



## El acceso a la justicia comunitaria en la Unión Europea y Centroamérica

Luis Ricardo Rodríguez Vargas<sup>1</sup>  
[rrodriguez@secmca.org](mailto:rrodriguez@secmca.org)

En toda comunidad políticamente organizada, sea nacional, regional o internacional, el papel de los tribunales de justicia es esencial, pues las normas jurídicas vigentes deben contar, por razones de eficacia, con un organismo especializado cuya función principal sea interpretarlas, declarar el derecho aplicable a las distintas situaciones jurídicas y resolver los conflictos de intereses que se sometan a su competencia.

Por ende, en el ámbito regional, la existencia de tribunales de justicia comunitaria es esencial para el desarrollo de una comunidad de Estados, tal como lo demuestra fehacientemente el rol protagónico que han tenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el proceso de integración de Europa y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) en nuestra región, así como otros tribunales regionales en otras iniciativas de integración. Las razones son claras: se requiere de un órgano cuya competencia sea interpretar los Tratados Constitutivos de la

Comunidad y el derecho derivado (promulgado por los órganos comunitarios en ejercicio de sus competencias) y controlar la legalidad de las decisiones de los órganos e instituciones regionales; un órgano que vele por que las normas internas de los Estados miembros no contradigan las disposiciones comunitarias (con base en el principio de supremacía del derecho comunitario) y que, además, garantice que los sujetos particulares puedan obtener justicia pronta y cumplida, en protección a los derechos que el ordenamiento comunitario les otorga.

*“La existencia de un Tribunal de Justicia es fundamental para el proceso de integración europea, así como, en general, venimos manifestando su necesidad, como forma eficaz de resolución de conflictos, en cualquiera que sea el proceso de integración que podamos considerar. Su presencia supone que, tanto los Estados como las instituciones, soportan un control dirigido a las competencias que respectivamente tienen atribuidas. El hecho de encontrarse sometidos a normas comunes debe complementarse con el de que se mantenga la uniformidad en su aplicación. Así pues, el Tribunal de Justicia ejerce la función básica de garantizar el cumplimiento del Derecho Comunitario en la interpretación y aplicación de los Tratados”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Asesor jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). Estudiante de Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos en la Universidad de Costa Rica. Las opiniones expresadas por el autor no necesariamente reflejan los puntos de vista de la SECMCA.

<sup>2</sup>Molina del Pozo (Carlos), “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tratado Constitucional”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, 2006, p. 132.



Además, en cualquier sistema jurídico, incluyendo los comunitarios, el **acceso a la justicia** es considerado como un **derecho fundamental**. Su importancia radica, sobre todo, en el lugar preponderante que ocupa dentro del equilibrio democrático institucional, presupuesto de legitimidad del sistema. Por ello, la eventual existencia de graves limitaciones para el acceso a la justicia por parte de los sujetos particulares podría ser considerado como un “déficit jurisdiccional” de un determinado sistema regional.

Lo anterior no significa que el acceso a la justicia sea un derecho absoluto, ya que puede ser regulado y limitado. En ese sentido, la legitimación activa que los particulares poseen para acudir directamente ante los órganos jurisdiccionales comunitarios varía en los distintos sistemas existentes.

En el presente ensayo analizaré el papel de los tribunales comunitarios para el desarrollo de los procesos de integración, las competencias de dos de ellos (el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a la Corte Centroamericana de Justicia), y los alcances del acceso a la justicia de estos tribunales por parte de los particulares, de conformidad con las normas comunitarias vigentes y la jurisprudencia, en un análisis comparativo.

## A. El papel de los tribunales comunitarios en los modernos procesos de integración

En las modernas comunidades de Estados, el papel de los tribunales comunitarios ha sido enorme. Es posible decir que sin el “activismo judicial” que ha caracterizado, por ejemplo, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (antes, denominado “de las Comunidades europeas”), el desarrollo y profundidad del Derecho Comunitario Europeo (hoy, ‘Derecho de la Unión Europea’) no hubiera sido posible; y con ello, tampoco el de los demás sistemas comunitarios existentes, que tienen al sistema europeo como un importante antecedente y referente<sup>3</sup>.

*“Los Tratados constitutivos de 1951 y 1957 (así, respectivamente, el Tratado de París, constitutivo de la CECA, y los Tratados de Roma, constitutivos de la CEE y de la CEEA) contienen una pluralidad de normas jurídicas que se traducen en obligaciones —de un*

<sup>3</sup> La doctrina es conteste en afirmar que la intensa actividad jurisprudencial del TJUE ha ido consagrando los principios fundamentales que estaban implícitos en el texto y la estructura de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, primero, y de la Unión Europea después, y ha definido, mediante la consagración jurisprudencial de dichos principios, los rasgos característicos de un ordenamiento jurídico comunitario. Son paradigmáticas, entre otras muchas, las sentencias *Costa/E.N.E.L.* de 15/7/1964 y *Simmenthal* de 9/3/1978, sobre la primacía del derecho comunitario, *Van Gend en Loos* de 5/2/1963, sobre el efecto directo de las normas comunitarias; y *Stauder*, de 12/11/1969, sobre los derechos fundamentales como principios generales del orden jurídico comunitario cuya observancia el Tribunal se encarga de garantizar.



*alcance desconocido hasta la fecha— para los Estados participantes, cuyo respeto se les impone. Precisamente, dado el complejo entramado de relaciones económicas, jurídicas y políticas subyacentes en la creación de las Comunidades Europeas, los autores de los Tratados constitutivos fueron conscientes de que dicha organización no podría funcionar sin la existencia de un órgano judicial dotado de todas las características propias de un auténtico poder judicial, en particular las de independencia e imparcialidad. Es en este contexto, pues, en el que se produce la creación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual encuentra su origen en los mismos Tratados constitutivos. El mero hecho de la creación del Tribunal es en sí excepcional, en particular si nos atenemos a las características y atribuciones del mismo, y la posición que ocupa en el entramado institucional comunitario”<sup>4</sup>.*

En primer lugar, los tribunales comunitarios juegan un importante papel en el equilibrio democrático institucional del sistema al cual pertenecen. Al poseer competencias para velar por la aplicación correcta del derecho comunitario, los tribunales conocen de los conflictos entre

los órganos regionales, y de los conflictos entre éstos y los Estados miembros, delimitando con sus sentencias las competencias de los órganos e instituciones, evitando el abuso de poder, y garantizando que los Estados cumplan las obligaciones que libremente han asumido al decidir formar parte de la Comunidad, y que las instituciones regionales no entren en materias reservadas a los Estados (no delegadas).

En segundo lugar, los tribunales regionales han tenido un rol protagónico en el desarrollo de los principios del derecho comunitario y en la profundización del sistema. De hecho, es factible indicar que estos principios (supremacía, efecto directo, aplicabilidad inmediata, etc.) derivan de la jurisprudencia. Gracias a ellos, entre otras cosas, el derecho comunitario se ha consagrado como un sistema jurídico distinto, autónomo y coexistente con el derecho estatal e internacional, que genera derechos y obligaciones no sólo frente a los Estados miembros sino, además, frente a los sujetos particulares habitantes de la Comunidad, los cuales pueden acudir a la jurisdicción en busca de protección.

Por otro lado, es relevante señalar que la justicia comunitaria se estructura en dos niveles:

- a) el nivel central, propio del tribunal comunitario o regional, y
- b) el nivel descentralizado, integrado por **todos los tribunales y jueces nacionales de los países miembros.**

<sup>4</sup> García-Valdecasas (Rafael) y Carpi Badía (José María), “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea”. Revista Jurídica de Castilla y León. No. 3, mayo 2004, pp.20-21.



Es decir: todo juez nacional es juez comunitario, en el sentido de que debe aplicar el derecho comunitario (el cual se integra en el derecho nacional de los países miembros, y, por ende, debe ser aplicado por los jueces al resolver los casos concretos sometidos a su conocimiento que involucren su aplicación, siempre que no sean de competencia exclusiva del tribunal comunitario). En consonancia con lo anterior, si el juez nacional duda en relación con la aplicación de una norma regional, podrá elevar consulta al tribunal regional con el fin de que sea éste quien unifique los criterios de interpretación y aplicación de la normativa. Los dos niveles se encuentran en estrecha relación de cooperación<sup>5</sup>, pero no de jerarquía, pues ni los jueces nacionales pueden conocer asuntos de competencia exclusiva del tribunal regional, ni éste puede anular o modificar sentencias nacionales.

Así, en el caso de la UE,

*“la aplicación del Derecho comunitario corresponde no sólo al Tribunal de Justicia de la Unión (...) sino, en primer lugar, a los órganos judiciales nacionales, de modo que el «Poder Judicial europeo» está compuesto por los Tribunales nacionales y el TJUE. En efecto, el Tribunal europeo es el intérprete supremo del Derecho comunitario, pero no es el único. Dado que el Derecho comunitario*

*está integrado en los sistemas jurídicos de cada Estado miembro, los jueces nacionales son los primeros llamados a aplicarlo, dotando de efectividad a los derechos sociales previstos en el ordenamiento comunitario. En este sentido, se afirma que el juez nacional es, al tiempo, juez comunitario; y como consecuencia de esta doble posición, le corresponde aplicar el Derecho comunitario y proteger los derechos que tal ordenamiento confiere a los particulares, e incluso dejar de aplicar toda disposición nacional contraria al ordenamiento europeo, en el sobreentendido de que la inaplicación de la norma nacional no supone en ningún caso su derogación, anulación o nulidad, dado que las competencias necesarias para ello no recaen en los órganos judiciales sino en el legislador. El Tribunal europeo sentó esta doctrina en un importante pronunciamiento<sup>6</sup>, en el que invita a «todo juez nacional competente» a que, «por su propia autoridad», deje inaplicada cualquier ley estatal incompatible con el Derecho comunitario”<sup>7</sup>.*

La actividad jurisdiccional ha sido pilar y motor de los procesos de integración, al garantizar el respeto al ordenamiento jurídico comunitario. En ese sentido, MOLINA DEL POZO señala con acierto que la jurisprudencia (del TJUE, pero también de

<sup>5</sup> Fernández de Landa Montoya (María José), El Control interinstitucional en la Unión Europea, Vitoria/Gasteiz, 1996, p. 437.

<sup>6</sup> STJCE de 9 de enero de 1978, Caso Simmenthal, Asunto C-106/77.

<sup>7</sup> Charro Baena (Pilar) y San Martín (Carolina), “Derechos sociales y tutela judicial efectiva en la Constitución Europea”.



los otros tribunales regionales) ha insistido sobre tres ideas básicas: que la cesión de competencias de los Estados a las instancias regionales constituye un fenómeno de carácter irreversible; que la interpretación de los Tratados es en todo momento evolutiva y dinámica, y que el Derecho Comunitario constituye un orden jurídico propio de la Comunidad, nuevo y autónomo.

*“El Tribunal de Justicia ha aportado una contribución enormemente significativa a la resolución de los problemas planteados por la dicotomía originada entre los ámbitos de competencias respectivas del Derecho Comunitario, por un lado, y de los distintos ordenamientos nacionales, por otro. El papel que presenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no debe ni puede ser infraestimado, puesto que su posición constituye el eje central de la defensa de principios tan importantes como puede ser, por ejemplo, el de la primacía del Derecho Comunitario”<sup>8</sup>.*

## B. Las competencias de los tribunales comunitarios

Las competencias de los tribunales regionales son muy variadas: por lo general, conocen varios tipos de conflictos que se originan en diversas esferas de actuación de

<sup>8</sup>Molina del Pozo (Carlos Francisco), El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tratado Constitucional, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, 2006, p. 135

los distintos actores comunitarios (los Estados miembros, los órganos e instituciones regionales y los ciudadanos de los países miembros). A continuación presento un resumen de las competencias del TJUE y de la CCJ.

### a. Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

El Tratado de la Unión Europea (TUE) define al Tribunal de Justicia como una de las INSTITUCIONES de la Unión, al indicar que

*1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.*

*Las instituciones de la Unión son: (...) — El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (...)*

*2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal<sup>9</sup>.*

De conformidad con el art. 19 TUE, el Tribunal está integrado por varias instancias: a) el ‘Tribunal de Justicia’ en sentido estricto;

<sup>9</sup> TUE, artículo 13.



b) el ‘Tribunal General’ (o ‘tribunal de primera instancia’) y, finalmente, c) los ‘tribunales especializados’ (hasta el momento, sólo existe el ‘Tribunal de la función pública’). Tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal General están compuestos por un juez por cada Estado miembro de la UE (actualmente, 27 jueces), lo cual busca garantizar la representación en el TJUE de todos los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros de la Unión. Los jueces son elegidos entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados para un período de seis años, previa consulta a un comité de expertos, pudiendo ser designados de nuevo.

En relación con sus funciones, el artículo 19 TUE indica que “*el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados: a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas; b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; c) en los demás casos previstos por los Tratados.*”

Lizano y Echandi explican con claridad la importancia de estas funciones:

*“El Tribunal de Justicia surge del*

*derecho comunitario; su función principal es asegurar la interpretación e implementación uniforme de las normas jurídicas comunitarias por parte de cada Estado miembro. Supervisa la observancia de la ley por parte de las instituciones con base en su competencia y opina acerca de la compatibilidad del derecho comunitario con los acuerdos internacionales concluidos por la UE. El Tribunal puede conocer asuntos interpuestos por los Estados miembros, las instituciones comunitarias, los particulares y las empresas. Los fallos deciden sobre puntos controvertidos de los Tratados de la Unión, precisando su interpretación y orientando su aplicación. El derecho comunitario, establecido por los tratados y por la jurisprudencia, influye cada vez más en la legislación interna de los países miembros; por consiguiente, su aplicación incide crecientemente en las jurisdicciones nacionales.(...)”<sup>10</sup>.*

En cuanto a sus competencias, el TFUE establece que el Tribunal conoce:

- a) el recurso de incumplimiento, contra las violaciones del Derecho de la

<sup>10</sup> Lizano (Eduardo) y Echandi (Roberto), “El proceso de decisiones de la Unión Europea”. En “Un puente para el crecimiento. Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea”. Jaime Granados, Eduardo Lizano, Fernando Ocampo, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung 2009, pp. 102-103.



- b) Unión imputables a los Estados Miembros (arts. 258 a 260 TFUE); el recurso de anulación (arts. 263 y 264 TFUE), el recurso de omisión (art. 265) y la excepción de ilegalidad (art. 277), como control de legalidad de la actividad o inactividad de las instituciones y órganos de la UE;
- c) las cuestiones prejudiciales de interpretación, con el fin de interpretar el derecho de la UE a título prejudicial (art. 267);
- d) el examen de validez de los actos de las Instituciones, mediante las cuestiones prejudiciales de apreciación de validez (art. 267);
- e) los litigios relativos a la indemnización por daños (arts. 268 y 370);
- f) los litigios entre la UE y sus funcionarios y agentes a su servicio (art. 270);
- g) los dictámenes consultivos sobre acuerdos internacionales (art. 218.11 TFUE);
- h) los recursos de casación contra resoluciones del Tribunal General (art. 256.1) y de casación y apelación limitados a cuestiones de derecho contra resoluciones de los tribunales especializados (art. 256.2), así como el procedimiento excepcional de reexamen contra sentencias de casación del Tribunal General (art. 252.2).

## b. Las competencias de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)

A pesar de que este ensayo no pretende realizar un análisis histórico del desarrollo de la integración centroamericana, es relevante recordar que el actual proceso se deriva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Sin embargo, el antecedente de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) es aún más antiguo: hay que buscarlo en la vieja Corte de Justicia Centroamericana (denominada popularmente la “Corte de Cartago”), cuyo nacimiento data de principios del siglo XX; un proyecto que fue tristemente abandonado en forma bastante prematura, y que no revivió sino hasta las reformas de los noventa, bajo la actual configuración<sup>11</sup>.

El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA indica que la Corte “*garantizará el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo*”, y que la integración, funcionamiento y atribuciones de la Corte “*deberán regularse en el Estatuto de la misma, el cual deberá ser negociado y suscrito por los Estados miembros dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Protocolo*”<sup>12</sup>. La misma

<sup>11</sup>Dos estudios pueden ser especialmente interesantes en temas históricos: el libro “La Corte de Cartago”, de Gutiérrez (CCJ, Managua, 2009), y el estudio “Solución pacífica de controversias internacionales: la Corte Centroamericana de Justicia”, de Lines y López (UCR, Tesis de licenciatura, San José, 1996).

<sup>12</sup>Protocolo de Tegucigalpa, artículo 12.



Corte manifiesta que su misión como órgano jurisdiccional regional es “*garantizar el respeto al Derecho Comunitario Centroamericano, mediante la interpretación y ejecución uniforme del mismo en todos los Estados Parte del Sistema..., propiciando su conocimiento y el amplio acceso a la justicia comunitaria, pronta y cumplida, contribuyendo al desarrollo jurídico regional y al fortalecimiento y consolidación del proceso de integración*”<sup>13</sup>.

Como se ve, el Protocolo de Tegucigalpa enuncia la función esencial de la CCJ, delegando su regulación en otro instrumento (el Estatuto). En ese sentido, algunos autores establecen una distinción entre la **competencia genérica** y las **competencias específicas** de la Corte. La primera se le atribuye precisamente en el Protocolo de Tegucigalpa y en la exposición de motivos y art. 30 del Estatuto. En cuanto a las competencias específicas, éstas se encuentran contenidas en los arts. 22 del Estatuto y 5 de la Ordenanza de Procedimientos. En conjunto, establecen amplias competencias al órgano jurisdiccional centroamericano.

En concreto, el art. 22 del Convenio del Estatuto de la CCJ establece sus competencias específicas para:

a) conocer las controversias que se susciten entre Estados miembros (salvo las fronteras, territoriales y marítimas,

para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas) (inciso a);

- b) conocer las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del SICA (inciso b);
- c) conocer acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los Convenios, Tratados y de cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos (inciso c);
- d) conocer y fallar como árbitro en asuntos en que las partes la hubieren solicitado como Tribunal competente (inciso ch);
- e) actuar como Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados (inciso d);
- f) actuar como órgano de consulta de los órganos u organismos del SICA en la interpretación y aplicación del Protocolo de Tegucigalpa, instrumentos complementarios y actos derivados (inciso e);
- g) conocer y resolver conflictos que puedan surgir entre los Poderes u órganos fundamentales de los Estados, y cuando no se respeten los fallos judiciales (inciso f);
- h) conocer los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos de un órgano u organismo del SICA (inciso g);
- i) conocer las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos (inciso h);

<sup>13</sup><http://portal.ccj.org.ni/CCJ2/Default.aspx?tabid=5>



- j) conocer las apelaciones de las resoluciones administrativas dictadas por los órganos u organismos del SICA que afecten directamente a un miembro de su personal (inciso j);
- k) resolver consultas prejudiciales requeridas por un juez o tribunal que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo, encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del SICA (inciso k).

Además, otros instrumentos vigentes confieren competencias a la CCJ: el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (art. 67); el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos Relacionados con el Tráfico ilícito de Drogas y Delitos Conexos (art. 20) y el Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) (art. 18).

\*\*\*\*\*

De lo señalado hasta ahora queda claro que en ambos casos (el europeo y el centroamericano) los tribunales comunitarios poseen una gran cantidad de competencias específicas, o sea, conocen de muchos recursos o acciones distintas, algunas de ellas presentadas únicamente por los Estados u órganos regionales, pero otras presentadas también por sujetos particulares, sean personas físicas o jurídicas. Esto es muy relevante porque, como ya se

indicó, el derecho comunitario hace derivar derechos y obligaciones no sólo para los Estados miembros, sino, además, para los particulares. Así, el tribunal regional se presenta como el máximo órgano dedicado a la protección jurisdiccional de las normas y de los derechos subjetivos de los ciudadanos derivados del derecho regional.

Ahora bien, ¿en cuáles casos los particulares pueden acceder a los tribunales regionales directamente? Analicemos brevemente el tema de la legitimación activa.

### **C. El acceso de los sujetos particulares a la justicia comunitaria**

Como dije al inicio, el acceso a la justicia es un elemento básico del Estado de Derecho, un rasgo esencial de la legitimidad democrática de un sistema, y, en definitiva, un derecho fundamental. Regulado por la normativa vigente, el acceso a la justicia debe ser conceptualizado en forma amplia, ya que de él depende la eficacia de los otros derechos y, en definitiva, de todo el ordenamiento jurídico. La normativa procesal puede determinar quiénes se consideran sujetos procesales y cuáles son los requisitos de admisibilidad y legitimación que éstos deben cumplir para poder presentar una acción específica, así como otros elementos, tales como plazos o exigencias formales. Lo anterior, a mi juicio, no es *per se* una limitación impropia al acceso a la justicia, como sí lo sería la eventual imposición de un número excesivo de requisitos o que estos fueran de muy difícil o imposible cumplimiento, lo que provocaría que se limite en tal grado el acceso a la justicia que ese



derecho se convierta en nugatorio. Por ello, las normas que regulan la legitimación procesal de los sujetos deben ser razonables y proporcionadas, y ser interpretadas, además, con prudencia, conforme con la naturaleza y objeto de los diversos procesos.

a) La legitimación de los particulares ante la Corte Centroamericana de Justicia:

De conformidad con el artículo 3 de la Ordenanza de Procedimientos de la CCJ, son sujetos procesales los Estados miembros, los Poderes u órganos fundamentales de estos, los órganos u organismos del SICA y los particulares, sean personas naturales o jurídicas. Así, los particulares están, en principio y en términos generales, legitimados para acudir ante la jurisdicción y competencia de la Corte. Además, el art. 5 de esa normativa establece la competencia de la CCJ para conocer los litigios que un sujeto particular promueva contra alguno de los Estados miembros, cuando se refieran a violación de Tratados o Convenciones o a otros asuntos de carácter regional.

De esta manera, el ordenamiento comunitario centroamericano está otorgando plena legitimación activa a los particulares, circunscrita a los casos expresamente señalados en el mismo. Pero ¿en cuáles casos pueden los particulares accionar ante la Corte? De los supuestos contemplados en el art. 22 del Convenio de Estatuto, se puede decir que los particulares estarían legitimados para acceder a la justicia

comunitaria de la CCJ en los siguientes casos:

- las acciones de nulidad y de incumplimiento<sup>14</sup> de los acuerdos de los organismos del Sistema (inciso b);
- las acciones contra disposiciones estatales (legales, reglamentarias, administrativas o de otra clase) que afecten los Tratados, el Derecho de la Integración o los acuerdos o resoluciones de los órganos u organismos (inciso c);
- los conflictos entre Poderes u órganos fundamentales de los Estados, o cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales (inciso f);
- los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos de un órgano u organismo del Sistema (inciso g);
- la apelación de las resoluciones administrativas dictadas por los órganos u organismos del Sistema que afecten directamente a un miembro de su personal y cuya reposición haya sido denegada (inciso j).

Según el art. 60 de la Ordenanza, una persona que presente una demanda de nulidad

---

<sup>14</sup>La demanda de nulidad busca verificar la conformidad de los actos de los órganos e instituciones regionales con las normas comunitarias que las fundamentan así como la revisión de los actos normativos a la luz de los Tratados. Por su parte, la demanda por incumplimiento busca salvaguardar a los intereses de la comunidad del incumplimiento de los Estados miembros, además de aclarar cualquier diferencia interpretativa que lleve a estos a no aplicar lo ordenado por los órganos comunitarios en el ejercicio de sus competencias atribuidas.



o de incumplimiento debe ofrecer prueba de que la decisión o resolución impugnada le causa **perjuicio**. Se establece así un **requisito de legitimación** importante, que se convierte en el presupuesto para la impugnación del acto. A mi juicio, se trata de un **requisito general**, identificable también, por ejemplo, en relación con el recurso de apelación o los conflictos entre Poderes. Precisamente, los incisos c), f) y g) del artículo 22 expresamente hablan de acciones presentadas por “el agraviado”, “cualquier interesado” o “cualquier afectado”.

Por último, se debe recordar el art. 35 del Protocolo de Tegucigalpa fue modificado con el fin de crear un mecanismo de resolución de disputas comerciales separado de la CCJ (instaurado en el COMIECO). Sin embargo, este mecanismo se estableció para resolver disputas entre Estados Parte del Subsistema de Integración Económica, por lo que los sujetos de derecho privado no poseen legitimación para acudir ante él (a pesar de que ordinariamente son éstos los que realizan los actos mercantiles...). Por ende, en esta materia continúa siendo muy relevante la actividad y competencia de la CCJ, ante la cual los particulares (personas físicas o empresas) sí están legitimados para accionar.

b) La legitimación de los particulares en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En el caso del TJUE, el acceso directo de los particulares estuvo presente desde los

textos fundacionales de las viejas Comunidades Europeas, y constituye una de las características más destacadas de este ordenamiento comunitario y de otros sistemas regionales.

*“La razón del acceso de empresas y ciudadanos al Tribunal de Justicia hay que buscarla en la existencia, desde los inicios mismos de la construcción comunitaria, de un amplio abanico de políticas comunes susceptibles de afectarles directamente, tales como la política agrícola común, la política común de transportes, la política comercial común, las normas de derecho de la competencia, o las políticas de cultura, salud pública, protección de los consumidores, industria, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente y cooperación al desarrollo. El considerable desarrollo normativo que exigía —y continúa exigiendo— la realización del mercado interior y de las políticas comunes ha tenido como consecuencia directa no ya sólo la modificación de las relaciones entre los diferentes Estados miembros de la Comunidad sino, y probablemente sobre todo, la alteración substancial de la posición jurídica de los particulares en la esfera de su actividad económica”<sup>15</sup>.*

<sup>15</sup> García-Valdecasas (Rafael) y Carpi Badía (José María), “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea”. Revista Jurídica de Castilla y León. No. 3, mayo 2004, p.41.



Sin embargo, el acceso directo de los particulares a la TJUE se limita a cinco vías o recursos: el recurso de **anulación** de los actos de las instituciones, la **excepción de ilegalidad** o inaplicabilidad, el recurso por **inacción**, el recurso por **responsabilidad extracontractual** y el recurso del **personal** de la UE. Veamos:

- 1) El **recurso de anulación** (arts. 263-264 TFUE) tiene por objeto la declaración de que un acto de una institución comunitaria es contrario al derecho de la Unión y, por tanto, nulo. Los actos recurribles deben contar con tres condiciones, señaladas por la jurisprudencia del TJUE: a) ser actos productores de efectos jurídicos obligatorios; b) ser actos definitivos; y c) ser actos con efectos jurídicos para terceros. Los motivos de anulación establecidos son: incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado y desviación de poder<sup>16</sup>. El reconocimiento de la legitimación activa de los particulares es restrictivo, ya que para que un particular (persona física o jurídica)

<sup>16</sup> La incompetencia puede referirse a la general de la Comunidad para tomar determinada decisión o intervenir en determinada materia, o a la específica de una institución. Los vicios sustanciales de forma se refieren a infracción de trámites o exigencias de procedimiento. La violación del Tratado (o de cualquier norma jurídica de ejecución) se refiere a la violación del derecho comunitario desde el punto de vista material. Por último, la desviación de poder se relaciona con la aplicación o uso de potestades para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico.

pueda presentar un recurso de anulación es necesario que el acto impugnado sea una decisión dirigida al recurrente o que le afecte directa e individualmente. A partir de la aprobación del Tratado de Lisboa, rigen tanto el criterio del interés directo (destinatarios) como el del interés indirecto (afectación), lo cual implica alguna mayor flexibilidad.

*“La exigencia de esta «afectación directa e individual» ha supuesto tradicionalmente en la práctica un filtro insuperable para numerosos recursos presentados por particulares. La interpretación que el Tribunal ha hecho de ambos criterios, justo es reconocerlo, ha sido bastante restrictiva, pese a algunas aperturas puntuales, que no siempre han gozado de continuidad”.*<sup>17</sup>

MANGAS Y LIÑÁN señalan que

*“Las personas físicas y jurídicas disfrutan de legitimación activa cuando solicitan la anulación de decisiones de las que son destinatarias. Este tipo de decisiones se da en los ámbitos donde las Instituciones realizan una aplicación centralizada de las normas de la Unión, básicamente en el derecho de la competencia y en materia de defensa comercial. (...). En todo caso, deben concurrir tres requisitos para que un particular tenga legitimación activa*

<sup>17</sup> García-Valdecasas y Carpi Badía, op. Cit., p. 42.



*para interponer un recurso de anulación, a saber: afectación directa, afectación individual e interés para ejercitar la acción*<sup>18</sup>

Sobre la **afectación directa**, este requisito no ha planteado muchas dificultades ni implica una restricción excesiva a la legitimación activa de los particulares. El TJUE indicó que: *“para que una persona resulte directamente afectada, como requisito para la admisibilidad de un recurso de anulación..., la medida comunitaria impugnada debe surtir efectos directos en la situación jurídica del particular y no debe permitir ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida que están encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias. Lo mismo sucede cuando la posibilidad que los destinatarios tienen de no aplicar el acto comunitario es meramente teórica, por no existir duda alguna de su voluntad de que se realicen las consecuencias de dicho acto”*<sup>19</sup>.

En cambio, la **afectación individual** sí es controvertida y provoca mayor restricción a la legitimación. El TJUE indicó que *“los sujetos*

*distintos de los destinatarios de una Decisión únicamente pueden alegar que ésta les afecta (...) cuando dicha Decisión les atañe debido a determinadas calidades que les son propias o a una situación de hecho que los caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, los individualiza de una manera análoga a la del destinatario (sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. p. 199)”*<sup>20</sup>. La jurisprudencia sobre este requisito ha sido **restrictiva** para reconocer legitimación a los particulares contra actos de carácter general tales como reglamentos o decisiones dirigidas a los Estados, que, como carecen de destinatarios concretos, no permiten identificar a priori un número de sujetos afectados en forma directa por sus disposiciones. CORTÉS MARTÍN comenta:

*“La reducida legitimación de los particulares para controlar directamente la legalidad de los actos comunitarios de alcance general a la que da lugar esta estrecha interpretación de la afectación individual ha sido una cuestión que ha preocupado de manera recurrente a una parte importante de la doctrina, insatisfecha de ver una jurisprudencia altamente restrictiva, hasta el punto de que*

<sup>18</sup> Mangas y Liñán, op. Cit., pp. 446-447.

<sup>19</sup> Sentencia de 5 de mayo de 1998 (Asunto C-386/96, Sociéte Louis Dreyfus & Cie contra Comisión de las Comunidades Europeas)

<sup>20</sup> Sentencia del 19 de mayo de 1993 (Asunto C-198/91, William Cook plc contra Comisión de las Comunidades Europeas)



*algunos han acreditado la idea, sin duda excesiva, de que la Unión Europea estaría irremediablemente afectada de un profundo déficit democrático. Sin embargo (...), no puede negarse que en los últimos diez años esta jurisprudencia ha evolucionado, realizando progresos indiscutibles, aunque, ciertamente, aún insuficientes”<sup>21</sup>.*

Por último, en cuanto al requisito del **interés para ejercitar la acción**, los particulares deben demostrar que su situación jurídica mejoraría con la anulación del acto. En los casos en que el demandante es su destinatario, se presume que la persona acciona contra éste porque le causa perjuicio. En los actos en que no es destinatario, el cumplimiento de los dos requisitos anteriores implica casi automáticamente el interés para ejercitar la acción. De modo que no se trata de un requisito de difícil cumplimiento.

- 2) La **excepción de ilegalidad o inaplicabilidad** (art. 277 TFUE) permite impugnar un reglamento comunitario mediante la impugnación de sus actos de aplicación y desarrollo. Constituye “*un recurso incidental que ha de presentarse en*

*un litigio principal*”<sup>22</sup>. La legitimación activa pertenece a cualquiera de las partes de un litigio previo o asunto principal conocido por el Tribunal de Justicia o el Tribunal General (incluyendo, por ende, personas físicas y jurídicas). La sentencia podría declarar la ilegalidad del acto de alcance general con efectos *erga omnes* o únicamente con efectos entre las partes.

- 3) El **recurso de inacción** (art. 265 TFUE), también llamado “de carencia, omisión o inactividad”, es otra modalidad del recurso de anulación, pues la inacción constituye, por sí misma, una violación del Tratado. Busca que se obligue a la institución demandada a pronunciarse sobre una determinada cuestión o a emitir un acto cuando no hacerlo supone una violación al Tratado. Se trata de una figura relacionada con el silencio administrativo. Poseen legitimación activa los Estados miembros, las instituciones de la UE y *los particulares*.
- 4) El **recurso de personal** se refiere a litigios entre la UE y sus agentes o funcionarios. La competencia de estos recursos la tiene el Tribunal de la función pública, único tribunal especializado que existe a la fecha (art. 270 TFUE). Al ser un recurso

<sup>21</sup> Cortés Martín (José Manuel), Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares? Revista de Derecho Comunitario Europeo Año 7. Núm. 16. Septiembre-Diciembre 2003, pp. 1125-1126.

<sup>22</sup>Molina del Pozo, op. Cit., p. 145



especializado, la legitimación está clara: están legitimados los agentes y funcionarios de la Unión (en ello se asemeja al recurso establecido en el inciso j) del artículo 22 del Estatuto de la CCJ).

*“Este tipo de recurso posee enorme importancia dado el número de casos que cada año se plantean... En efecto, son cuantiosísimos los recursos que los funcionarios de la Unión plantean ante el órgano jurisdiccional de la Unión como consecuencia de impugnaciones realizadas contra resoluciones dictadas por las instituciones en las que dichos funcionarios desarrollan su trabajo y que, naturalmente, le son contrarias, causándoles perjuicios personales en el curso de su carrera funcional”<sup>23</sup>.*

- 5) El **recurso de responsabilidad** (arts. 268 y 370 párrafos 2 y 3 TFUE) busca la indemnización por daños causados por las instituciones de la UE o sus agentes en el ejercicio de sus funciones (responsabilidad extracontractual). La legitimación corresponde, lógicamente, a toda persona física o jurídica que haya sufrido un daño causado por las instituciones y agentes de la UE.

## **D. La universalidad del acceso a la justicia como una exigencia natural de la construcción de una comunidad de Estados.**

Una definición amplia de ‘acceso a la justicia’ comprende “*la tutela judicial efectiva que los Estados están en la obligación de otorgar a sus ciudadanos y ciudadanas*”<sup>24</sup>. Por ello, se puede afirmar que existe una vinculación entre **acceso a la justicia** y **democracia**, pues no podemos olvidar que el acceso a la justicia es un derecho fundamental.

*“...de lo que se trata es que la democracia suponga desarrollo y bienestar y, en ese empeño, mejorar el acceso a la justicia es un aspecto central. Se suele decir que la calidad de una democracia se puede medir por la posibilidad o no que tienen sus ciudadanos y ciudadanas de proteger o dilucidar sus derechos acudiendo a un sistema o mecanismo de justicia independiente y eficiente, sea estatal o no estatal. No es casual, por ello, que la Carta Democrática Interamericana..., haya reafirmado que “...la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática”.”<sup>25</sup>*

<sup>23</sup>Molina del Pozo, op. Cit., p. 148

<sup>24</sup>Acceso a la justicia, llave para la gobernabilidad democrática. Informe final proyecto “Lineamientos y buenas prácticas para un adecuado acceso a la justicia en las Américas”. OEA, Washington, junio 2007, p. 25.

<sup>25</sup>Ibid, p. 35



Sin embargo, como todo derecho fundamental, el acceso a la justicia puede ser limitado, y de hecho las normas procesales establecen las pautas para su ejercicio. Lo anterior se da incluso en las jurisdicciones internacionales. Por ejemplo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos los particulares no poseen *ius standi* ante la Corte Interamericana, sino que accionan por intermedio de la Comisión Interamericana. Ello no significa que no tengan acceso a la justicia, sino que está limitado. En cambio, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos los particulares sí poseen acción directa, lo cual, a pesar de ser muy loable, ha producido una saturación del sistema y lo ha llevado a regiones cercanas a la inoperatividad o la parálisis. A mi juicio, un acceso irrestricto a un sistema de justicia comunitaria o regional podría poner en riesgo su eficacia, sobre todo si los recursos con que se cuenta son limitados. Por ello, en otros escritos he hablado acerca de lo que llamo “**justicia posible**”, que consiste en

*“la búsqueda de que los mecanismos de administración de justicia sean reales y efectivos, no meramente formales o normativos; en la búsqueda de lograr el equilibrio entre justicia pronta y justicia cumplida; en establecer procedimientos que se puedan llevar a la práctica y que no atenten contra la misma seguridad y eficacia del sistema. Lo contrario sería una contradicción: pretender proteger los derechos humanos pero crear las condiciones para que el sistema sea inoperante. Y todo ello,*

*dentro del marco de posibilidades reales de funcionamiento, de conformidad con los recursos disponibles (que siempre serán escasos) y con la idiosincrasia de nuestra región y de los pueblos que la conforman”<sup>26</sup>.*

Así, en relación con los sistemas de administración de justicia comunitaria, las normas pueden fijar requisitos de admisibilidad y de legitimación, y los propios Tribunales comunitarios interpretar los alcances de esos requisitos. Es deseable que esa interpretación sea extensiva, con el fin de permitir el máximo acceso posible. No obstante, los jueces podrán determinar líneas jurisprudenciales más restrictivas. Pero lo que la normativa no puede hacer es convertir el derecho de acceso a la justicia en nugatorio mediante la imposición de requisitos de muy difícil o imposible cumplimiento. La existencia de graves limitaciones (sean de hecho o de derecho) para que los particulares accedan a la justicia de un Tribunal Comunitario podría llegar a constituir un “déficit jurisdiccional” de un determinado sistema regional. Déficit que puede producirse básicamente por dos motivos:

- a) porque el derecho “cierre” la legitimación activa o la dificulte, exigiendo un excesivo número de requisitos, o que éstos sean de muy difícil o imposible cumplimiento, o

<sup>26</sup> Rodríguez Vargas, “Estructura y funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos luego de la entrada en vigencia del Protocolo 14 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”. UCR, 2010. Ensayo no publicado.



- si se atentase contra la igualdad de los sujetos particulares, por ejemplo, mediante prácticas discriminatorias (lo denomino “déficit originado en la normativa procesal”) o
- b) porque los Estados se nieguen a poner en vigencia los convenios o reconocer la competencia de los tribunales regionales, lo que podría equivaler no ya a un simple déficit sino a una verdadera denegación de justicia (comunitaria) para sus ciudadanos (“déficit originado en la ausencia total de acción judicial”).

Para mí, la mera existencia de requisitos de legitimación activa de los particulares ante los tribunales comunitarios no puede considerarse *per se* como déficit jurisdiccional, en la medida en que éstos requisitos sean razonables y proporcionados. Por lo anterior, no creo que exista el primer tipo de déficit ni en Europa<sup>27</sup> ni en Centroamérica.

En cambio, la principal y más grave fuente de déficit jurisdiccional recae en la denegatoria de algunos Estados de otorgar a sus ciudadanos los mecanismos para acudir a los tribunales comunitarios; concretada en su negativa de aprobar y poner en vigencia los instrumentos internacionales correspondientes, y reconocer la jurisdicción y competencia de los órganos jurisdiccionales

regionales, permitiendo con ello a sus nacionales acudir a esos mecanismos.

En la Unión Europea no existe esta situación, ya que el ingreso a ella por parte de un Estado implica *ipso facto* el reconocimiento de las competencias atribuidas al TJUE, que es competente en toda la Unión, y está formado por jueces de todos los países miembros. Y no puede ser de otra manera: esa universalidad se debe entender como una exigencia natural de la construcción de una comunidad de Estados, dado el papel que asume el tribunal regional en cuanto a la defensa e interpretación del derecho comunitario y de los derechos subjetivos derivados de las normas regionales.

En cambio, tristemente, en el sistema centroamericano sí encontramos ese déficit jurisdiccional, debido a que, de los ocho Estados que pertenecen al SICA, en la CCJ únicamente están representados tres, y uno más reconoció la competencia de la CCJ pero aún no ha nombrado sus jueces. Los demás Estados miembros del sistema aún no han aprobado el Convenio de Estatuto de la CCJ, a pesar de que sí suscribieron y aprobaron el Protocolo de Tegucigalpa. Esta situación ha llevado a largas discusiones, sobre todo cuando la CCJ ha conocido de alguna acción contra un Estado miembro que no reconoce su competencia. Pero independientemente de argumentos a favor o en contra, lo cierto es que un gran número de ciudadanos centroamericanos carecen de recursos jurisdiccionales ante la Corte Centroamericana porque sus Estados no han puesto en vigencia esas normas; lo cual atenta contra el principio de tutela judicial efectiva, podría incluso

<sup>27</sup>Aunque para un importante sector de la doctrina dicho déficit sí existe en la UE. Vid. Ortega, (Marta), El acceso de los particulares a la justicia comunitaria, Ariel, Barcelona, 1999, p. 190.



considerarse discriminatorio, y pone en duda los principios democráticos vigentes en la región.

Así lo señaló la misma Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en una jurisprudencia muy relevante sobre las funciones de la CCJ y su importancia en el proceso de integración centroamericano, en la que dijo lo siguiente:

*“el Protocolo de Tegucigalpa..., crea (artículo 12) la Corte Centroamericana de Justicia, organismo encargado de dirimir los conflictos relacionados con normas de carácter comunitario, y cuyas atribuciones, funcionamiento e integración se regulará por su propio Estatuto, que no ha sido aprobado por Costa Rica. A consecuencia de ello, el país y sus **habitantes** se encuentran en **desventaja** frente al órgano llamado a interpretar y aplicar el Derecho Comunitario, situación que puede resultar de relevancia constitucional, en tanto **podría implicar denegación de justicia para los costarricenses**, quienes, al igual que los nacionales de los otros países centroamericanos, derivan derechos y obligaciones de las normas comunitarias, y **se ven colocados en un plano desigual** al acudir a ese Tribunal, merced a la **no aprobación de su convenio constitutivo**”<sup>28</sup>.*

Lo anterior evidencia la necesidad, para garantizar la eficacia del Sistema como un todo, de que todos los Estados reconozcan y sean parte del órgano jurisdiccional regional, como sucede en la UE, con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos de los países miembros. Mientras eso no ocurra, el desarrollo del derecho comunitario será una tarea inconclusa.

<sup>28</sup>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 4638-96 de las 9:03

horas del 6 de septiembre de 1996. El resaltado no es del original.