.

Resulta indispensable comprender que aunque a la Sala Constitucional le es conferida una amplia facultad y competencia (al ser el contralor absoluto de los derechos determinados en la Constitución), esta encuentra su límite en la misma Constitución, debiendo actuar bajo los parámetros que previamente se especifican para ella.

Además las resoluciones de la Sala Constitucional, de acuerdo al artículo 13 de la LJC, despliegan un efecto *erga omnes* y de preclusión. El primero es aquella máxima que vincula a los demás órganos judiciales, a acatar y seguir el mismo orden y criterio interpretativo utilizado por la Sala en sus fallos, previendo con ello que se den situaciones que violenten la Constitución Política; por su parte, el efecto de preclusión implica que al no tener ulterior recurso las resoluciones, estas dan por finiquitado el caso e impiden que se pueda presentar de nuevo ante la Sala Constitucional.

La vinculación *erga omnes* opera tanto en los precedentes de recurso de amparo, recurso de *habeas corpus* y acciones de inconstitucionalidad con una misma finalidad, la cual es uniformar la interpretación y aplicación de preceptos y principios de rango constitucional.

El recurso de amparo es un instrumento jurídico-práctico para garantizar la tutela de derechos y libertades consagrados en la Constitución Política y los derechos humanos que hayan sido reconocidos por el derecho internacional vigente en el país, con exclusión de aquellos que se aseguran mediante el recurso de *habeas corpus*.

La revisión de los recursos de amparo corresponde de forma exclusiva a la Sala Constitucional a través de un proceso constitucional sumarísimo de carácter expedito, directo y de única instancia, con una etapa reducida de análisis probatorio, lo cual asegura una intervención judicial agilizada y célere, con el

informalismo propio de la vía evitándole al ciudadano complejas diligencias procesales.

Se puede interponer un recurso de amparo cuando se haya violado, se viole o amenace violar derechos fundamentales. Procede contra toda disposición, acuerdo o resolución, y de manera general es posible interponerlo contra toda acción, omisión o una simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos de la Administración Pública.

En cuanto a la vía contencioso administrativa, surge como un ente jurídico de función social que protege a los administrados y sus intereses contra los abusos, desviaciones o excesos de la Administración Pública en el uso de sus potestades de imperio.

Por lo anterior, le compete tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizando o restableciendo, según sea el caso, la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública, así como conocer y resolver aspectos que puedan derivar la relación jurídico-administrativa.

La jurisdicción contencioso administrativa tiene competencia avalada en la normativa legal y por jurisprudencia constitucional para garantizar directamente derechos y libertades fundamentales frente a las vías de hecho y actos de la Administración; de manera que debe conocer sobre violaciones a derechos fundamentales, vistas como violaciones al derecho de la Constitución.

La función de garantizar los derechos y libertades fundamentales la ejercen concurrentemente la jurisdicción constitucional por vía del recurso de amparo y la jurisdicción contencioso administrativa de modo directo atendiendo a una violación del derecho de la Constitución. La jurisdicción constitucional bajo un análisis de constitucionalidad y la contencioso administrativa desde la legalidad.

Lo anterior resulta importante porque, como queda demostrado, tras la serie de modificaciones que se hacen, así como la implementación del artículo 49 de la Constitución Política, se replantea y amplía dicha jurisdicción, permitiendo regular desde la óptica legal toda la actuación de la Administración Pública.

Además se concluye que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y los demás derechos que conlleva, es resguardado tanto en la jurisdicción constitucional como en la contencioso administrativa. En ambas vías los operadores del derecho deben observar el marco normativo y los principios que se aúnan al derecho ambiental, como el precautorio que los obliga a apegarse a un criterio de precaución antes de adoptar medidas que incidan en el medio ambiente, y el de objetivación de la tutela judicial que los compele a que las medidas se acrediten con estudios técnicos.

En cuanto a la cosa juzgada, se puede afirmar que corresponde a un instituto de naturaleza procesal que opera en las sentencias de los procesos de conocimiento (ordinarios), al ser en ellos donde existe la posibilidad de recurrir la decisión derivada del proceso judicial. Su *modo operandi* es como un efecto

jurídico que dota a la sentencia de un carácter definitivo e inmutable, que impide reabrir en otro órgano una nueva discusión sobre la controversia ya resuelta.

Este instituto recae sobre una relación sustancial de objeto, sujeto y causa, para que opere en otras instancias debe existir identidad en los tres elementos. El objeto es lo que se pretende dentro del proceso, por su parte la causa es el fundamento de esa pretensión y se refleja como una razón de hecho; finalmente, el elemento sujeto se refiere a los intervinientes.

De su aplicabilidad se puede subrayar que su principal cometido es alcanzar la seguridad jurídica, previendo que todo proceso judicial llegue a su final, pero todo ello después de haberseles otorgado a las partes una serie de recursos que les permitan tener certeza de que la decisión final sea la correcta jurídicamente hablando.

La tutela judicial efectiva se engloba como un derecho de las personas dentro de la dinámica del Estado de derecho, que las habilita para acceder al aparato judicial encargado de impartir justicia sin entorpecimientos de ninguna índole para que puedan ejercer su derecho de acción con el fin último de que los órganos jurisdiccionales competentes escuchen su reclamo y puedan resolver la situación jurídica determinada de conformidad con el derecho.

Abarcando ya lo que corresponde al fondo de la investigación, una vez esgrimida la base teórica y el análisis del caso COMCOAS (así como de varias resoluciones de interés), se confirma la hipótesis y se asegura que no existe cosa

juzgada material en los recursos de amparo desestimatorios de la Sala Constitucional.

Es erróneo el criterio que adopta la Sala y el cual utiliza como base en otros fallos para decretar la existencia de cosa juzgada constitucional, pues este instituto resulta incompatible con la naturaleza de las resoluciones de la Sala (salvo la excepción que sí establece la LJC expresamente).

Primeramente, porque la cosa juzgada corresponde a un instituto procesal que aplica para procesos ordinarios y abreviados, tiene solo un efecto interpartes y antes de configurarse, se les da a las partes una serie de recursos que les permitan tener certeza de que la solución adoptada es la adecuada jurídicamente y requiere que se configure la identidad de límites subjetivos, objetivos y causales.

Por el contrario, la Sala Constitucional en sus resoluciones (y a efectos de los recursos de amparo presentados en esta investigación), por el tipo de derechos que protege, al necesitar de una respuesta rápida ante posibles vulneraciones, emplea procesos sumarios que le posibiliten cumplir con dicho cometido.

También, como lo establece el artículo 13 de la LJC, por la vinculatoriedad *erga omnes*, lo resuelto por la Sala tiene efectos generales, que son de acatamiento obligatorio salvo para sí misma; siendo además que dichas resoluciones no poseen ningún tipo de recurso de apelación o revisión, por lo cual son conocidas en única instancia.

Si se enfoca el cumplimiento de los límites a que refiere la cosa juzgada de manera procesal, igual se concluye que resulta inaplicable, debido a que no puede haber identidad del límite objetivo y causal, basándose en que cada proceso jurisdiccional tiene su propia competencia y, como se desprende de la investigación, lo contencioso administrativo puede conocer del actuar de la Administración Pública, pero desde una óptica legal, por lo que al hacer un reclamo ante esta instancia, el objeto y causa del proceso deben ser completamente diferentes a los presentados en sede constitucional.

No se puede obviar que el artículo 55 de la LJC da la posibilidad de acudir a la vía que se considere necesaria cuando sea rechazado un recurso de amparo, quedando evidenciado el remedio brindado por la misma legislación constitucional.

Ante este supuesto, corresponde anotar que la Sala Constitucional al adoptar el criterio de que las sentencias desestimatorias de los recursos de amparo producen cosa juzgada material, atropella una norma escrita de rango supra legal, que por su contenido puede interpretarse como un reforzamiento del derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en los artículos 27 y 41 de la Constitución Política y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al desprenderse que faculta al agraviado para que ejerza las acciones legales previstas. De modo que en caso de violación a derechos fundamentales cuando se desestime el recurso, el recurrente puede acudir a la vía ordinaria a ejercitar su derecho de acción y, por ende, su derecho a la tutela judicial efectiva; *a contrario sensu*, con el criterio de la Sala Constitucional se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

Abocándose a las razones expuestas por la Sala Constitucional en la Sentencia n.º 012825, se determina la inconsistencia al afirmar la existencia de una cosa juzgada constitucional con particularidades propias, distintas a la ordinaria o procesal; lo que hace es crear una fusión entre el instituto procesal como tal y el efecto *erga omnes*, pues además de las especificaciones del cumplimiento de los límites, añade como consecuencia de la cosa juzgada constitucional el tener efectos generales hacia terceros que no formen parte del proceso, siendo el último, resultado de la vinculatoriedad *erga omnes*.

En dicha resolución, para dejar sin efecto lo estatuido en el artículo 55 de la LJC, hace un análisis de las diferentes resoluciones que puede emitir, para señalar que el supuesto de este artículo solo aplica para aquellos casos en los que se rechace sin entrar a conocer el fondo del asunto. Lo anterior resulta a criterio de las investigadoras equívoco porque en el supra citado artículo no se hace distinción alguna entre el rechazo, al presentar un espectro amplio del mismo, no dando lugar al razonamiento de la Sala.

Pese a lo anterior, la LJC brinda también el artículo 87 que apoya la hipótesis formulada en este trabajo, al referirse de modo explícito a la cosa juzgada material, pero solo para el caso de las acciones de inconstitucionalidad, por lo que demuestra que este instituto procesal no conforma un efecto general de todas las resoluciones constitucionales. Se comprende que así como la LJC establece esta designación para las acciones de inconstitucionalidad, para el recurso de amparo establece el artículo 55 como una disposición clara.

Asimismo se debe aludir a que si la Sala sigue admitiendo dicho criterio, estaría violentando su propia legislación, al aceptar recursos de amparo en contra de resoluciones judiciales, siendo que esta competencia se encuentra vedada por el artículo 30 de la LJC. Se considera que en la resolución del contencioso administrativo, por actuar como jerarca impropio (es decir, instancia administrativa), se atreve a fallar en ese sentido, pero de aplicar el mismo criterio en resoluciones judiciales, iría en contra de su misma competencia; y como se cita en el cuerpo de la investigación, la Sala hace uso de esta sentencia como una base para decretar la cosa juzgada constitucional y con ello la improcedencia de replantear los asuntos en otras vías.

Para ir finiquitando el asunto, a efectos de esta investigación, cuando se hace referencia a la materia ambiental, como se demuestra desde una perspectiva legal, la vía del contencioso administrativo se encuentra ampliamente facultada para defender los recursos ambientales y mediante esta vía se garantiza observar una mayor apreciación del daño ambiental que se causa o se pueda causar, pues los procesos constan de etapas probatorias más amplias y adecuadas que garantizan una mayor protección al ambiente.

De igual forma, no se puede dejar de lado que la protección ambiental le compete a todo el ente judicial y no se puede eludir la existencia de normas legales en pro del ambiente que facultan a la vía contenciosa a valorar ese tipo de vulneraciones, no siendo competencia exclusiva de la Sala Constitucional.

Por último, se debe hacer hincapié en que la Sala Constitucional cambia su criterio en cuanto al tema de la cosa juzgada, después de haber sido tan consistente desde su año de creación, y más si se plantea que la modificación no es un simple criterio como tal, sino que corresponde a una disposición de la LJC, específicamente el artículo 55, dejando sin efecto lo que en él se dispone, y todo, sin una modificación formal de la norma.

No se debe visualizar en ningún momento un desdoblamiento de la competencia de la Sala Constitucional, sino ser conscientes de que la jurisdicción contencioso administrativa ahonda en una faceta contralora de legalidad de la Administración Pública que le permite conocer de situaciones ambientales desde una posición meramente legal.

Por tanto, a criterio del equipo investigador, no resulta relevante ni siquiera tener que mencionar el efecto de la cosa juzgada en las resoluciones de los recursos de amparo, pues por la especificidad de la materia, nunca da lugar a un conflicto de competencias que permita reabrir un caso conocido en sede constitucional, en la vía contencioso administrativa, por lo que no se amerita emplear este instituto en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

Leyes

Asamblea Legislativa de Costa Rica. “Ley 7135 de la Jurisdicción Constitucional: 5 de octubre de 1989”. La Gaceta n.º 198 (10 de octubre, 1989).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley n.º 7333 Ley Orgánica del Poder Judicial: 29 de noviembre de 1937”. La Gaceta, n.º 270 (1 de diciembre, 1937).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley n.º 7788 Ley de Biodiversidad: 27 de mayo 1998”. La Gaceta, n.º 101 (27 de mayo, 1998).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley n.º 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo: 24 de abril de 2006”. La Gaceta, n.º 39 (25 de febrero, 1992).

Costa Rica. “Constitución Política de la República de Costa Rica: 8 de noviembre de 1949” San José, Imprenta IJSA (2011).

Libros

Antillón, Wálter. *Teoría del proceso jurisdiccional*. San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Carnelutti, Francesco. *Instituciones del proceso civil*. Volumen I. Buenos Aires, 1997.

Chiovenda, Giuseppe. *Curso de derecho procesal civil*. México: Harla, 1995.

Couture, Eduardo. *Fundamentos del derecho procesal civil*. 4° ed. Monte Video, Buenos Aires: editorial BdeF, 2010.

Ferrer, Eduardo. *Juicio de amparo e interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. 2° ed. México: Porrúa, 2004.

García, Sergio. “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”. En *El derecho de amparo en el mundo*, coordi. Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. México: Editorial Porrúa, 2006.

Gascón Abellán, Marina. *La técnica del precedente y la argumentación racional*. Madrid: Editorial Tecnos, 1993.

Grande Seara, Pablo. *La extensión subjetiva de la cosa juzgada en el proceso civil*. Valencia, 2008.

Guasp, Jaime. *Derecho procesal civil*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

Hernández, Magally. *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica*. San José: Editorial Jurídica Continental, 2014.

Hernández, Rubén. *Derecho procesal constitucional*. 3° ed. San José: Editorial Juricentro, 2009.

Hernández, Rubén. “La jurisdicción constitucional en Costa Rica”. Acceso agosto 10, 2016. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27492/24830>

Hernández, Rubén. *La tutela de derechos fundamentales*. San José: Editorial Juricentro, 1990.

Hitters, Juan. *Revisión de la cosa juzgada*. La Plata: Platense, 1977.

Jiménez, Manrique. *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. San José: Poder Judicial, Departamento de Artes Gráficas, 2006.

Jiménez, Manrique. *La legitimación administrativa*. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1998.

Jinesta, Ernesto. “La nueva justicia administrativa en Costa Rica: principales innovaciones del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo” (Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, volumen I, setiembre 16-18, 2009), 6.

Justicia, libertad y derechos humanos: ensayos en homenaje a Rodolfo Piza Escalante. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003.

Kelsen, Hans. *La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constituonnelle)*. París: Revue de droit public et science politique en france et a l' étranger, 1928.

Montero, Juan. *Derecho jurisdiccional II proceso civil*. 20 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

Murillo, Mauro. *Perfiles del amparo costarricense*. San José: Editorial Juritexto, 1997.

Orozco, Víctor Eduardo. *La fuerza normativa de la constitución*. San José: Investigaciones jurídicas, 2008.

Parejo, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. 2° ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

Patiño, Silvia. *El recurso de amparo en Costa Rica*. San José: Editorama, 2008.

Peces-Barba Martínez, Gregorio. *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004.

Pérez Royo, Javier. *La reforma constitucional*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.

Pérez Tremps, Pablo. *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Redenti, Enrico. *Derecho procesal civil. Tomo I: nociones y reglas generales, el proceso ordinario de cognición en primer grado*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1957.

Rocco, Ugo. *Tratado de derecho procesal civil*. Bogotá: Temis, 1970.

Rojas, Enrique. *Derecho administrativo de Costa Rica*. México: Porrúa, 2006.

Romero, Jorge Enrique. *Derecho administrativo (ensayos)*. San José: EUNED, 1985.

Solís, Alex. *La dimensión política de la justicia constitucional*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1999.

Ulloa, Francisco. *Curso básico de derecho administrativo*. San José: IJSA, 1998.

Vellani, Mario. *Naturaleza de la cosa juzgada*. México: Jurídica Universitaria, 2001.

Véscobi, Enrique. *Teoría general del proceso*. Bogotá: Editorial Temis, 1999.

Trabajos finales de graduación

Abellán, Marcela. “Los efectos de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional en materia de Recursos de habeas corpus, amparo y acciones de inconstitucionalidad Octubre de 1989 a julio de 1992”. Seminario de graduación para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 1993.

Brenes, María Marta. “El incumplimiento de las resoluciones de amparo”. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2005.

Quesada, Johanna. “Sala Constitucional: excesos en la delimitación de sus potestades como contralor de constitucionalidad a la luz de la su

jurisprudencia”. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica, 2011.

Revistas

Casal, Jesús. “Cosa juzgada y efecto vinculante de la justicia constitucional”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2004). Acceso agosto 10, 2017. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr14.pdf>.

Harbottle Frank. “La causal de casación penal de precedentes contradictorios en Costa Rica”, *Revista Judicial de Costa Rica* n.º 120 (2017).

Jinesta, Ernesto. “Los recursos administrativos en materia municipal y la función de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo”. *Revista Iustitia* n.º 162- 163 (junio - julio 2002).

Orozco Solano, Víctor Eduardo. “La jurisprudencia como fuente del derecho: el caso de Costa Rica”. *Revista Judicial de Costa Rica* n.º 120 (2017).

Ortiz Ortiz, Eduardo. “El control de constitucionalidad de la normas en Costa Rica”. *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 66 (1990).

Romero, Jorge Enrique. “El acto administrativo. La arbitrariedad producida desde y a partir del acto administrativo”. *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 125 (2011): 117-144.

Ulate, Enrique. "Derecho a la tutela judicial efectiva: medidas cautelares en el ámbito constitucional, comunitario e internacional". *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 114 (setiembre-diciembre 2007): 137-174.

Van der Laat Echeverría, Bernardo. "La jurisprudencia como fuente del derecho. Algunas particularidades en el derecho del trabajo". *Revista del Poder Judicial* (2012). Acceso 05 de setiembre, 2017. <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/index.php/revista/revista-5/24-revista/revista-5/72-revista5-jurisprudencia-fuente-derecho>

Instrumentos internacionales

Organización de las Naciones Unidas. "Declaración de Río de Janeiro de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo". 1992. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Organización de las Naciones Unidas. "Declaración Universal de Derechos Humanos", 10 de diciembre, 1948. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización de los Estados Americanos. "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre". 1948. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Jurisprudencia

Sala Constitucional. Sentencia: Voto AI n.º 0687 del 2 de abril de 1991, 15 horas 30 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto CJ n.º 1739 del 1º de julio de 1992, 11 horas 45 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto CJ n.º 1193 del 3 de marzo de 1993, 09 horas 18 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto AI n.º 05079 del 13 de setiembre de 1995, 18 horas 36 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto n.º 240-I-95 del 10 de mayo de 1995, 14 horas 28 minutos.

Sala Constitucional. Consulta Judicial: Voto n.º 1185-95 del 2 de marzo de 1995, 14 horas 32 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto n.º 240-I del 10 de mayo de 1995, 14 horas 28 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: n.º 03035-1996, del 21 de junio de 1996, 10 horas 51 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia Voto: CJ n.º. 03036-1996 del 21 de junio de 1996, 10 horas 54 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia Voto: RA n.º 07582-2002, del 1º de julio de 2002, 14 horas 35 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia Voto: RA n.º 03042-2005, del 18 de marzo de 2005, 9 horas.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto AI n.º 17126-2006 del 28 de noviembre de 2006, 15 horas 4 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: n.º 3049-2008, del 29 de febrero de 2008, 11 horas 7 minutos

Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 10600 del 3 de julio de 2009, 09 horas.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 010889-2011 del 16 de agosto de 2011, 03 horas 22 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 4428-2011 del 1º de abril de 2011, 10 horas 07 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 5514-2011 del 29 de abril de 2011, 12 horas 29 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 13943-2011 del 14 de octubre de 2011, de las 11 horas 36 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto n.º 012825 del 6 de agosto de 2014, 15 horas 05 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: Voto RA n.º 04576-15, del 27 de marzo de 2015, 11 horas 37 minutos.

Sala Constitucional. Sentencia: n.º 004837 del 8 de abril de 2016, 13 horas.

Sala Segunda. Sentencia: n.º 00640 del 17 de junio de 2015, 10 horas.

Sala Tercera. Sentencia: n.º 00176 del 20 de marzo de 2003, 17 horas 20 minutos.

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sentencia: n.º 00215 del 17 de setiembre del 2009, 9 horas.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV. Sentencia: Voto n.º 4399 del 14 de diciembre de 2010, 10 horas 40 minutos.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia: n.º 410 del 31 de octubre de 2011, 14 horas 50 minutos.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección IV. Sentencia: n.º 82 del 14 de agosto del 2015, 15 horas.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección IV. Sentencia: n.º 149 del 14 de octubre de 2016, 14 horas.

Páginas web

Sala Constitucional de Costa Rica. “Sentencias relevantes”. Acceso setiembre 30, 2016, <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/default.htm>.

Otros

Procuraduría General de la República. Acción de Inconstitucionalidad: n.º 3923-92 Informe dirigido a Sala Constitucional del 6 de setiembre de 1994. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0¶m1=AIP&nValor1=1¶m5=92-003923-0007-CO¶mInf=1&strTipM=IP1