



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N°8 – Diciembre de 2025

Capítulo de Derecho Ambiental

www.aidca.org/revista

RECURSO DE AMPARO AMBIENTAL: CRITERIOS DESARROLLADOS POR LA SALA CONSTITUCIONAL PARA DELIMITAR SU COMPETENCIA RESPECTO A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y SUS IMPLICACIONES SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA JUSTICIA AMBIENTAL Y CLIMÁTICA¹

Mario Peña Chacón²

Rafael González Ballar³

Resumen: El artículo analiza la evolución jurisprudencial de la Sala Constitucional

¹ El control filológico, la reescritura estilística y la revisión terminológica del presente artículo fueron asistidos por herramientas de inteligencia artificial, incluyendo Microsoft Copilot, empleadas para optimizar la cohesión, claridad, inclusividad lingüística y adecuación al registro académico.

² Consultor, investigador, abogado litigante y profesor de derecho del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica y sus Maestrías en Derecho Ambiental y Derecho Público. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y corresponsal nacional del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE). Correo: mariopenachacon@gmail.com. ORCID: 0009-0003-3976-688X.

³ Exdirector del Posgrado en Derecho del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica. Exdecano, ex miembro del Consejo Universitario y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y de las maestrías en Derecho Público y Ambiental del Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Correo: rgonzalezballar@gmail.com. ORCID: 0009-0004-9349-4720.



de Costa Rica en materia ambiental, destacando cómo sus criterios de admisibilidad respecto al recurso de amparo han pasado de una apertura amplia, sustentada en el principio *pro actione*, hacia una delimitación cada vez más rigurosa frente a la jurisdicción ordinaria. Esta transformación, marcada por decisiones casuísticas y la ausencia de sistematización, podría generar inseguridad jurídica y riesgos de injusticia ambiental y climática. A través del estudio de estándares interamericanos—incluidas las Opiniones Consultivas OC-23/17 y OC-32/25 de la Corte IDH— el texto propone una interpretación progresiva, *pro homine* y *pro natura*, que refuerce el control de convencionalidad, la protección del derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el uso del amparo como vía efectiva para garantizar la participación pública, la transparencia y la justicia ambiental y climática. Asimismo, se sugiere a la Sala Constitucional adoptar criterios claros y armonizados con el bloque de constitucionalidad, estandarizando su doctrina para fortalecer la seguridad jurídica y la efectividad judicial.

Palabras claves: Justicia ambiental y climática; recurso de amparo; derechos humanos ambientales; control de convencionalidad; bloque de constitucionalidad; hermenéutica *pro homine* y *pro natura*.

Abstract: This article examines the evolving jurisprudence of Costa Rica's Constitutional Chamber in environmental matters, highlighting its shift from a broadly inclusive approach—grounded in the *pro actione* principle—towards increasingly restrictive criteria regarding jurisdiction over environmental amparo proceedings. This transition, shaped by case-by-case decisions and the lack of systematic consolidation, has fostered legal uncertainty and heightened risks of environmental and climate injustice. Drawing on inter-American standards—especially Advisory Opinions OC-23/17 and OC-32/25 issued by the Inter-American Court of Human Rights—the authors advocate for a progressive interpretation, *pro homine* and *pro natura*, that strengthens conventionality control and affirms the right to a healthy environment as a human right. The article defends the amparo's role as an effective pathway to ensure public participation, transparency, and climate justice, and urges the Constitutional Chamber to adopt clear, harmonized criteria aligned with the constitutional environmental bloc, thereby enhancing legal certainty and judicial



effectiveness.

Keywords: Environmental and climate justice. Amparo proceeding. Environmental Human Rights. Conventionality control. Constitutional bloc. Pro homine and pro natura hermeneutics.

ÍNDICE

Introducción

1. Estándares interamericanos en materia del derecho de acceso a la justicia ambiental y climática.
2. Criterios desarrollados por la Sala Constitucional para delimitar su competencia respecto a la jurisdicción ordinaria.
3. Análisis de pertinencia, razonabilidad, proporcionalidad y convencionalidad de los criterios desarrollados por la Sala Constitucional para delimitar su competencia ambiental respecto a la jurisdicción ordinaria.
4. Propuesta de criterios acordes con los estándares interamericanos de acceso a la justicia ambiental y climática.

Conclusiones y Recomendaciones

Bibliografía

Introducción

En los últimos años, la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha evolucionado desde una postura de amplia apertura al conocimiento de los recursos de amparo en materia ambiental —inspirada en el principio pro actione— hacia la formulación de diversos criterios orientados a delimitar sus competencias frente a la jurisdicción ordinaria. La mayoría de estos criterios los consideramos razonables, proporcionales y pertinentes; sin embargo, algunos adolecen de falta de claridad y objetividad. Esta transición no ha seguido un orden sistemático, sino que se ha desarrollado de manera aleatoria y casuística. A ello se suma la ausencia de un ejercicio de recopilación y sistematización de dichos criterios en las sentencias de la Sala, todo lo cual podría estar generando inseguridad jurídica entre los operadores jurídicos y el público en general, así como



un riesgo creciente de injusticia ambiental.

El presente artículo tiene como objetivo: (I) examinar los estándares interamericanos relativos al derecho de acceso a la justicia ambiental y climática; (II) sistematizar los criterios mayoritarios y minoritarios desarrollados por la Sala Constitucional para delimitar su competencia respecto de los recursos de amparo ambiental frente a la jurisdicción ordinaria; y (III) evaluar la pertinencia, razonabilidad, proporcionalidad y convencionalidad de dichos criterios; (IV) formular una propuesta de criterios concordante con los estándares interamericanos vigentes.

1. Estándares interamericanos en materia del derecho de acceso a la justicia ambiental y climática

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en los Casos Velásquez Rodríguez Vs. Honduras y Da Silva y otros Vs. Brasil, así como en la Opinión Consultiva 32/25 “Emergencia Climática y Derechos Humanos” del 29 de mayo de 2025⁴, sostuvo que los Estados Partes deben proveer recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y que estos recursos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, todo ello, en cumplimiento de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículos 25, 8.1 y 1.1 de la CADH). En similar sentido, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en su artículo XVIII que todas las personas tienen el derecho de acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos y dispone que los Estados deben proporcionar “*un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia los ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente*”.

En la Opinión Consultiva OC-23/17 “Medio Ambiente y Derechos Humanos” del 15 de noviembre de 2017, párrafo 233⁵, la Corte IDH consideró que el derecho humano

⁴ Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/> (Consultado 14 de julio de 2025)

⁵ 233. Esta Corte ha referido que el acceso a la justicia constituye una norma imperativa del derecho internacional. En términos generales, este Tribunal ha sostenido que los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que



al acceso a la justicia ambiental constituye una norma imperativa del derecho internacional que encuentra asidero en los artículos 1, 25 y 8.1. de la CADH y en distintos instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Principio 10) que garantiza el acceso efectivo a los procedimientos, incluyendo resarcimiento de daños y los recursos pertinentes y la Carta Mundial de la Naturaleza y la Agenda 21, que establecen la forma en que deben utilizarse los recursos destinados a una indemnización por daños ambientales. Dispuso que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente. En este sentido, los Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o pueda contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental.

En la Opinión Consultiva OC-32/25, la Corte IDH destacó que los Estados deben asegurar aspectos centrales en materia de acceso a la justicia frente a la emergencia climática como la provisión de medios suficientes para la administración de justicia; la aplicación del principio pro actione; la celeridad y plazo razonable en los procesos judiciales; y la aplicación de disposiciones adecuadas en materia de legitimación, de prueba y reparación.

En relación con la provisión de medios adecuados dispuso que los Estados deben establecer la regulación procesal y sustantiva para: brindar capacitación continua a personas administrativas y operadores de justicia sobre cambio climático y sus causas e impactos sobre los derechos humanos; integrar un enfoque intercultural e interdisciplinario para la adopción de decisiones basadas en la mejor ciencia disponible; dotar de recursos suficientes a órganos y autoridades competentes;

deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).



valorar la creación de órganos administrativos y jurisdiccionales especializados en materia ambiental y climática; brindar a las personas administradoras de justicia acceso oportuno y suficiente al mejor conocimiento científico disponible; garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo la gratuidad de los procesos judiciales ante demostración de imposibilidad de asumir los gastos del litigio.

Sobre la aplicación del principio pro actione la Corte IDH dispuso que los órganos judiciales deben interpretar y aplicar las normas pertinentes de manera que se garantice, de forma efectiva, el acceso a la justicia material de quienes lo requieran en el contexto de la emergencia climática.

En materia de celeridad y plazo razonable estableció que en aplicación del artículo 25 de la CADH esta aplica a la denuncia, resolución de sentencias y medidas cautelares, así como a la ejecución de decisiones judiciales y que la razonabilidad del plazo debe determinarse con base a la complejidad del asunto, actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Respecto de la legitimación activa, la Corte IDH en la OC-32/25 resaltó la necesidad de que los Estados avancen en la creación de mecanismos procesales que admitan formas de legitimación amplia de protección ambiental.

Con relación a la prueba, la Corte IDH expuso que corresponde a las autoridades judiciales interpretar las reglas probatorias de forma flexible conforme a los principios de disponibilidad de la prueba, cooperación procesal, pro persona, pro natura y pro actione para evitar que se transformen en barreras procesales injustificadas para las víctimas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, y que ello requiere una valoración particularizadas de posibles asimetrías entre las partes y la adopción de medidas adecuadas, tal como la inversión de la carga de la prueba, a efecto de garantizar el acceso efectivo a la justicia. La Corte IDH también sostuvo la obligación de los Estados de contemplar mecanismos efectivo-judiciales y administrativos, adecuados a la naturaleza de los daños y que consideren las circunstancias particulares de las afectaciones a las personas y a la naturaleza, que permitan a las víctimas acceso a la reparación



integral.

Tomando en consideración que los estándares de acceso a la justicia desarrollados en la jurisprudencia interamericana y en la propia OC-32/35 aplican a todos los Estados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos al derivar de la CADH, Protocolo de San Salvador, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Carta de la Organización de Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana, la Corte IDH recordó que las autoridades competentes de los Estados deben efectuar el correspondiente control de convencionalidad con base en estos.

En esa misma línea, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información Ambiental, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú),⁶ aún no ratificado por Costa Rica, en su artículo 8 establece una serie de estándares o presupuestos mínimos que se ajustan en un todo a los desarrollados por la Corte IDH y que los Estados Parte, considerando sus circunstancias deben cumplir para garantizar el acceso a la justicia ambiental y asegurar el debido proceso ambiental, entre ellos: órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; legitimación activa amplia; la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales; medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental; mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas; mecanismos de apoyo para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia de las personas o grupos en estado de vulnerabilidad y mecanismos de resolución alternativa de conflictos ambientales.

2. Criterios desarrollados por la Sala Constitucional para delimitar su competencia respecto a la jurisdicción ordinaria

Con la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo en el año

⁶ El Acuerdo de Escazú es el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe. Se abrió a la firma de los países el 27 de septiembre de 2018 en la ONU. Entró en vigor el 22 de abril de 2021. A la fecha cuenta con 18 estados parte: Uruguay, Panamá, Argentina, México, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Guyana, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, Belice, Chile, Colombia, Granada, Dominica, Bahamas. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratado/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos> (Consultado 14 de julio de 2025)



2006 y el remozamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Sala Constitucional inició el camino para la delimitación de sus competencias en materia de recursos de amparo respecto al resto de las jurisdicciones, especialmente en relación con la contencioso-administrativa.

En ese contexto, a lo largo de las últimas dos décadas, la Sala ha venido creando en sus sentencia una serie de criterios - tanto de mayoría como de minoría - orientados a definir cuando le corresponde asumir o declinar el conocimiento de los casos ambientales planteados ante la jurisdicción constitucional por medio del recurso de amparo.

Es importante señalar que, en aquellos supuestos en que la Sala Constitucional decide inhibirse del conocimiento los recursos de amparo, estos son declarados sin lugar / desestimados, sin que opere un reenvío oficioso a la jurisdicción ordinaria. En consecuencia, corresponde al recurrente valorar si plantea o no su reclamo de índole ambiental en otra vía jurisdiccional, la cual no necesariamente goza de las garantías de celeridad, simplicidad y gratuidad propias de la vía constitucional del amparo.

A continuación se expondrán los criterios de mayoría y minoría actualmente utilizados en la jurisprudencia constitucional en materia ambiental.

2.1. Criterios de mayoría

2.1.1. Violaciones o amenazas notorias, palmarias o riesgo probable de afectación a derechos ambientales, que califiquen de directas y groseras que, por su carácter inminente y fácil constatación, no permita esperar a que surtan efectos los remedios procesales ordinarios

Este criterio ha sido aplicado de forma general y sostenida por parte de la Sala Constitucional en todas las materias, incluyendo la ambiental, en este sentido pueden citarse los siguientes extractos de interés de sentencias constitucionales:

*“En reiterados pronunciamientos la Sala ha sostenido que la procedencia del recurso de amparo está condicionada no solo a que se acuse la **existencia de una violación –o amenaza de violación– a uno o más de los derechos fundamentales consagrados por el Derecho de la Constitución**; sino,*



además, a que se trate de una amenaza o quebranto directo y grosero, que por su carácter apremiante no permita esperar a que surtan efecto los remedios jurisdiccionales ordinarios. (Voto 2017-1163)

*“En consecuencia, la posibilidad de exigir judicialmente, a través del recurso de amparo, un tipo específico de actividad prestacional por parte del Estado en cumplimiento de su deber de protección a la vida, salud o derecho al ambiente en beneficio de sus habitantes, está restringida a la **clara verificación de un peligro inminente contra esos derechos de las personas.**”* (Voto 2017-6340)

*“Las pretensiones mismas que la accionante expone –procedencia o no de la revocatoria del permiso de uso en Patrimonio Natural del Estado que le había otorgado en el año 2017, la denegatoria del permiso de funcionamiento de un sitio de manejo de vida silvestre bajo la categoría de Zoológico sin fines de lucro tipo santuario y el decomiso de los animales que tenía a su cargo (lugar al que fueron llevados y si procede su devolución)- son propias de la legalidad ordinaria y debe discutirse y resolverse en las vías que la ley ha previsto específicamente para estos casos, por cuanto no suponen una **infracción notoria, palmaria o riesgo probable al ambiente, como bien jurídico tutelado, casos en los cuales, al socaire de los principios precautorio y preventivo,** esta Sala ingresa a analizar posibles lesiones al derecho tutelado en el canon 50 constitucional. Por ello, deberá la parte recurrente plantear su inconformidad o el reclamo que corresponda ante la autoridad recurrida, o en la vía jurisdiccional competente, vías en las cuales podrá, en forma amplia, discutir el fondo del asunto y hacer valer sus pretensiones. En consecuencia, el recurso en cuanto a este extremo debe desestimarse, como en efecto se hace.* (Voto 2023-20774)

2.1.2. Situaciones de inercia del Estado a través de sus instituciones y/o actitudes abiertamente negligentes por parte de autoridades públicas y de personas físicas y jurídicas

En varias ocasiones, junto a los requisitos expuestos en el apartado anterior, la Sala Constitucional ha establecido como criterio para deslindar su competencia la inercia



comprobada del Estado para arrogarse la competencia de conocer amparos en materia ambiental. Al efecto se citan los siguientes votos:

*“En consecuencia, la posibilidad de exigir judicialmente, a través del recurso de amparo, un tipo específico de actividad prestacional por parte del Estado en cumplimiento de su deber de protección a la vida, salud o derecho al ambiente en beneficio de sus habitantes, está restringida a la clara verificación de un peligro inminente contra esos derechos de las personas. De lo que se desprende que **la injerencia de la jurisdicción constitucional solamente es viable ante la inercia comprobada del Estado**, a través de sus órganos competentes, en atender las demandas que en ejercicio de sus derechos realicen los habitantes del país”. (Voto 2017-6340)*

*“En reiteradas ocasiones, la jurisprudencia de esta Sala ha reconocido que la salud pública y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se encuentran reconocidos tanto a nivel constitucional como a través de la normativa internacional. Se ha indicado que el ejercicio legítimo de ese derecho requiere que los recursos sean utilizados de manera racional, y que corresponde al Estado la protección del ambiente, según el principio precautorio que rige en materia ambiental. Este principio obliga al Estado a disponer todo lo que sea necesario, dentro del ámbito permitido por la ley, a efectos de impedir que se produzcan daños irreversibles al ambiente, para cuyo efecto es responsable de lograr las condiciones sociales propicias a fin de que cada persona pueda disfrutar de su salud, entendido este derecho como una situación de bienestar físico, psíquico (o mental) y social (véase Sentencia No. 1998-0180 de las 16:24 horas del 13 de enero de 1998). **La obligación objetiva del Estado en materia de protección ambiental no apareja, ineludiblemente, un derecho subjetivo de las personas a exigir, a través de los organismos judiciales, que se tome una medida determinada, pero sí a que se adopten las que sean idóneas en tutela de ese derecho, ante actitudes abiertamente negligentes de las autoridades públicas, o bien, de personas físicas y jurídicas**”. (Voto 2021-7464)*



2.1.3. Obligación de acudir previamente a la instancia administrativa correspondiente a interponer reclamo ambiental, bajo dos supuestos de excepción: 1) casos de gran envergadura y 2) cuando de los autos se desprenda que las autoridades hayan tenido conocimiento de la situación acusada contra el ambiente y no haya tomado ningún tipo de medida

Este criterio ha estado presente en varios votos constitucionales, tanto con y sin los dos supuestos de excepción, tal y como se expone a continuación.

“En ese sentido, debe indicársele al recurrente que, reiteradamente, este Tribunal ha señalado que la vía constitucional no debe sustituir a la Administración activa en sus competencias, ni es una instancia tramitadora de denuncias. Lo anterior no es lo mismo que agotar la vía administrativa, sino la simple admisión de que este Tribunal no debe sustituir directamente la voluntad de la Administración y suplantar a los despachos públicos en la gestión de los asuntos de su competencia. Al respecto, en la sentencia No. 4819-2022 de las 915 horas de 25 de febrero de 2022, este Tribunal señaló: "II.- SOBRE EL CASO CONCRETO. En el sub lite, la parte recurrente acude directamente a este Tribunal a fin de denunciar un problema de ausencia de baños públicos, sin alegar o probar haber acudido ante el municipio accionado a plantear formalmente la gestión correspondiente. Ahora bien, como se ha dicho reiteradamente, este Tribunal no debe sustituir a la Administración activa en sus competencias ni es una instancia tramitadora de denuncias. Por ello, acudir directamente a esta sede, sin antes interponer las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes, impide endilgar una omisión ilegítima que atente contra los derechos fundamentales de las personas. Así las cosas, es preciso que, previamente, el amparado acuda ante las autoridades recurridas a plantear formalmente el reclamo aludido, a fin de que ellas tomen las medidas pertinentes para solucionar el problema denunciado o, en su defecto, establecer su reclamo en la vía de legalidad ordinaria. Lo



anterior sin demérito de que el amparado acuda a la vía constitucional, luego de que transcurriere un plazo irrazonable sin un actuar efectivo de la Administración y siempre que hubiere amenaza o lesión a un derecho fundamental." (el resaltado no es del original). De la prueba aportada al expediente se aprecia que el recurrente acudió directamente a la Sala sin presentar la gestión expresamente ante el municipio recurrido. Por lo tanto, lo propio es que, si a bien lo tiene, presente esas denuncias directamente ante las instancias administrativas del caso; según corresponda. En consecuencia, lo propio es declarar sin lugar el recurso, en cuanto a este extremo. No obstante, se advierte que, si las autoridades que reciben dichas denuncias, no se muestran efectivas en darle solución oportuna al problema, nada obsta para que la parte tutelada se apersona nuevamente ante esta sede para reclamar lo que estime pertinente. (Votos 2022-4918, 2023-18912 y 2024-15774)

“Este Tribunal ha señalado que sí procede conocer recursos donde “(...) se demostró una violación a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado sin la necesidad de la interposición de una denuncia previa; ello, bajo dos supuestos de excepción, a saber: 1) cuando se trate de una caso de gran envergadura y; 2) cuando de los autos se pueda derivar que las autoridades competentes han tenido conocimiento de la situación acusada, que está amenazando u ocasionando una daño al medio ambiente, no han tomado ningún tipo de medida al respecto (...)”
(Votos 2023-29457 y 2025-18789).

Además, en el voto 2024-15774 los magistrados Rueda Leal, Hess Herrera y Garita Navarro agregaron una nota sobre la forma que consideran debe ser aplicado este criterio en casos cubiertos por el deber de fiscalización directa o donde la perturbación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado recaiga sobre el mismo ente recurrido.

“Es decir, el resguardo del ambiente se establece como un deber ser, un fin impuesto, que debe analizarse no solamente respecto de los comportamientos de los administrados sujetos a la fiscalización



administrativa, sino que, además, la misma Administración debe ajustar su proceder a comportamientos congruentes con ese deber de tutela. En esa línea de pensamiento, el ejercicio de fiscalización puede ser directo (propio) cuando las competencias del ente público le obligan la adopción de acciones de control y verificación del Ordenamiento Ambiental, sin necesidad de petición de tercero. Consiste en un deber o posibilidad objetivos de fiscalización, a la postre, una función oficiosa que procura la tutela del fin público asignado. De igual manera, la fiscalización indirecta (impropia) se impone cuando no concurra la posibilidad objetiva de conocimiento de una conducta transgresora del medio ambiente, pero converge una denuncia o petición de un tercero (en ejercicio de la acción popular que consagra el numeral 50 constitucional) que pone en conocimiento de la Administración una circunstancia de amenaza para el ambiente, que impone su intervención. Así visto, es claro para los suscribientes que **tratándose de los casos cubiertos por el deber de fiscalización directa, no es factible imponer como requisito de acceso a esta sede de amparo, un ejercicio previo de reclamo administrativo, pues ello supondría cohonestar una suerte de aceptación del no ejercicio de un deber constitucional y legalmente asignado. Lo mismo sucede cuando las actuaciones que en grado de probabilidad configuran un riesgo para los ecosistemas, son atribuibles al mismo ente público requerido, quien en esos casos se constituye como el “agente infractor” del derecho bajo examen, producto de sus acciones contaminantes o transgresoras del medio.** En tal hipótesis, el requerimiento de denuncia previa resulta aún más desbordado, en tanto implica la necesidad de una advertencia previa, en sede administrativa, como requisito sine qua non de un resguardo judicial de esos derechos aludidos, requisito que ni siquiera consiste en la comunicación de comportamiento de terceros a quienes debe fiscalizar, sino de conductas propias que desatienden un fin público. De ahí que como en este asunto las conductas que la recurrente alega generan una perturbación al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado recaen sobre el mismo ente local



recurrido, la exigencia de una denuncia previa resulta inoponible para poder ingresar al examen que se propone.

2.1.4. Impugnación o desacreditación de estudios técnicos y científicos realizados por autoridades competentes

Bajo el argumento de que el recurso de amparo es un proceso rápido, sencillo, sumario y especial de protección de derechos fundamentales, la Sala Constitucional ha venido declinando su competencia en aquellos amparos ambientales donde se pretenda rebatir o desacreditar estudios técnicos y científicos llevados a cabo por autoridades competentes del Estado y en los casos complejos donde se requiera amplitud de prueba y contradictorio. A continuación se transcriben extractos de dos votos que van en esa línea.

*“En reiterados pronunciamientos la Sala ha sostenido que la procedencia del recurso de amparo está condicionada no solo a que se acuse la existencia de una violación –o amenaza de violación– a uno o más de los derechos fundamentales consagrados por el Derecho de la Constitución; sino, además, a que se trate de una amenaza o quebranto directo y grosero, que por su carácter apremiante no permita esperar a que surtan efecto los remedios jurisdiccionales ordinarios. Esta última circunstancia pone de relieve el **carácter eminentemente sumario del proceso de amparo**, cuya tramitación no se aviene bien con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar –con carácter declarativo– si existen en realidad o no derechos de rango infra constitucional que las partes citen como parte del elenco fáctico del recurso de amparo o del informe de ley, según sea el caso. Es evidente que esa es una competencia de la que esta Sala carece. De modo tal que **no le corresponde a la Sala Constitucional desacreditar este tipo de estudios técnicos realizados por las autoridades competentes.**” (Voto 2017-1163)*

*“En el sub examine, debe recordarse que **no le corresponde a esta Sala rebatir el criterio técnico utilizado para otorgar las autorizaciones que se impugnan**, lo que no significa que sean incuestionables, sino que la persona interesada debe recurrir a los medios jurisdiccionales ordinarios; lo*



anterior debido a que **el proceso de amparo no es una instancia para discutir si un estudio técnico es correcto o incorrecto, ni mucho menos para determinar la viabilidad de la licencia otorgada**. Por ello, si los recurrentes se mantienen disconformes con las decisiones de carácter administrativo que están impugnando, deben tener en cuenta que la sede natural para vigilar el cumplimiento de la normativa a la que hacen referencia, es la justicia ordinaria y no la jurisdicción constitucional. Por esa razón, son ajenas y lejanas a la competencia de este Tribunal, las cuestiones que se plantean en este recurso de amparo, las cuales requieren ser analizadas en un proceso que permita la amplitud de prueba y el contradictorio que, desde el punto de vista de esta Sala, no encuadra en el **amparo como proceso rápido, sencillo, sumario y especial de protección de derechos fundamentales**. Por las razones indicadas, se estima que el tema planteado está lejos de las competencias específicas que la Sala Constitucional está llamada a proteger, sin que ello signifique que no merezca análisis en jurisdicción ordinaria, por lo que los recurrentes, si a bien lo tienen, deberán acudir a esas instancias.” (Voto 2022-6366)

- 2.1.5. **Violaciones al derecho a un procedimiento pronto y cumplido, por regla general, son de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativo, salvo que se encuentren vinculadas con los derechos a la salud y un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en cuyo caso la competencia corresponde a la jurisdicción constitucional**

Tal y como se expondrá a continuación, a partir de la sentencia 2008-2545, la Sala Constitucional comenzó a remitir a la jurisdicción contencioso-administrada las violaciones a un procedimiento pronto y cumplido. No obstante, en decisiones posteriores, desarrolló una línea jurisprudencial donde para casos relacionados con derechos ambientales se ha reservado la competencia de su conocimiento en la vía del amparo.

De previo a analizar el fondo del asunto -por la presunta violación del derecho a un procedimiento pronto y cumplido- debe aclararse que, a partir de la sentencia N° 2008-02545 de las 8:55 horas del 22 de febrero de 2008, esta



Sala ha remitido a la jurisdicción contencioso administrativa -con algunas excepciones-, aquellos asuntos en los que se discute si la administración pública ha cumplido o no los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo -instruido de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes. Precisamente, en este caso, se plantea un supuesto de excepción pues, se está ante denuncias formuladas por el desbordamiento de una quebrada, que según alegan los recurrentes, lesiona los derechos a la salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Aclarado el punto, se entra a resolver la situación concreta planteada en este amparo. (Voto 2022-19701, entre muchos otros)

2.1.6. Dado que existe un marco jurídico que garantiza la protección de los animales, así como mecanismos legales idóneos para hacerla efectiva, este tipo de casos debe resolverse mediante las vías ordinarias establecidas

A partir de los votos 2017-14519 del 08 de setiembre del 2017, 2017-14639 del 12 de setiembre de 2017 y 2017-14518 del 08 de setiembre de 2017, sobre maltrato y crueldad animal la Sala Constitucional empezó a excluir este tipo de asuntos de la vía del amparo constitucional, reforzando su argumentación en la reforma operada sobre la Ley de Bienestar Animal a través de la Ley 7491 del Ley N ° 9458 de 11 de junio de 2017, la cual establece una serie de sanciones de orden penal y administrativo, así como el correspondiente procedimiento sancionatorio por infracción a dicha normativa. Al efecto, en los tres votos citados el Tribunal Constitucional dispuso:

V I .- Adicionalmente, la Ley de Bienestar de los Animales (Ley N ° 7451 de 16 de noviembre de 1994 y sus reformas) dispone, en su artículo 4, que los animales silvestres deberán gozar, en su medio, de una vida libre y tener la posibilidad de reproducirse. Establece, además, que la privación de su libertad, con fines educativos, experimentales o comerciales, deberá



producirles el mínimo daño posible y estar acorde con la legislación vigente, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Dicho cuerpo normativo prevé, en su numeral 9, que los animales utilizados en deportes o espectáculos públicos no deberán someterse, a la disciplina respectiva, bajo el efecto de ninguna droga o medicamento perjudicial para su salud e integridad. Tampoco deberán ser forzados más allá de su capacidad ni deberán utilizarse objetos que puedan dañar su integridad física. Asimismo, el ordinal 23, estipula que, por medio de sus dependencias técnicas competentes, la Administración Pública determinará si no se le brindan a un animal las condiciones básicas establecidas en esta Ley y, además, deberá oír a las organizaciones protectoras de animales, cuando formulen denuncias. Debe agregarse que, recientemente, se aprobó una reforma a la citada Ley N ° 7451, mediante la Ley N ° 9458 de 11 de junio de 2017, a fin de establecer una serie de sanciones de orden administrativo y el correspondiente procedimiento sancionatorio por infracción a dicha normativa. De lo que se deriva, que existe un marco legal para el resguardo de los animales, así como los mecanismos jurídicos adecuados para hacer efectiva tal protección, por ende, el caso en examen debe ser analizado y resuelto en las vías ordinarias, a la luz del citado marco normativo. En virtud de las razones expuestas, el amparo resulta improcedente, como en efecto se declara.”

Ahora bien, en las tres sentencias anteriormente citadas, los magistrados constitucionales Cruz Castro, Rueda Leal y Pacheco Salazar, salvaron el voto expresando la necesidad de potenciar el derecho al ambiente sano y equilibrado como derecho humano y el papel preponderante del recurso de amparo, como mecanismo idóneo y efectivo para hacer valer el derecho al ambiente y aquellos necesarios para mantener su vigencia, dando las razones por las cuales se separaron del razonamiento de la mayoría. Al respecto, los tres votos salvados rezan:

“En el caso de marras, consideramos que el hecho de dar persecución a un cocodrilo –especie en peligro de extinción- para luego someterlo a



condiciones que pueden producir su muerte –como en efecto ocurrió- no puede subsumirse entre las buenas costumbres que tienen acogida en el texto constitucional.

En segundo lugar, consideramos la posición de la mayoría de esta Sala inconciliable con el ordenamiento jurídico por dos motivos. Por un lado, se apoya en la reforma efectuada a la Ley N° 7451 mediante la Ley N° 9458 de 11 de junio de 2017, señalando que dicha reforma establece una serie de sanciones administrativas y penales que podrán ser aplicadas en la vía ordinaria, de manera que el caso debería ser analizado y resuelto en dicha sede. Textualmente, la resolución de mayoría indica:

“Debe agregarse que, recientemente, se aprobó una reforma a la citada Ley N° 7451, mediante la Ley N° 9458 de 11 de junio de 2017, a fin de establecer una serie de sanciones de orden administrativo y el correspondiente procedimiento sancionatorio por infracción a dicha normativa. De lo que se deriva que existe un marco legal para el resguardo de los animales, así como los mecanismos jurídicos adecuados para hacer efectiva tal protección, por ende, el caso en examen debe ser analizado y resuelto en las vías ordinarias, a la luz del citado marco normativo.”

Es claro que tal reforma no existía en la legislación al momento de producirse los hechos, toda vez que ella entró en vigencia en 22 de agosto de 2017, mientras que La Lagartea tuvo lugar el 14 de abril de 2017. En otras palabras, el voto de mayoría está propugnando la aplicación retroactiva de sanciones administrativas y penales a contrapelo del artículo 34 constitucional.

Además, respetuosamente estimamos que se confunde la competencia de la Sala con la de otras instancias. A grandes rasgos, la función de la Sala es la tutela de los derechos fundamentales de los administrados frente al Estado o sus dependencias. Únicamente de manera excepcional, la Sala podría condenar a un funcionario por la existencia de dolo o culpa de su parte, en los términos del artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública. (Véase el numeral 51 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Por otro



lado, la tutela constitucional pretende "...restituir o garantizar al agraviado en el pleno goce de su derecho, y restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando fuere posible." (Ordinal 49 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Estos elementos permiten dilucidar claramente la diferencia entre la sede constitucional (cuya competencia en el sub examine defendemos los suscritos) y la sede ordinaria (cuya competencia defiende la mayoría): a) Los sujetos procesales son distintos: el Estado figura como accionado y es responsable en sede constitucional; en comparación, en la sede ordinaria serían principalmente los administrados los posibles destinatarios de las sanciones (multa y prisión). Nótese que el Estado, como persona jurídica por antonomasia, no es sujeto directo de ese tipo de sanciones (societas delinquere non potest); b) la finalidad del proceso: en sede constitucional se pretende el restablecimiento del derecho o la prevención de reincidencia por parte de la Administración (ordinales 49 y 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional); mientras que en sede ordinaria se pretendería la imposición de una sanción administrativa (multa) o penal (prisión). La incongruencia en el razonamiento es evidente, si se observa que las multas recaudadas por la imposición de las sanciones administrativas están destinadas al SENASA (artículo 24 bis de la Ley de Bienestar Animal). Es decir, en caso de condenarse al Estado, este deberá pagar la multa al propio Estado.

A partir de los razonamientos expuestos, salvamos el voto y declaramos con lugar el recurso."

2.2. Criterios de minoría

2.2.1. Que ningún poder público haya intervenido ejerciendo sus competencias de fiscalización o de autorización ni dictado actos administrativos y se esté desarrollando una conducta, potencial o actualmente, lesiva del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, además, debe tratarse de una violación evidente y manifiesta o fácilmente constatable – sin mayor producción o



evacuación de prueba –, revestir gran relevancia o trascendencia y ser grave y afectar de forma directa a alguna persona o comunidad en concreto

En su versión original, el criterio bajo análisis fue redactado por el exmagistrado Jinesta Lobo. Luego fue retomado y modificado en su redacción por el magistrado Salazar Alvarado quien actualmente es el único en utilizarlo.

*“La protección a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en el Ordenamiento Jurídico Costarricense, está tutelado no solo en el artículo 50, de la Constitución Política, sino también en una serie de leyes y decretos ejecutivos (reglamentos) vigentes, tales como la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 de 4 de octubre de 1995; la Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 de 30 de abril de 1998; la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Ley N° 7317 de 21 de octubre de 1992; y el Decreto Ejecutivo N° 31849 de 24 de mayo de 2004, Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para citar solo algunos. Esto hace necesario, en materia ambiental, separar el control de constitucionalidad del control de legalidad. En este sentido, **es criterio del suscrito que esta Sala, por vía de amparo, solo debe conocer un asunto en que se alega violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, si la Administración no ha intervenido aún y cuando la violación a ese derecho sea manifiesta y evidente, de fácil constatación, de cierta importancia o gravedad y que afecte, de forma directa, a alguna persona o comunidad en concreto. De lo contrario, el tema debe plantearse y discutirse en la vía de legalidad.** Por ello, el simple incumplimiento de obligaciones y deberes impuestos legalmente a las diversas administraciones públicas en materia ambiental es propio de ser conocido en la vía de legalidad –administrativa o jurisdiccional-, donde, con mucha mayor amplitud, podrán fiscalizarse los incumplimientos u omisiones que se acusen. **Debe tenerse presente que el recurso de amparo es un proceso sumario, informal, sencillo y rápido, de manera tal, que desde el momento mismo en que la Administración interviene en un asunto ambiental, en ejercicio de sus***



competencias, y sustancia un procedimiento, con el dictado de actos administrativos, su conocimiento resulta ajeno al ámbito de acción de esta jurisdicción especializada. Por ello, la revisión de las actuaciones administrativas llevadas a cabo en torno a un tema ambiental que requiera, para su correcta valoración, de un proceso de conocimiento pleno, solo es posible en la jurisdicción ordinaria, toda vez que **el diseño del proceso de amparo es incompatible con la contrastación o revisión de criterios técnicos o jurídicos elaborados al amparo de las normas legales o reglamentarias vigentes o con la evacuación de nuevos y mayores elementos de convicción necesarios para la contrastación o revisión de los criterios que ya consten en el expediente administrativo del caso.** Lo contrario implicaría transformar el amparo en un proceso ordinario de pleno conocimiento, con lo cual se desnaturalizaría y se tornarían nugatorios los fines para los cuales ha sido diseñado, con lo cual, perdería su condición de instrumento para la tutela eficaz de los derechos fundamentales. Como consecuencia de lo anterior, **estimo que cuando un ente u órgano público ha intervenido, en diversas formas, o ha dictado actos administrativos en relación con un asunto ambiental, su conocimiento y fiscalización corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Es, precisamente, la verificación de la existencia de esa intervención administrativa lo que determina que el asunto sea competencia de la vía legalidad.** En consecuencia, este recurso debió haberse rechazado de plano, ya que su objeto es una cuestión propia de ser discutida, analizada y resuelta en la vía de legalidad.” (Voto 2022-6674 entre muchos otros)

2.2.2. Cuando están de por medio otros derechos de las personas afectadas por el foco de contaminación, entre ellos, la salud, la calidad de vida y el derecho a gozar de un ambiente sano y libre de contaminación

Este criterio es utilizado exclusivamente por el magistrado Salazar Alvarado de forma alternativa al expuesto en el apartado anterior en casos donde a pesar de haberse dado la intervención de la Administración Pública considera que la jurisdicción constitucional es competente para conocer por el fondo asuntos



ambientales a través del recurso de amparo.

“NOTA DEL MAGISTRADO SALAZAR ALVARADO. En asuntos ambientales, es criterio del suscrito, que si ya ha habido intervención de la Administración Pública, su conocimiento y resolución corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, sí entro a conocer el fondo del asunto cuando están de por medio otros derechos de las personas afectadas por el foco de contaminación, entre ellos, la salud, la calidad de vida y el derecho a gozar de un ambiente sano y libre de contaminación (artículo 50, de la Constitución Política), tal y como sucede en este caso, en el que se acusa que las autoridades del Ministerio de Salud no ha atendido la denuncia presentada por el problema de filtración de aguas jabonosas y residuales provenientes de las viviendas vecinas al recurrente, lo que eventualmente, puede afectar la salud del amparado, y de su familia, con la violación del derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y de un nivel digno de calidad de vida”. (Voto 2022-29273 entre muchos otros)

3. Análisis de pertinencia, razonabilidad, proporcionalidad y convencionalidad de los criterios desarrollados por la Sala Constitucional para delimitar su competencia ambiental respecto a la jurisdicción ordinaria

El presente análisis examina los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional para delimitar sus competencias en materia de amparos ambientales frente a la jurisdicción ordinaria, partiendo de la siguiente premisa:

La jurisdicción constitucional, a través del recurso de amparo en materia ambiental, se constituye en la única vía procesal en Costa Rica que actualmente cumple con la obligación contenida en el artículo 25 de la CADH y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de garantizar un recurso sencillo y rápido que ampare contra actos que violenten derechos fundamentales (artículo 50 constitucional, 26 de la CADH y 11 del Protocolo de San Salvador). Así mismo es el único mecanismo que se ajusta, en su mayoría, a los estándares interamericanos desarrollados por



la Corte IDH en las opiniones consultivas 23/17 y 32/25 respecto al derecho humano al acceso a la justicia ambiental, entre ellos: contar con medios suficientes para la administración de justicia; aplicación del principio pro actione; celeridad y plazo razonable y la aplicación de disposiciones adecuadas en materia de legitimación, de prueba y reparación. Estas condiciones se satisfacen gracias a las características propias del recurso de amparo ambiental de sumariedad, simplicidad, celeridad, gratuidad, protección de intereses supraindividuales, suspensión de los efectos de actos administrativos, control de convencionalidad, eficacia erga omnes y existencia de mecanismos de seguimiento y cumplimiento de las sentencias.

A partir de esta premisa, consideramos de gran utilidad y pertinencia la elaboración por parte de la Sala Constitucional de criterios objetivos, claros y precisos que delimiten sus competencias ambientales frente a la jurisdicción ordinaria. Ello permite fortalecer el derecho de acceso a la justicia ambiental y brindar mayor seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos y como al público en general.

3.1. Criterios de mayoría

En términos generales, avalamos la razonabilidad, proporcionalidad y convencionalidad de muchos de los criterios de mayoría expuestos en la sección 2 de este artículo, sin perjuicio de las observaciones y salvedades que se detallan a continuación.

Dado el carácter sumario, simple, célere y especial del recurso de amparo como vía procesal orientada de forma exclusiva a la protección de derechos fundamentales, así como los principios ambientales de prevención y precaución, estimamos que la Sala Constitucional debe restringir su competencia a conocer en esta vía a aquellas violaciones o amenazas manifiestas, evidentes o que impliquen un riesgo probable de afectación a derechos ambientales sustantivos o de acceso. Tales situaciones deben ser además directas y groseras y que, por su carácter inminente y fácil constatación, no permita esperar a que surtan efectos los mecanismos procesales ordinarios.

Asimismo, consideramos que la competencia ambiental de la Sala Constitucional en materia de amparo es procedente frente a la inacción comprobada del Estado,



por medio de sus órganos competentes, en atender los reclamos que en ejercicio de sus derechos ambientales ejerzan los ciudadanos, o bien, de personas físicas y jurídicas.

En ese sentido, y tomando en cuenta que el recurso de amparo no debe sustituir a la Administración activa en el ejercicio de sus competencias, ni convertirse en una instancia tramitadora de denuncias ambientales, estimados razonable y proporcionado el criterio adoptado por la Sala Constitucional, según el cual se exige al recurrente como requisito de procedencia, haber acudido previamente a la instancia administrativa a interponer formalmente el reclamo respectivo. Ello no implica una obligación de agotamiento de la vía administrativa, sino que busca permitir la adopción de medidas pertinentes para solucionar el problema. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que las autoridades administrativas, habiendo recibido denuncias ambientales, no actúen de manera eficaz ni oportuna, el afectado podrá acudir nuevamente a la sede constitucional si persisten amenazas o lesiones a sus derechos ambientales.

Ahora bien, es claro que la obligación de acudir previamente ante la instancia administrativa para interponer un reclamo ambiental no puede entenderse como absoluta. En consecuencia, consideramos razonables y proporcionadas las dos situaciones de excepción desarrolladas por la jurisprudencia constitucional en algunos de sus votos, que permiten el acceso directo a la vía procesal del recurso de amparo. Estas excepciones aplican en casos de gran envergadura y cuando, a partir del expediente, se desprende que las autoridades competentes han tenido conocimiento de la situación denunciada —que amenaza o causa un daño ambiental— y, pese a ello, no han adoptado ninguna medida al respecto.

Coincidimos también con las dos situaciones de excepción adicionales planteadas por los magistrados Rueda Leal, Hess Herrera y Garita Navarro mediante nota, relativas a los casos que se encuentran bajo el deber de fiscalización directa o en los que la afectación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado proviene del propio ente recurrido.

Dado que, salvo las excepciones antes señaladas, es requisito acudir previamente a la instancia administrativa a interponer formalmente el reclamo respectivo,



consideramos pertinente y razonable que las violaciones al derecho a un procedimiento pronto y cumplido – cuando están vinculadas a los derechos a un ambiente sano y a la salud – puedan ser conocidas por la vía del amparo constitucional, en aquellos casos en que las autoridades administrativas no logren brindar una respuesta oportuna y efectiva al reclamo ambiental planteado.

Asimismo, en atención al carácter estrictamente sumario del proceso constitucional de amparo, respaldamos el criterio mayoritario de la Sala Constitucional de rechazar aquellos reclamos ambientales cuyo objeto sea impugnar o desacreditar estudios técnicos y científicos elaborados por entidades estatales. Dichas pretensiones resultan más acordes con los procesos de conocimiento propios de la jurisdicción ordinaria, como la contencioso administrativa, civil o la agraria.

No obstante, estimamos que en los supuestos de ausencia total comprobada de estudios técnicos y científicos, o en aquellos de insuficiencia evidente, manifiesta y fácilmente constatable, corresponde a la Sala Constitucional mantener su competencia y resolver por el fondo mediante sentencia.

Por otra parte, en lo relativo a casos de maltrato y crueldad animal, disentimos de la postura mayoritaria de la Sala, que tras la reforma de la Ley de Bienestar Animal de 2017, excluye estos asuntos del ámbito del amparo constitucional. Dicha exclusión se fundamente en la existencia de un marco jurídico que garantiza la protección de los animales y que prevé procedimientos sancionatorios administrativos y penales.

Nos adherimos, en cambio, a la posición minoritaria sostenida por los magistrados Cruz Castro, Rueda Leal y Pacheco Salazar, quienes reivindican la competencia constitucional para tutelar este tipo de situaciones, atendiendo a la necesidad de fortalecer el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho humano, y al rol preponderante del recurso de amparo como mecanismo idóneo y eficaz para garantizar su vigencia.

Estos magistrados sostienen que en tales casos la Sala incurre en una confusión de competencias, lo cual justificaron diferenciando claramente entre la sede constitucional y la ordinaria. Señalaron que, mientras en la sede constitucional el Estado figura principalmente como sujeto accionado, en la vía ordinaria los



destinatarios de las sanciones son los administrados. Asimismo, destacaron que la finalidad de cada proceso es distinta: en la vía constitucional se persigue el restablecimiento del derecho o la prevención de la reincidencia por parte de la Administración, mientras que en la vía ordinaria se busca la imposición de sanciones administrativas o penales. Concluyen que existe una contradicción evidente en el razonamiento, pues las multas impuestas en sede administrativa se destinan al Servicio Nacional de Salud Animal, de modo que si se condenara al Estado, este acabaría pagando la sanción al propio Estado.

Además de los argumentos expuestos por los magistrados disidentes, es importante destacar que conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH (Casos Lhaka Honhat Vs. Argentina, Comunidad La Oroya Vs. Perú, Comunidad Rama y Kriol Vs. Nicaragua y U"wa Vs. Colombia), así como en sus opiniones consultivas 23/17 y 32/25, y en la propia jurisprudencia constitucional costarricense, el derecho a un ambiente sano protege los componentes del ambiente, tales como bosques, ríos, mares, flora, fauna, biodiversidad y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales, tutelando a la naturaleza no solamente por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, sino por su interdependencia vital con los demás organismos que hacen posible la vida en el planeta.

3.2. Criterios de minoría

El análisis de los criterios de minoría desarrollados en el apartado 2.2 de este artículo se desarrollará considerando la siguiente premisa:

Aunque existen diversas vías y mecanismos procesales ordinarias para dilucidar controversias ambientales – tanto en la vía jurisdiccional como administrativa – ninguna de ellas cumple plenamente con los requisitos de “sencillez, rapidez y efectividad” que exige el artículo 25 de la CADH y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuando se trata de actos que violenten derechos humanos ambientales. Tampoco satisfacen en su totalidad los estándares interamericanos delineados por la Corte IDH en las Opiniones Consultivas 23/17 y 32/25 sobre el derecho al acceso a la justicia ambiental.



Con base en los informes más recientes del Estado de la Justicia,⁷ elaborados por el Programa Estado de la Nación, es posible afirmar que las jurisdicciones contencioso-administrativa, civil, penal y agraria enfrentan una problemática común: la excesiva duración de los procesos. Ello se traduce en una justicia que, en términos generales, no es pronta ni cumplida. A esta situación se suma la saturación histórica del Tribunal Ambiental Administrativo, la exigencia de patrocinio letrado y la posibilidad de condena en costas personales y procesales en las jurisdicciones contencioso-administrativa y civil, lo cual configura barreras relevantes para el ejercicio efectivo, ágil y sencillo del acceso a la justicia ambiental.

Expuesto lo anterior, procedemos a analizar el criterio originalmente formulado por el exmagistrado Jinesta Lobo y posteriormente modificado y aplicado por el magistrado Salazar Alvarado.

Dicho criterio establece que la Sala Constitucional, por vía de amparo, únicamente debe conocer asuntos en los que se alegue violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado cuando concurren simultáneamente los siguientes dos supuestos: (1) que la Administración no haya intervenido ejerciendo sus competencias de fiscalización o autorización, ni haya emitido acto administrativo alguno, y que esté desarrollándose una conducta —potencial o actual— lesiva de dicho derecho; y (2) que la violación sea manifiesta, evidente, de fácil constatación, de cierta relevancia o gravedad, y que afecte directamente a alguna persona o comunidad determinada.

Respecto al primer supuesto, el criterio sostiene que, cuando un ente u órgano público ha intervenido de alguna forma o dictado actos administrativos en relación con una cuestión ambiental, su conocimiento y fiscalización corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. De este modo, la verificación de dicha intervención administrativa determina la competencia por la vía ordinaria.

Sin embargo, este primer supuesto entra en contradicción directa con el criterio de mayoría abordado en el apartado 2.1.3 de la sección anterior, el cual, salvo las excepciones establecidas, exige al administrado – acudir previamente a la instancia administrativa correspondiente a interponer el reclamo ambiental respectivo.

⁷ Disponibles en: <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2025-2> (Consultado 18 de julio de 2025)



Consideramos que esta disposición carece de utilidad y pertinencia, además de contravenir las reglas de la lógica y la experiencia común. Al condicionar la procedencia del amparo ambiental únicamente a los casos en los que la Administración no haya intervenido, y dado que el proceso de amparo es el único que cumple con los estándares de sencillez, rapidez y efectividad, sin exigir el agotamiento previo de la vía administrativa, su aplicación podría incentivar al administrado a obviar dicha vía y recurrir directamente al amparo constitucional. Esto no solo contradice el orden lógico del acceso a la justicia, según el cual los ciudadanos suelen presentar inicialmente sus reclamos ante instancias administrativas como municipalidades, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Salud Animal, Tribunal Ambiental Administrativo, Servicio Fitosanitario del Estado, entre otras, y cuando esta no actúe en un tiempo razonable o no satisfaga las pretensiones, el siguiente paso es acudir a la vía jurisdiccional, especialmente al amparo constitucional, en defensa de sus intereses y derechos ambientales, sino que además podría provocar un aumento significativo en la carga de trabajo de la Sala Constitucional, que actualmente supera los 35 mil expedientes por año.

En cuanto al segundo supuesto, coincidimos en que es razonable, útil y pertinente exigir que la violación al derecho a un ambiente sano y equilibrado sea manifiesta, evidente, de fácil constatación —sin necesidad de una extensa producción probatoria— y que revista cierta importancia o gravedad. No obstante, consideramos incompatible con los estándares interamericanos la exigencia de que dicha violación afecte directamente a una persona o comunidad determinada. Ello, porque el derecho a un ambiente sano, tal como ha sido reconocido y desarrollado por la Corte IDH y por la propia jurisprudencia de la Sala Constitucional, protege a la naturaleza y sus componentes como intereses jurídicos en sí mismos en sí mismos por su valor intrínseco, incluso en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.

Finalmente, en relación con el criterio del magistrado Salazar Alvarado que atribuye competencia constitucional a la Sala para conocer por el fondo casos ambientales por medio del recurso de amparo, cuando además se vean comprometidos otros



derechos humanos de personas afectadas por focos de contaminación —como la salud, la calidad de vida o el derecho a disfrutar de un ambiente libre de contaminación—, aun cuando exista intervención administrativa previa, consideramos que dicho planteamiento resulta confuso e incompatible con la interpretación convencional.

Esto se debe a que, conforme a la jurisprudencia interamericana y constitucional, un ambiente sano constituye un prerequisite para el ejercicio de otros derechos humanos. Los focos de contaminación, por regla general, conllevan vulneraciones a múltiples derechos humanos, incluyendo calidad de vida, salud, integridad personal, propiedad, agua y saneamiento, alimentación, clima sano, paz, entre otro. Además, como ya se ha señalado, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado protege también a la naturaleza en situaciones donde no exista certeza de afectación directa a los seres humanos, aspecto que no ha sido considerado adecuadamente en la argumentación que fundamenta el criterio bajo análisis.

4. Propuesta de criterios acordes con los estándares interamericanos de acceso a la justicia ambiental y climática

Una vez examinados los estándares interamericanos relativos al derecho de acceso a la justicia en materia ambiental y climática; sistematizados los criterios mayoritarios y minoritarios desarrollados por la Sala Constitucional para delimitar su competencia respecto a la jurisdicción ordinaria; y evaluada la pertinencia, razonabilidad, proporcionalidad y convencionalidad de dichos criterios, procedemos a formular una propuesta de criterios acordes con los estándares interamericanos vigentes.

- Las violaciones o amenazas manifiestas, evidentes o que impliquen un riesgo probable de afectación a derechos ambientales sustantivos o de acceso, que además sean directas y groseras y que, por su carácter inminente y fácil constatación, no permita esperar a que surtan efectos los remedios procesales ordinarios, deben ser conocidas en la vía del amparo constitucional.
- Situaciones de inercia comprobada del Estado, a través de sus órganos competentes, en atender los reclamos que en ejercicio de sus derechos



ambientales ejerzan los ciudadanos, o bien, de personas físicas y jurídicas, deben ser conocidas en la vía del amparo constitucional.

- Para tener acceso a la vía del amparo constitucional debe acudirse previamente a la instancia administrativa correspondiente a interponer reclamo ambiental, sin que ello signifique una obligación de agotamiento de la vía administrativa, salvo las siguientes excepciones de vía directa: 1) casos de gran envergadura, 2) cuando las autoridades competentes han tenido conocimiento de la situación acusada y no han tomado ningún tipo de medida al respecto, 3) casos cubiertos por el deber de fiscalización directa y 4) casos donde la perturbación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado recae sobre el propio ente recurrido.
- Violaciones al derecho a un procedimiento pronto y cumplido vinculadas al derecho a un ambiente sano y a la salud, deben ser conocidos en la vía del amparo constitucional.
- Los casos cuya pretensión es impugnar o desacreditar estudios técnicos y científicos realizados por entidades estatales deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria, con excepción de situaciones de ausencia comprobada de estudios técnicos y científicos, o de su insuficiencia evidente, manifiesta y de fácil constatación, donde la Sala Constitucional debe mantener la competencia y resolver en sentencia por el fondo.
- Los casos que versan sobre maltrato o crueldad animal deben ser conocidos en la vía del amparo en virtud que el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado tutela a la naturaleza y sus componentes como intereses jurídicos en sí mismos y por su valor intrínseco.

Conclusiones y Recomendaciones

1. **Necesidad que la Sala fortalezca los aspectos relacionados con el derecho humano a un clima sano.** Esto se puede lograr a través de la participación pública, la transparencia y la justicia climática que están profundamente entrelazadas como pilares de una gobernanza ambiental equitativa. La participación pública permite que las comunidades influyan en las decisiones sobre el clima, mientras que la transparencia garantiza que



esa participación esté basada en información clara y accesible. Juntas, estas prácticas fortalecen la justicia climática, al asegurar que los más vulnerables tengan voz, se visibilicen las desigualdades y se promuevan soluciones inclusivas y responsables. En conjunto, crean un sistema donde el poder se redistribuye, la información circula libremente y la acción climática se orienta hacia la equidad y la sostenibilidad.

2. **Llamado a la Sala Constitucional a retomar su rol activo en la defensa del derecho a la participación pública ambiental como derecho humano, no solo como principio.** Esto implica reconocer su competencia para conocer casos de afectación ambiental, evitando que se desplace injustificadamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual presenta barreras procesales que limitan el acceso a la justicia.
3. **Necesidad de interpretación progresiva.** Creemos en la importancia de aplicar una hermenéutica jurídica *pro homine* y *pro natura* conforme al bloque de constitucionalidad, incluyendo tratados internacionales como el Acuerdo de Escazú. Esta interpretación permite ampliar la protección de derechos ambientales y superar enfoques regresivos que han debilitado la participación ciudadana en decisiones ambientales.
4. **Alineación jurisprudencial regional con la recuperación del amparo como vía para proteger la participación pública.** Consideramos que la Sala Constitucional debe armonizar su doctrina con la Corte IDH, consolidando el bloque de constitucionalidad ambiental en Costa Rica.
5. **Refuerzo del control de convencionalidad.** Al enfatizar la eficacia *erga omnes* de las sentencias de amparo y su capacidad para contradecir normas internas frente a obligaciones internacionales (p. ej., Acuerdo de Escazú y CADH), el recurso de amparo se consolida como instrumento clave para asegurar el cumplimiento de estándares procedimentales y sustantivos en materia ambiental.
6. **Corrección de vacíos procedimentales.** La resolución 2023-11236, que anuló actos administrativos por omitir la repetición de audiencias públicas tras



largos periodos, demuestra que el amparo puede subsanar deficiencias en el derecho a la información y la participación pública, asegurando decisiones ambientales basadas en datos y contextos actualizados.

7. **Impulso de un enfoque *pro homine*, *pro natura* y progresivo.** La renovada tutela del amparo promueve una hermenéutica constitucional que prioriza la máxima protección del derecho humano a un medio ambiente sano, superando visiones restrictivas y asentando bases sólidas para la justicia ambiental y climática en Costa Rica.
8. **Necesidad de estandarización y seguimiento efectivo.** Para consolidar estos avances, es imprescindible que la Sala Constitucional unifique criterios sobre admisibilidad, valoración de la prueba y efectos de sus decisiones, además de fortalecer los mecanismos de monitoreo y cumplimiento de las sentencias de amparo en materia ambiental y climática, garantizando así seguridad jurídica y efectividad judicial.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2021. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información Ambiental, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en América Latina y el Caribe*.

<https://observatoriop10.cepal.org/es/tratado/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2017. *Opinión consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos*.

https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2020. *Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina: Sentencia del 6 de febrero de 2020*.

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2023. *Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú: Sentencia del 27 de noviembre de 2023*.

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_456_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2024a. *Caso del Pueblo Indígena*



U'wa y sus miembros vs. Colombia: Sentencia del 4 de julio de 2024.

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_473_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2024b. *Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole e Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua: Sentencia del 1 de abril de 2024.*

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_469_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2025. *Opinión consultiva OC-32/25: Emergencia climática y derechos humanos.* <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/>

Peña Chacón, M. 2019. "Justicia ecológica del siglo XXI." En *El derecho ambiental del siglo XXI*, editado por M. Peña Chacón. San José: Editorial Isolma.

Peña Chacón, M. 2023. "Retos y desafíos de la justicia ambiental en Costa Rica." En *Lecturas sobre justicia ecológica* [Recurso electrónico], editado por M. Peña Chacón. San José: Posgrado en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Peña Chacón, M. 2025. "El Acuerdo de Escazú y los estándares mínimos del derecho de acceso a la justicia ambiental: Análisis a la luz del derecho procesal ambiental costarricense." *Revista Costarricense de Derecho* 9.

Peña Chacón, M., y R. González Ballar. 2015. *El proceso ambiental en Costa Rica*. San José: Editorial Isolma.

Peña Chacón, M., y R. González Ballar. 2023. "Un procedimiento propio y una sección especializada del Tribunal Contencioso Administrativo como alternativas necesarias para una justicia ambiental efectiva." En *Lecturas sobre justicia ecológica* [Recurso electrónico], editado por M. Peña Chacón. San José: Posgrado en Derecho, Universidad de Costa Rica.