

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: JURISPRUDENCIA RELACIONADA AL DERECHO AMBIENTAL

RESUMEN: En el presente informe se hace una recopilación de Jurisprudencia de Sala Constitucional relacionada con el Derecho Ambiental.

Índice de contenido

1 JURISPRUDENCIA.....	2
Evaluación del impacto ambiental minero: todo permiso de exploración o concesión de explotación requiere de previo el análisis y la aprobación del estudio o evaluación de impacto ambiental	2
Denegatoria de autorización para la construcción del proyecto urbanístico mencionado en razón de que el estudio de impacto ambiental presentado no cumple con los requisitos establecidos.....	7
Constitución de Consejos Regionales Ambientales establecidos en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Ambiente	9
Alcances del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	10
Sobre el derecho a la salud y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado.....	12
Procedimiento de evaluación de impacto ambiental.....	14
Obligación del Estado de proteger el ambiente, tomando las medidas necesarias para evitar la contaminación.....	16
Secretaría Técnica Nacional Ambiental Denuncia por daños al ambiente.....	19
Contrato de servicios ambientales concepto y naturaleza jurídica	22
Exigencia del estudio de impacto ambiental como requisito para otorgar autorizaciones en los procesos especiales de la explotación minera	26
Derecho internacional del medio ambiente.....	34

1 JURISPRUDENCIA

Evaluación del impacto ambiental minero: todo permiso de exploración o concesión de explotación requiere de previo el análisis y la aprobación del estudio o evaluación de impacto ambiental

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹

Legitimación de los accionantes. Considera este Tribunal que los accionantes se encuentran debidamente legitimados para accionar en esta vía en forma directa (esto es sin necesidad de un asunto previo), toda vez que tal y como lo alegan existe un interés legítimo de los ciudadanos en general respecto de la protección adecuada del medio ambiente, con lo cual bien puede decirse que se trata de la existencia de un interés difuso en relación con el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en tanto éste ha sido entendido (tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional) como el interés que toda persona tiene en relación a circunstancias personales con un derecho o situación jurídica determinada, pero que puede extenderse a los miembros de una determinada categoría que resultan igualmente afectados, como se señaló con anterioridad en la sentencia 3705-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres:

"En el derecho ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero "derecho reaccional", que,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos."

Objeto de la impugnación. En la presente acción de inconstitucionalidad se plantean cuatro impugnaciones concretas en contra del Decreto Ejecutivo número 29300-MINAE, publicado en La Gaceta número 54 del 16 de marzo del 2001, y que es el Reglamento al Código de Minería, a saber: a) Que en los artículos 3, 8, 15, 17, 18, 24 inciso b), 57, 77, 90 y siguientes del Código de Minería se contempla la existencia de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, nomenclatura con al que se identifica a dicho organismo institucional. Sin embargo, en el Reglamento impugnado se establece para dicha dirección un concepto distinto y se pasa a llamar Dirección de Geología y Minas en los artículos 2 3, 5, 19, 33, 44, 53, 77, 98, 123, 148 siguientes y concordantes; estiman que lo anterior es contrario a lo estipulado por la ley, y además, se deja al descubierto la materia de hidrocarburos, así como las competencias inherentes a esa materia. b) Que el Código de Minería en su artículo 34 (referido a las obligaciones del concesionario de una explotación) estipula que el concesionario deberá presentar un estudio completo de impacto ambiental de conformidad con los artículos 97, 101 y 102 de ese cuerpo legal, en el entendido de que dicha obligación se da una vez que se ha otorgado la concesión. No obstante, en el artículo 29 del reglamento cuestionado, se modifica lo anterior de modo que la presentación del estudio de impacto ambiental se establece como una cuestión previa a la presentación de la solicitud, y se sanciona su incumplimiento con el rechazo ad portas de la solicitud. Lo anterior, también evidencia una extralimitación reglamentaria, pues se cambia el momento procesal establecido por la ley para la presentación de ese requisito. c) Que el referido decreto regula situaciones nuevas que no han sido ventiladas en la ley, tal es el caso de la creación de procedimientos especiales como los de la actividad minera de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, regulada a partir del artículo 109 del decreto cuestionado, y el referido a la actividad minera del Estado y sus contratistas que se regula a partir del artículo 136. d) Que además se transgreden cuerpos normativos de orden público como los atinentes a las relaciones laborales y a las condiciones de trabajo contemplados en los convenios internacionales, en el Código de Trabajo y el Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial; donde claramente se establecen obligaciones patronales

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

a partir de que se inician las labores. Siendo que las normas impugnadas otorgan plazos para el cumplimiento de esas normas, tal y como se refleja en los artículos 68, 69 y 81 del decreto cuestionado. Cada uno de estos motivos será analizado en forma individualizada.

Como primer motivo, los accionantes alegan que el Decreto Ejecutivo número 29300-MINAE, que es el nuevo Reglamento al Código de Minería es contrario a la ley, porque al hablar de Dirección de Geología y Minas, en lugar de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, que es la denominación que da la ley, desprotege la materia de hidrocarburos. Este alegato improcedente. Si bien es cierto que el Código de Minería, Ley No. 6797 de veintidós de octubre de mil novecientos ochenta y dos, se refiere a la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, a partir de mil novecientos noventa y cuatro, año en que se promulgó la Ley No. 7399, denominada Ley de Hidrocarburos, ésta materia paso a ser competencia de la Dirección General de Hidrocarburos. El propósito de dicha ley es, según lo dispone en su artículo segundo: "... desarrollar, promover, regular y controlar la exploración y la explotación de los depósitos de petróleo y de cualesquiera otras sustancias hidrocarbурadas, sin importar el estado físico en que se encuentren; además, se propone preservar y proteger el ambiente, a fin de asegurar su uso racional y garantizar los intereses del Estado..." (artículo 2 de la Ley 7399). Tenemos entonces que en nuestro ordenamiento jurídico no está desprotegida la materia de hidrocarburos, como errónea e infundadamente señalan los accionantes, por ello este motivo es improcedente.

En su segundo alegato, lo recurrentes acusan que el reglamento impugnado cambia el momento procesal establecido por el Código de Minería para la presentación del estudio de impacto ambiental, pues en el artículo 29 se dispone que dicho estudio debe ser previo a la presentación de la solicitud ante el Registro Nacional Minero de un permiso de exploración o de una concesión de explotación, mientras que en el artículo 34 del Código de Minería se exige dicho estudio a los concesionarios. Este motivo tampoco es de recibo. El requisito establecido en el artículo 29 del Decreto cuestionado, y que consiste en la obligación de elaborar un estudio de impacto ambiental como trámite previo a la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

presentación de la solicitud de permiso o concesión al Registro Nacional Minero, no contradice ni modifica el Código de Minería. En el ordenamiento jurídico nacional existen numerosas normas que exigen, como requisito indispensable para iniciar actividades, obras o proyectos que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, la aprobación previa de la evaluación de impacto ambiental. Este requisito encuentra sustento en los artículos 11, 21, 50 y 89 de la Constitución Política, en numerosos instrumentos internacionales que son de obligado acatamiento y gozan de plena ejecutoriedad, entre ellos la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en los artículos 92 a 97 de la Ley de la Biodiversidad, número 7788, artículos 17, 14 - 28, 31, 38, 44, 45, 56 a 72, 83, 88 a 89, 99, 98 y 101 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, en el numeral 6 b) de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, número 7779, Artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, número 7399, en los numerales 3, 6.2, 101, 102 y 103 del Código de Minería y en los artículos 11, 239 y 240 de la Ley General de la Administración Pública. En medio de todas estas normas, vale la pena puntualizar que según el propio artículo 3 del Código de Minería, todo permiso de exploración o concesión de explotación requiere de previo el análisis y la aprobación del estudio o evaluación de impacto ambiental, por lo que el reglamento no es contrario a la ley. Por su parte, esta Sala ha reconocido la validez e importancia del requisito en cuestión, así en la sentencia número 6240-93, de las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, la Sala estimó la inconstitucionalidad de una norma que exigía los estudios de impacto ambiental después de la aprobación de la concesión, al respecto dijo lo siguiente:

"XX.- Todas estos instrumentos internacionales son de obligado acatamiento y gozan de plena ejecutoriedad en tanto sus normas no precisen de mayor desarrollo legislativo y por ende deben ser respetadas por el Proyecto de Ley sobre Hidrocarburos en tanto el rango normativo de aquéllos es superior. En consecuencia lo dispuesto por el artículo 41 párrafo 2º del Proyecto que exige los estudios de impacto ambiental después de aprobada la concesión de exploración o explotación sobre todo en caso de particulares, es contraria a los fines, propósitos y obligaciones constitucionales en materia ambiental, en tanto el contrato una vez suscrito crea derechos en favor del interesado. Por ello estima la Sala que el artículo 41 prf. 2º es inconstitucional en este aspecto..."

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

De las razones expuestas en este considerando tenemos, entonces, que no se constata ninguna violación a la Constitución Política, por lo que el recurso, en cuanto a este extremo, es igualmente improcedente.

Como tercer motivo, acusan los accionantes que el decreto impugnado regula situaciones nuevas que no han sido ventiladas en la ley, tal es el caso de la creación de procedimientos especiales como los de la actividad minera de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, regulado a partir del artículo 109 del decreto cuestionado, y el referido a la actividad minera del Estado y sus contratistas que se regula a partir del artículo 136. En cuanto a éste argumento los accionantes se limitan a señalar que la violación constitucional consiste en que el Código de Minería no prevé esos procedimientos y que, por ello, el reglamento viola la ley y lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 140 de la Constitución Política. Sobre este particular, el Tribunal Constitucional considera que el problema de la norma reglamentaria tiene que ver exclusivamente con la violación del principio de legalidad administrativa que se desprende de los artículos 11, 49, 121 y 140 Constitucionales y lo que se pide a la Sala es que haga prevalecer el principio de legalidad al declarar la existencia de una violación de preceptos legales por parte de las disposiciones impugnadas. Pero resulta, que esa labor ha sido asignada por el propio Constituyente a la jurisdicción contencioso administrativa, según se desprende del artículo 49 de la Constitución Política, lo cual obliga a interpretar de forma sistemática el texto constitucional y entender que las cuestiones de legalidad han de someterse a la citada jurisdicción, ello con el fin de mantener esa uniforme distribución de las competencias y el respeto de todas las reglas que conforman la Constitución Política. Obviamente, cualquier impugnación como la que se plantea, lleva implícita una violación de la Constitución Política, dado que de ella se deriva todo el ordenamiento jurídico, pero existe claramente establecido en la propia Constitución, un reparto de competencias con el fin de garantizar al ciudadano una manera de proteger las distintas clases de derechos e intereses que posee. De esta forma se regulan en la Constitución Política, las jurisdicciones contencioso y de trabajo (artículos 49 y 70 de la Constitución Política) y es dentro de ese

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

contexto que debe incrustarse la jurisdicción constitucional, en el entendido de que su competencia se complementa y no se superpone a las señaladas, a los fines de protección del ciudadano (en igual sentido la sentencia número 3379-96, de las diez horas y cincuenta y siete minutos del cinco de julio de mil novecientos noventa y seis). Por lo dicho, este motivo del recurso es inadmisibile y así debe ser declarado.

Como cuarto y último motivo de impugnación los recurrentes señalan que el Decreto Ejecutivo número 29300-MINAE, "transgrede cuerpos normativos de orden público como los atinentes a las relaciones laborales y a las condiciones de trabajo contemplados en los convenios internacionales, en el Código de Trabajo y el Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial; donde claramente se establecen obligaciones patronales a partir de que se inician las labores. Siendo que las normas impugnadas otorgan plazos para el cumplimiento de esas normas, tal y como se refleja en los artículos 68, 69 y 81 del decreto cuestionado...". Sin embargo, en virtud de la legitimación que tienen los accionantes la anterior impugnación resulta inadmisibile, toda vez que escapa a la materia ambiental.

Conclusión. Por las razones expuestas en cada uno de los temas analizados, la Sala considera que el Decreto Ejecutivo número 29300-MINAE, que el Reglamento al Código de Minería, publicado en La Gaceta número 54 del 16 de marzo del 2001, no transgrede lo dispuesto en los artículos 9, 11, 50, 56, 121 inciso 1), 140 incisos 3) y 18) de la Constitución Política. En consecuencia, procede desestimar la acción, como en efecto se hace .

Denegatoria de autorización para la construcción del proyecto urbanístico mencionado en razón de que el estudio de impacto ambiental presentado no cumple con los requisitos establecidos

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]²

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

La Administración , a la luz del artículo 41 Constitucional, tiene la obligación de garantizarle a los administrados el cumplimiento de la justicia pronta y cumplida, sin denegación. Eso implica, en el ámbito de la justicia administrativa, su obligación de decidir con diligencia y celeridad los reclamos planteados por los administrados, de tal manera que su resolución sea congruente con los extremos alegados. Obsérvese además que el derecho de respuesta se completa con la comunicación a la persona interesada del resultado de su gestión, dentro de un plazo razonable. No es suficiente el simple dictado o emisión del acto administrativo, puesto que la persona que ha hecho la respectiva solicitud no conoce la respuesta. No es sino a partir de que la comunicación es practicada, cuando el interesado ya conoce cuál es la manifestación de voluntad administrativa, y en consecuencia, obtiene la respuesta que pidió. En otras palabras, sin la debida comunicación, no se cumple con la garantía contenida en los artículos 27 y 41 de la Constitución política.

En el presente caso, el 7 de junio del 2004 la empresa amparada presentó ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental el Estudio de Impacto Ambiental prevenido por esa autoridad mediante resolución No. 620-2002-SETENA de las diez horas cuarenta minutos del 22 de agosto del 2002, en razón de la solicitud de autorización para la construcción de un proyecto urbanístico denominado Urbanización Boulevard Oreamuno etapa II , a ubicarse en Oreamuno de Cartago. Mediante resolución No. 2316-2004-SETENA de las once horas cincuenta y cinco minutos del 2 de diciembre del 2004, la Comisión Plenaria de la Secretaría demandada, en sesión ordinaria No. 045-2004, celebrada el 29 de noviembre de ese año, acordó rechazar dicho Estudio de Impacto Ambiental presentado por la amparada y el proyecto de Urbanización denominado Boulevard Oreamuno II , sita en Oreamuno de Cartago. Lo anterior significa que lo demandado por los recurrentes en esta sede fue atendido por la Administración , incluso antes de la interposición de este Amparo el pasado 3 de agosto. Igualmente, ha quedado demostrado que dicho pronunciamiento no pudo serle comunicado a pesar de los cinco intentos que según se indica, bajo la gravedad del juramento, se hicieron, pero ello ya es responsabilidad de la empresa amparada. Bajo ese contexto, se estima que en la especie no se han producido quebrantos constitucionales susceptibles de tutela en la vía de amparo, por lo que el recurso debe declararse sin lugar, como en efecto se hace.

Constitución de Consejos Regionales Ambientales establecidos en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Ambiente

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]³

Efectivamente la creación de dichos Consejos Regionales Ambientales proviene del artículo 7 de la Ley Orgánica del Ambiente, el cual fue debidamente reglamentado mediante decreto No. 26973-MINAE publicado en La Gaceta número 100 el 26 de mayo de 1998. Sin embargo indica el recurrido en su informe, que a pesar de existir tal normativa ésta resulta inaplicable, en razón de que al haberse producido la reforma al Código Municipal en cuanto a la desaparición de la figura del Gobernador Provincial, el artículo 9 de la Ley Orgánica del Ambiente que establece la conformación de estos Consejos Regionales, no puede ser ejecutado, toda vez que la Ley estipula que el funcionario que deberá presidirlos es el Gobernador Provincial. Así las cosas, lleva razón el recurrido en indicar la imposibilidad legal que tenían de llevar a cabo tal constitución, pues de conformidad con el principio de legalidad, la administración se ve sujeta a realizar todo lo que le esté expresamente ordenado o permitido por ley, y en el caso de estudio, esta constitución no era posible, en razón precisamente de la promulgación de otra norma posterior, que es mediante la cual se reformó el Código Municipal y eliminó la figura del Gobernador Provincial, dejando en apariencia un vacío legislativo en la Ley Orgánica del Ambiente para cumplir con la disposición del artículo 7. Sin embargo, tratándose de asuntos ambientales y de la participación ciudadana en este tipo de asuntos propios de su interés y por supuesto, de interés local, dichos Consejos pueden ser constituidos, de conformidad con lo considerado por esta Sala en la sentencia No. 6469-97 por conexidad, en el siguiente sentido:

"...Razones esenciales de la hermenéutica jurídica, determinan que la Sala entienda que habiéndose estructurado en el proceso constituyente el régimen municipal, con prescindencia absoluta de cualquier injerencia del Poder Ejecutivo, ya no podrán los gobernadores y jefes políticos actuar en el campo exclusivo de las Municipalidades (entrada en vigencia del Código Municipal, día uno de enero de mil novecientos setenta y uno) para suplantar su autoridad, y es así, por consiguiente, que en todo el texto de la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Ley sobre la Venta de Licores, cuando se habla de la autoridad superior de policía, de gobernadores y de jefes políticos, se está refiriendo a la Municipalidad de la jurisdicción y entendida la Ley así, ésta no resulta inconstitucional.

VII.- HOMOLOGACIÓN DE LA LEY SOBRE LA VENTA DE LICORES AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ACTUAL.- Dicho todo lo anterior, los conceptos que utiliza la ley para referirse al jerarca político-administrativo de entonces en las municipalidades, quedaron automática e implícitamente modificados y sustituidos por el concepto del gobierno local o de la respectiva Municipalidad, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política actual, el 8 de noviembre de 1949, de manera que es necesario homologar el texto de la ley en sus artículos 6 (autoridad superior de policía), 8 (gobernadores), 10 (la policía), 11 (gobernador y gobernador de la provincia), 13, 14, 17 y 18 (gobernador y delegado cantonal de la Guardia de Asistencia Rural), 23 (autoridad superior de policía), para entender que allí debe leerse, en todos los casos, "la respectiva municipalidad"..."

Precisamente el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente, establece: " El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente ". Por consiguiente, tratándose de asuntos de interés local y de competencias propias de las Municipalidad de conformidad con la norma de cita, deberá entenderse hacia futuro, que los Consejos Regionales Ambientales establecidos en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Ambiente sí pueden constituirse, siendo que en lo que respecta a la figura del Gobernador de Provincia, éste deberá ser sustituido por un funcionario de la Municipalidad de cada localidad. No obstante, en razón de todo lo anteriormente considerado, el recurso debe ser desestimado en cuanto a este extremo se refiere.

Alcances del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁴

La Sala Constitucional, en otras ocasiones, ha desarrollado los alcances del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Particularmente ilustrativo es lo resuelto en la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

sentencia número 2002-04830 de las dieciséis horas del veintiuno de mayo del dos mil, criterio reiterado en la sentencia 2002-8996 de las diez horas con catorce minutos del seis de septiembre de dos mil dos, en la que señaló en lo que interesa:

"Nuestra Constitución Política, en su artículo 50, reconoce expresamente el derecho de todos los habitantes presentes y futuros de este país, de disfrutar de un medio ambiente saludable y en perfecto equilibrio. El cumplimiento de este requisito es fundamental garantía para la protección de la vida y la salud públicas, no sólo de los costarricenses, sino además de todos los miembros de la comunidad mundial. La violación a estos fundamentales preceptos conlleva la posibilidad de lesión o puesta en peligro de intereses a corto, mediano y largo plazo. La contaminación del medio es una de las formas a través de las cuales puede ser rota la integridad del ambiente, con resultados la mayoría de las veces imperecederos y acumulativos. El Estado costarricense se encuentra en la obligación de actuar preventivamente evitando -a través de la fiscalización y la intervención directa- la realización de actos que lesionen el medio ambiente, y en la correlativa e igualmente ineludible prohibición de fomentar su degradación".

De lo anterior, se desprende claramente que el Estado se encuentra comprometido con la protección al medio ambiente y la salud pública, por lo que ha partir de ello conviene realizar el análisis del caso concreto para determinar en definitiva si se ha producido violación alguna a los derechos fundamentales de la amparada.

De los informes rendidos bajo juramento y de la prueba aportada se constata que el Área Rectora de Salud de Grecia sí atendió la queja principal de la amparada en relación con las molestias causadas por el funcionamiento del Taller de Enderezado y Pintura B y D, pues se giró la orden sanitaria correspondiente y se realizaron las inspecciones del caso, lo que dio a lugar a que el propietario del negocio pusiera a Derecho su situación, al punto de que en la actualidad el local se encuentra cerrado. Por ejemplo, el 22 de abril de 2003, la autoridad recurrida, visitó el lugar con el propósito de hacer efectiva la orden de clausura, pero constató que no estaba funcionando taller alguno. Esta actuación demuestra la diligencia del Área Rectora de Salud, quien cumplió con el trámite de sus competencias. Asimismo, se demostró que actualmente se tramita la causa penal contra el propietario del taller, señor Bernal Oviedo Espinoza, por el delito de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

desobediencia a la autoridad, en donde también el Área Rectora de Salud ha sido diligente en suministrar las copias certificadas que le ha solicita la Fiscal de Grecia. Desde ese punto de vista no se demuestra que haya existido inercia administrativa en el tratamiento del problema al que se refiere la recurrente. Así que en cuanto a ese extremo procede la desestimatoria del recurso.

Sobre el derecho a la salud y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado

[Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia]⁵

El recurrente alega que las autoridades del Ministerio de Salud no han atendido diligentemente las denuncias planteadas por él y su familia, con relación a un problema de filtración de aguas negras y servidas en su propiedad, pese a que las inspecciones y los estudios realizados demuestran que existe contaminación. A criterio del amparado, lo anterior constituye una violación a sus derechos fundamentales y a los de su familia, específicamente a la salud y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Del informe rendido bajo fe de juramento así como de las pruebas allegadas en autos se tiene por demostrado que: a) desde 1999, la familia Sandí Ortega ha presentado ante el Área de Salud de Alajuelita diversas denuncias a efectos de que se solucione el problema por contaminación de aguas negras y servidas que se filtran en su propiedad provenientes de la vivienda de Gerardo Corrales (folios 14, 20, 49, 74, 87, 115, 127, 149, 215, 232); b) al respecto, las autoridades recurridas han realizado distintas pruebas de coloración de las aguas negras y servidas, arrojando resultados positivos y negativos (folios 11, 34, 39, 52, 163, 220, 221, 244); c) consecuencia de lo anterior, se han girado las órdenes sanitarias N° 134-99 del 6 de diciembre de 1999, N° 011-02 del 22 de marzo de 2002, N° 01-03 del 8 de enero de 2003 (folios 109, 33, 26 respectivamente); d) en virtud del incumplimiento de las órdenes sanitarias N°134-99 y N°01-03 por parte del señor Gerardo Corrales Acuña, el 26 de abril del 2000 y el 22 de abril de 2003 respectivamente, el Área de Salud de Alajuelita mediante oficios N°056-2000 y N°050-03 envió el caso al Juzgado Contravencional de Menor Cuantía y a la Fiscalía ambas de Hatillo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

para que se investigue el delito de desobediencia (folios 108, 110); e) mediante resolución de las 14:00 horas del 10 de junio de 2003, la Fiscalía de Hatillo solicitó la desestimación del delito de desobediencia mencionado (folio 161); f); el 21 de octubre de 2003 se realizó una nueva inspección en la vivienda del señor Gerardo Corrales, comprobándose el cumplimiento de lo ordenado en la orden sanitaria N°01-03, asimismo, se realizó una prueba de coloración de aguas negras con fluoresceína arrojando un resultado negativo (folios 163 y 165).

Sobre el derecho a la salud y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Si bien nuestra Constitución Política no reconoce de forma expresa el derecho a la salud, éste se deriva indiscutiblemente del artículo 21 que establece "la vida humana es inviolable". Por su parte el artículo 50 constitucional consagra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho fundamental de todo ser humano, atribuyendo al Estado el papel de garante en la defensa y protección de este derecho. Reiteradamente, esta Sala ha reconocido la importancia de la protección del medio ambiente y a su indiscutible conexión con el derecho a la vida y a la salud. En este sentido, se ha determinado que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un requisito indispensable para la existencia y garantía del derecho a la salud y por ende a la vida de las personas. Cabe agregar que el derecho a un ambiente sano tiene un contenido amplio que equivale a la aspiración de mejorar el entorno de vida del ser humano, de manera que desborda los criterios de conservación natural para ubicarse dentro de toda esfera en la que se desarrolle la persona, sea la familiar, la laboral o la del medio en el cual habita.

En el caso concreto, del informe rendido así como del material aportado esta Sala concluye que efectivamente se produjo la violación alegada por el recurrente. Desde 1999, los distintos miembros de la familia Ortega Sandí han venido presentando denuncias ante el Área de Salud de Alajuelita, a fin de que se solucione el problema de filtración de aguas negras y servidas en su vivienda provenientes de la propiedad vecina. Debido a esta situación el Área de Salud de Alajuelita, ordenó la realización de distintas pruebas de coloración de aguas negras y servidas, las cuales arrojaron resultados positivos y negativos; a raíz de esta situación, la recurrida giró las órdenes sanitarias N°134-99, N°011-02 y N°01-03 mediante las cuales se ordenó al señor Gerardo Corrales a reparar el tanque séptico y el sistema de drenaje de su vivienda. No obstante, estas órdenes sanitarias fueron

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

desatendidas, de tal forma que el caso fue remitido en dos oportunidades a las instancias judiciales pertinentes para su conocimiento por el delito de desobediencia (folios 108, 110). Como se observa, si bien el Área de Salud ha realizado algunas diligencias a fin de resolver el problema del amparado, lo cierto es que éstas no han sido eficientes ni se han realizado en un plazo razonable, de forma que el recurrente y su familia han soportado la contaminación en su vivienda por más de cuatro años, en evidente detrimento de su salud y calidad de vida. Por otra parte, del material aportado al expediente, no observa esta Sala que las autoridades hayan dado un seguimiento adecuado al problema de marras, ya que pese a que el recurrente solicitó una nueva inspección en dos ocasiones posteriores al envío de su caso a la Fiscalía de Hatillo (folios 20 y 123), no fue sino hasta el 21 de octubre del presente año, una vez que había sido notificada la resolución de curso del presente recurso, que se procedió a efectuar una inspección en la vivienda del señor Corrales así como una nueva prueba de coloración de las aguas negras. Pese a que según lo informado por las autoridades recurridas, en la inspección realizada el 21 de octubre pasado se verificó el cumplimiento de la orden sanitaria N°01-03 que había sido girada desde el 8 de enero del 2003, así como también la prueba de coloración de aguas negras arrojó un resultado negativo, a criterio de esta Sala las actuaciones de la recurrida no han sido diligentes ni céleres en la tutela de los derechos fundamentales de los amparados, quienes han soportado por mucho tiempo una situación que a todas luces resulta intolerable tratándose de la salud y el medio ambiente, derechos que no admiten dilación alguna en cuanto a su protección y restitución. En razón de lo anterior, se declara con lugar el recurso y se condena al Estado al pago de daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a la presente declaratoria, los cuales se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.

Procedimiento de evaluación de impacto ambiental

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁶

En sentencia número 2002-011046 de las nueve horas cincuenta y tres minutos del veintidós de noviembre del dos mil dos, esta Sala resolvió el recurso de amparo número 02-09069-0007-CO, en el que se impugnó la falta de realización del estudio de Impacto Ambiental, en el Primer Procedimiento Abreviado para la licitación de placas de taxi, alegando que ello lesionaba lo dispuesto en el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

artículo 50 de la Constitución Política. En esa oportunidad, se indicó lo siguiente :

"Único.- En general, la procedencia del recurso de amparo está condicionada no sólo a que se acredite la existencia de una turbación -o amenaza de turbación- a uno o más de los derechos o garantías contemplados en la Carta Política o en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el país; 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. En el caso de estudio, conforme se desprende del escrito de interposición del recurso, en el fondo, la disconformidad acusada, resulta ser en razón del Ministerio de Obras Públicas y Transportes decidió no realizar el estudio de impacto ambiental para el Primer Procedimiento Abreviado de Taxis. Considera esa omisión implica un vicio en la licitación correspondiente y solicita a la Sala que sea anulada. Sin embargo, se trata de un hecho o circunstancia que es precisamente del tipo que, como se dijo, no cabe ventilar aquí, ya que a este Tribunal no le compete valorar y determinar si el Primer Procedimiento Abreviado para la licitación de placas de taxi, se ajusta o no a los requerimientos legales. Por tal motivo, es en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y en última instancia, en la vía ordinaria competente, donde deberá resolverse esa situación, en caso de que así corresponda. En este sentido, no resulta procedente que la Sala vierta pronunciamiento alguno (positivo o negativo) sobre el caso, porque para dilucidar si ha habido infracción o no de derechos fundamentales, primero se debe resolver el asunto en el plano de la legalidad. En consecuencia, lo que procede es desestimar el recurso de amparo planteado, como en efecto se hace."

Como el supuesto analizado en la sentencia parcialmente transcrita, es similar al que nos ocupa, y no existe motivo para variar el criterio vertido en esa oportunidad, resulta aplicable a la resolución de este amparo. En todo caso, los amparados tienen

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

la posibilidad de plantear los reclamos que estimen pertinentes ante el Consejo de Transporte Público. Por consiguiente, al no constatarse violación constitucional alguna en su perjuicio, lo procedente es rechazar el recurso, como en efecto se hace.

Obligación del Estado de proteger el ambiente, tomando las medidas necesarias para evitar la contaminación

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁷

Tratándose del derecho a vivir en un medio ambiente "sano y ecológicamente equilibrado" la Sala Constitucional ha reconocido la existencia de un interés difuso a favor de todos los habitantes de la República, siendo consistente en sus pronunciamientos destinados a la tutela efectiva de los derechos y libertades de las personas.- Así, en sentencia número 2219-99 de las quince horas con dieciocho minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve la Sala indicó:

V.- ... El objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; al igual que la salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, entre otros. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en el artículo 50 de la Constitución Política, garantiza el derecho del hombre a hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, lo que implica el correlativo deber de proteger y preservar el medio, mediante el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. El Estado también tiene la obligación de procurar una protección adecuada al ambiente; consecuentemente, debe tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación y, en general, las alteraciones producidas por el hombre que constituyan una lesión al medio. Al respecto, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos estipula: "Artículo 11.- Derecho a un medio ambiente sano.- Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente ". En igual sentido, el principio primero de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano establece : "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras". A fin de evitar que la existencia del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado esté restringida al plano semántico de la realidad jurídica, el derecho ambiental ha integrado una serie de principios rectores que garantizan la tutela efectiva del derecho. Uno de los principios esenciales que componen el derecho ambiental es el "principio precautorio" o "principio de la evitación prudente", el cual está contenido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, que literalmente indica: "Principio 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". (En igual sentido ver artículo 11 de la Ley de Biodiversidad). El término prevención deriva del latín "praeventio", que alude a la acción y efecto de prevenir, a aquellas preparaciones y disposiciones que se hacen anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas y socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente.

En este caso, de la relación de hechos consignada en el considerando anterior, se concluye que los movimientos de tierra denunciados (los que implicaron la tala o corta de árboles ubicados en el terreno en cuestión indispensables para las remociones y construcciones autorizadas) dieron inicio con posterioridad a la emisión de la resolución 031-98-SETENA de las ocho horas quince minutos del veintiocho de enero de mil

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

novecientos noventa y ocho -que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) presentado por Hospital Cima San José- y con el visto oportuno de la Municipalidad de Escazú según, consta en permiso de construcción 98078 del once de marzo siguiente. Sobre las construcciones propias del edificio HSJ, su ejecución dio inicio con posterioridad al dictado de la resolución 198-98-SETENA de las catorce horas veinticinco minutos del veintidós de abril de mil novecientos noventa y ocho -que aprueba el anexo presentado por Hospital CIMA San José sobre el Estudio de Impacto Ambiental- y a la emisión de los permisos de construcción 98227 del veintidós de junio de, 98282 del veintinueve de julio, 98371 del veintitrés de setiembre, y 99000 del veintitrés de diciembre todos de mil novecientos noventa y ocho, correspondientes a las etapas I, II y III del proyecto. Siendo entonces que los movimientos de tierra y construcciones impugnados iniciaron con aprobación previa de los EsIA respectivos, no se observa el incumplimiento de lo dispuesto por los principios 1, 6 y 15 contenidos en la Declaración de Río, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los artículos 11, 50 y 74 constitucionales y el numeral 17 de la Ley Orgánica del Ambiente (artículo 17). Sobre el incinerador ubicado en el edificio HSJ, por oficio UPC-PC-A-128-99 del veintidós de febrero de mil novecientos noventa y nueve la Unidad de Permisos y Controles del Ministerio de Salud comunica al HSJ la aprobación de la ubicación de incinerador en los términos descritos en el informe UPC-PC-A-631-98, previo estudio y revisión del EsIA realizado en este sentido (folios 633 a 635). Por resolución DAME-007-2000 del siete de febrero del dos mil, la Municipalidad de Escazú otorgó autorización de funcionamiento ordinario del incinerador al HSJ con la condición de que HSJ remita a la Municipalidad, previa gestión ante el Ministerio de Salud -cuya gestión administrativa se ajusta a lo dispuesto por los artículos 11 y 50 constitucionales-, informes bimensuales y semestrales sobre los efectos que dicho funcionamiento produce en el medio. De lo expuesto se desprende que HSJ ha recibido las aprobaciones administrativas previas requeridas por el ordenamiento jurídico para la construcción y operación del edificio y el incinerador en él instalado; motivo por el cual de su parte no se observa una acción u omisión que transgreda los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente a favor de los amparados. Por otra parte, si bien los EsIA son suficientes para dar inicio a las obras cuestionadas ("preventio" o control a priori) no lo son para determinar los efectos del funcionamiento y operación del edificio HSJ a posteriori, por la multiplicidad de factores que inciden en el medio y en el desarrollo de las actividades humanas de toda índole. En vista de esto, y en lo que

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

al incinerador se refiere, la Municipalidad de Escazú ha optado por condicionar su funcionamiento a la remisión de informes bimestrales y semestrales al Ministerio de Salud, todo en tutela de lo dispuesto -como se indicó supra- por los numerales 50, 11 y 74 constitucionales. Debido a que HSJ omitió rendir los informes solicitados con posterioridad al nueve de mayo del año en curso, por resolución DAME-090-2000 de las quince horas del nueve de octubre del año en curso, la Municipalidad de Escazú declara el incumplimiento del Hospital CIMA San José y ordena proceder a la clausura del incinerador, hasta tanto los representantes del CIMA cumplan las condiciones establecidas en la resolución DAME-007-2000. Esto evidencia que los órganos administrativos han actuado oportunamente en la tutela efectiva de los derechos cuya transgresión denuncian de los amparados (ver en el mismo sentido estudios atmosféricos y monitoreos en folios 639 y siguientes), siendo que el incumplimiento del Hospital en lo que se refiere a la remisión de informes no constituye una transgresión que amerite declarar una lesión del Derecho de la Constitución en perjuicio de los amparados, en vista de la acción oportuna del Estado mediante el dictado de la orden de cierre o clausura en cuestión (folio 618). Por otra parte, se observa que la denuncia interpuesta por los aquí amparados el once de noviembre de este año, fue remitida en principio ante el Tribunal Ambiental Administrativo desde el cinco de noviembre anterior; órgano que dio trámite a la denuncia de los vecinos de Los Laureles y Los Rosales en expediente administrativo 125-99-TAA y que mediante sus actos y resoluciones (incluyendo inspecciones "in situ" y comparecencias orales) han indagado sobre la legitimidad de los hechos aquí denunciados sin las limitaciones propias de los procedimientos sumarios

Secretaría Técnica Nacional Ambiental Denuncia por daños al ambiente

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁸

En reiteradas resoluciones, esta Sala ha considerado que

“DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO. Las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos a efecto de obtener un acto administrativo final, cuyo contenido psíquico puede ser volitivo, de juicio o de conocimiento. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos –situaciones jurídicas sustanciales– (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios). Es lógico y sensato que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que, la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el pedimento inicial formulado por el administrado y su resolución final debe mediar un tiempo fisiológicamente necesario (vacatio o distantia temporis), impuesto por la observancia de los derechos fundamentales de aquel (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio) y la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. No debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos –del órgano administrativo director, decisor y del propio gestionante– concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse. Consecuentemente, la substanciación de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo necesario que garantice el respeto de los derechos fundamentales de éstos, una ponderación adecuada de los elementos fácticos, jurídicos, del interés particular, de terceros y de los intereses públicos involucrados. Sin embargo, lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportuno y cumplido en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados. Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), eficacia y eficiencia (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política, 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1º, ibidem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstas para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos.

NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y PLAZOS RAZONABLES. En materia de procedimientos administrativos, es menester distinguir entre el de naturaleza constitutiva y el de impugnación. El primero tiene como principal propósito el dictado de un acto administrativo final que resuelva el pedimento formulado por el gestionante o parte interesada –en un sentido favorable o desfavorable–, y el segundo está diseñado para conocer de la impugnación presentada contra el acto final que fue dictado en el procedimiento constitutivo –fase recursiva–. El procedimiento constitutivo puede ser, a modo de ejemplo, los procedimientos ordinario y sumario normados en la Ley General de la Administración Pública o cualquier otro especial por razón de la materia regulado en una ley específica y que sea posible encuadrarlo dentro de las excepciones contenidas en el numeral 367, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública y en los Decretos Ejecutivos números 8979-P del 28 de agosto y 9469-P del 18 de diciembre, ambos de 1978. El procedimiento de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

impugnación comprende los recursos ordinarios (revocatoria, apelación y reposición) y los extraordinarios (revisión). Para sendos supuestos, y en lo que se refiere a los procedimientos administrativos comunes –ordinario, sumario y recursos–, la Ley General de la Administración Pública establece plazos dentro de los cuales la respectiva entidad pública debe resolver ya sea la petición o solicitud inicial o el recurso oportunamente interpuesto. En efecto, el artículo 261, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública establece que el procedimiento administrativo ordinario debe ser concluido, por acto final, dentro del plazo de dos meses posteriores a su iniciación; para la hipótesis del procedimiento sumario, el artículo 325 ibidem, dispone un plazo de un mes –a partir de su inicio– para su conclusión. En lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación, el numeral 261, párrafo 2º, fija un plazo de un mes. Cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, se produce un quebranto del derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida establecido en el artículo 41 de la Constitución Política” (sentencia número 2002-12170 de 10:59 hrs. de 20 de diciembre de 2002).-

En el presente asunto se encuentra plenamente acreditado que las gestiones de los amparados no han sido contestadas ni resueltas por la SETENA, con lo que se ha producido una dilación indebida o retardo que ha vulnerado el derecho fundamental a una justicia administrativa –en vía administrativa– pronta y cumplida, por lo que se impone declarar con lugar el recurso y ordenar a la Secretaria General de la SETENA que, dentro del plazo de un mes, resuelva el recurso de revocatoria interpuesto por los recurrentes; dentro del plazo de dos meses, inicie, tramite y dicte el acto final en el procedimiento administrativo contra la empresa Unión FENOSA y la Regencia ambiental del PH La Joya y, por último, dentro de los ocho días siguientes a la notificación de esta sentencia, se pronuncie en cuanto a la solicitud de suspensión del acto administrativo SG 352-2002 SETENA; plazos que se cuentan a partir de la comunicación de esta sentencia.

Contrato de servicios ambientales concepto y naturaleza jurídica

[TRIBUNAL AGRARIO]⁹

"I. El licenciado Omar Brenes Arroyo, en la condición de apoderado

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

especial judicial de la entidad demandada, a folio 374, interpone la excepción denominada "perpetua de litisconsorcio necesaria". Fundamenta su pedido, pues estima no fue llamado al proceso de forma oportuna el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, porque los actores de acuerdo a la prueba visible a folios 6 a 17, sometieron los once contratos de arrendamientos al régimen forestal voluntario para ejecutar un plan de reforestación. Los arrendatarios suscribieron un contrato grupal con la Cooperativa Agropecuaria e Industrial de la Península de Nicoya R.L, proyecto de reforestación número 007, al respecto aporta a folios 421 a 893 copias del expediente 211 TE 05 el cual se encuentra en el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, estima, en consecuencia ese ente público, el Estado por medio del Ministerio del Ambiente, y a la Cooperativa Copepenin R.L., deberán ser integrados al proceso como litis consortes, porque los actores pretenden una indemnización por los daños sometidos a las plantaciones sometidas a los contratos forestales aludidos. Esos entes han aportado grandes sumas de dinero a los proyectos de los actores, según dice el gestionante, y ellos han omitido manifestarlo en este proceso. Estima podrían incurrir en la hipótesis del artículo 100 del Código Procesal Civil, de "la estafa procesal" (sic). Sobre la procedibilidad de esta excepción, analiza sentencias de este Tribunal y de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, por medio de las cuales concluye, en la especie se debió integrar la litis de forma correcta ante la omisión del juzgado de instancia, a pedido de la parte actora. Finaliza requiriendo, por haber transcurrido el momento procesal oportuno para integrarla, se dicte una sentencia desestimatoria o inhibitoria condenando a los actores al pago de ambas costas.

II. La excepción interpuesta, tal y como lo expresa la propia entidad bancaria, es improcedentes; pues, aun en el evento de tratarse de la integración de la litis, y éste es un presupuesto de procedibilidad de la acción, lo conveniente es analizar de oficio si deberá llamarse a esas entidades como tercero de conformidad con el ordinal 40 de la Ley de Jurisdicción Agraria. En el subjúdice los actores reclaman a la entidad bancaria, el pago de los daños y perjuicios sufridos en sus plantaciones, en virtud de un incendio que según se relata en los hechos de la demanda (folio 56 a 70), se inició en la porción propiedad de la demandada. En lo medular piden el resarcimiento del costo económico por el manejo técnico de la plantación, la pérdida en promedio de un 15% del tronco de cada árbol quemado cuando llegue a su edad adulta; la mortalidad de las plantas luego del incendio; la resiembra de los árboles muertos por el fuego; el tiempo del atraso o lucro cesante que experimentó la plantación; pagar a la sociedad actora

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

el costo de reparación, eliminación de escombros, postes quemados, árboles caídos sobre cercas por el fuego; alambres de púas calcinados; la reconstrucción de 4 kilómetros de cercas limítrofes y colindantes; el daño sufrido por el bosque primario que se quemó; el daño producido al suelo a raíz del incendio, además de intereses y costas de esta acción. III . Del estudio de las pretensiones de las actoras se desprenden tres orientaciones en su reclamo: 1. El resarcir los daños y perjuicios de los arrendatarios, por la pérdida o deterioro de las plantaciones. 2. Los daños y perjuicios de la arrendante y propietaria del fundo. 3. Los daños al suelo, o sea al ambiente por el efecto del incendio. Sobre el primer grupo, efectivamente éstos tienen los contratos sometidos al régimen privado forestal, y han contado con el pago de los servicios ambientales al tenor de la Ley Forestal 7575. Es precisamente por el Fondo Nacional de Financiamiento forestal que han obtenido beneficios económicos (artículo 46 de la referida Ley). El pago de servicios ambientales resulta ser el producto de los intentos del Estado tendientes a procurar la conservación y uso sostenibles de los bosques tropicales. Es un sistema de orden financiero, el cual pretende retribuir a los dueños (en este caso) de las plantaciones forestales los beneficios ambientales que éstos proporcionan al país, pues afectan positivamente al ambiente. En este caso, el beneficio económico para los arrendatarios es con la finalidad del establecimiento de una plantación forestal (ver documentos folios 18 a 23 relativos al programa de Coopepenin R.L.). Esta cooperativa a su vez, organiza a un grupo de arrendatarios o propietarios de fundos, para someterse a un proyecto de reforestación. Este ente se encargaría de coordinar y supervisar el proyecto el cual sería ejecutado de forma individual, entre ellos por los actores- arrendatarios (contrato a folio 422). Dentro de la ejecución del contrato se pacta el pago a tractos anuales por el servicio ambiental que brindan. Además el contrato establece una serie de obligaciones tanto para los productores como para la organización. Este tipo de contrato es voluntario, pero de conformidad al artículo 58 del Reglamento a la Ley Forestal durante la ejecución de éste la propiedad inmueble queda sujeta a afectaciones en razón del régimen de los servicios ambientales. Esto es con la finalidad de salvaguardar la actuación del FONAFIFO que es el ente con personalidad jurídica instrumental a quien el Estado le delegó la ejecución del pago de los servicios ambientales, (artículo 46 de la Ley Forestal). Por tal razón todos aquellos procesos judiciales en los cuales se puedan ver afectados esos compromisos ambientales, deberán ser llamados a juicio en calidad de terceros. En este caso, se trata de determinar la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

responsabilidad de la entidad bancaria en el siniestro, en virtud del daño a la plantación, sobre la cual éstos han recibido fondos de la FONOFIFO. La modalidad utilizada en este asunto es con la entrega de dinero en efectivo y al tenor del artículo 46 y 69 de la Ley Forestal, pues se está financiando mediante créditos un proceso de reforestación. IV. Respecto a las pretensiones relativas al daño al suelo, ello se refiere al eventual daño causado a la biodiversidad, pues ese incendio pudo haber afectado la variabilidad de organismos vivos de fuente terrestres, así como la incidencia en la capacidad del suelo para la producción. El contrato de servicios ambientales, resulta un mecanismo para la protección de la biodiversidad, y en particular de los ecosistemas boscosos, pues estos dan grandes beneficios al país. De conformidad con el artículo 3 inciso i) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ARTICULO 3°.- ATRIBUCIONES: ... Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:) Actuar en defensa del patrimonio nacional, de los recursos existentes en la zona marítimo-terrestre, el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Tomar las acciones legales procedentes en salvaguarda del medio, con el fin de garantizar el derecho constitucional de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Velar por la aplicación correcta de convenios, tratados internacionales, leyes, reglamentos y otras disposiciones sobre esas materias. Investigar, de oficio o a petición de parte, toda acción u omisión que infrinja la normativa indicada. Ser tenida como parte, desde el inicio del procedimiento, en los procesos penales en que se impute la comisión de una infracción o la violación de la legislación ambiental y de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre. Para ello, podrá ejercitar la acción penal, de oficio, sin estar subordinada a las actuaciones y las decisiones del Ministerio Público; interponer los mismos recursos que el Código de Procedimientos Penales concede a aquel y ejercer la acción civil resarcitoria. (* Ver Nota al final del inciso) Con autorización del Procurador General de la República o del Procurador General Adjunto, podrá coordinar acciones con instituciones públicas y privadas, especialmente con municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y organismos ambientales de carácter no gubernamental, a fin de poner en marcha proyectos y programas de información jurídica sobre la protección del ambiente, la zona marítimo-terrestre, la zona económica exclusiva y la plataforma continental para tutelar los recursos naturales, mediante actividades preventivas que involucren a las comunidades del país. (Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 7455 de 29 de noviembre de 1994) (*) (NOTA: el párrafo final

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del artículo 58 de la Ley Forestal N° 7575 de 13 de febrero de 1996 otorga la acción de representación a la Procuraduría General de la República, para que establezca la acción civil resarcitoria sobre el daño ecológico ocasionado al patrimonio natural del Estado. Para estos efectos, los funcionarios de la Administración Forestal del Estado podrán actuar como peritos evaluadores)". En la especie estamos frente una pretensión donde - entre otros- se reclama el daño sufrido al suelo, y ello resulta una eventual violación a las leyes ambientales, y relacionado con el ordinal 22 inciso ch) de la Ley de Jurisdicción Agraria, deberá notificarse a la Procuraduría General de la República, para el ejercicio de las atribuciones enunciadas. V. En consecuencia y con base en los numerales 1, 2, 22 y 40 Ley de Jurisdicción Agraria, 3 inciso i) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 46 de la Ley Forestal, de oficio, se ha de declarar como terceros interesados en este proceso al Estado representado por Farid Beirute Brenes, en la condición de Procurador General Adjunto de la República, y al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, representado por Constantino González Maroto, Presidente de la Junta Directiva, a quienes se concede el plazo de ocho días para alegar lo que corresponda y ofrecer la prueba respectiva."

Exigencia del estudio de impacto ambiental como requisito para otorgar autorizaciones en los procesos especiales de la explotación minera

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁰

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Sobre el fondo. El asunto fundamental a considerar en esta acción es la validez constitucional de los artículos 129 y 153 del Decreto impugnado en cuanto incurren en la omisión del requisito del estudio de impacto ambiental para la autorización de los proyectos menores y específicos de explotación minera, tanto de las Municipalidades y entidades autónomas, como del Estado, los cuales están definidos, respectivamente, en los artículos 128 y 152 del mismo Decreto. La inconstitucionalidad reclamada, en el caso de estos dos últimos artículos, no proviene, en sí misma, del contenido de estas normas, las cuales únicamente contienen una definición de lo que se considera "proyectos menores y específicos", sino del hecho de que en los artículos que regulan la solicitud y requisitos respectivos (129 y 153), no se incluya el estudio de impacto ambiental y de que, en general, no se establezca una limitación al número de explotaciones autorizables por esos procedimientos. La Sala considera que la sola definición de los llamados proyectos menores y específicos de los artículos 128 y 152 del Decreto impugnado, no entraña, en sí misma, inconstitucionalidad alguna, porque en ellos, el Poder Ejecutivo señala un tipo de proyecto que, es considerado menor y específico y que, en cuanto tal, no conduce a ninguna violación de los derechos aludidos por el recurrente, salvo por su aplicación o efectos, en virtud de la exención del estudio de impacto ambiental, por omisión de incluirlo en los correlativos requisitos de las solicitudes de autorización reguladas en los artículos 129 y 153, los cuales no entrañan otro vicio constitucional que el de la señalada omisión.

La solución del caso parte de concretos precedentes de esta Sala, en los cuales ha quedado claro que:

1. Las instituciones del Estado son las primeras llamadas a cumplir la legislación cautelar ambiental, sin que exista justificación para eximir las del cumplimiento de requisitos ambientales, como por ejemplo, el estudio de impacto ambiental, que exige la Ley Orgánica del Ambiente para las actividades que emprendan los entes públicos que, por su naturaleza, puedan alterar o destruir el ambiente (v. sentencia #2001-6503);

2. No es constitucionalmente posible realizar excepciones del estudio de impacto ambiental con fundamento en criterios o condicionamientos generales establecidos en leyes y reglamentos, lo que vaciaría de contenido el artículo

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

50 Constitucional (v. sentencia #2002-01220 de las 14.48 horas del 6 de febrero del 2002); y,

3. En virtud del principio precautorio, establecido en las normas internacionales vinculantes con rango supra legal, a fin de brindar debida tutela al derecho al ambiente sano y equilibrado, se impone la obligación del estudio de impacto ambiental. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo de 1992 donde Costa Rica suscribió junto con otras naciones la Declaración de Río, para lo cual resulta preciso señalar el principio 15: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente." y el principio 17: "Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente" (v. sentencia #2002-05977 de las 11.23 horas del 14 de junio del 2002).-

De particular interés resulta lo considerado por este Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad #01-002886-0007-CO, promovida contra los artículos 19 y 20 del Decreto Ejecutivo #26.228-MINAE, con relación a proyectos urbanísticos, en el sentido de que

"El artículo 50 constitucional es fuente directa del derecho de "toda persona" a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo que vincula en la tutela del medio ambiente, conceptuado en el sentido más amplio posible, a los Poderes Públicos en la aplicación de la norma protectora. Reiteradamente esta Sala ha señalado que el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas es reserva de ley; es por ello que en este campo, la potestad reglamentaria que la misma Constitución Política reserva al Poder Ejecutivo, es inimaginable sin la existencia de una ley. Ya se adelantó que la Ley Orgánica del Ambiente establece en el artículo 17, como desarrollo de lo que dispone el artículo 50 constitucional, la obligación de contar con un estudio de impacto ambiental para realizar actividades o proyectos que por su naturaleza puedan alterar o contaminar el medio ambiente. Como con acierto lo señala la Procuraduría en su informe, el estudio de impacto ambiental se concibe, por el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

legislador, como un procedimiento técnico que permite controlar una posible alteración ambiental con la consecuente afectación de los ecosistemas. Sin duda alguna, se trata de materia técnica cuya regulación en detalle escapa la lógica del procedimiento legislativo y puede, como tesis de principio y dentro del marco legal existente, ser reglamentada por el Poder Ejecutivo. La Ley Orgánica del Ambiente señala con claridad que "...Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán de una evaluación de impacto ambiental creada en esta ley...", lo que permite afirmar, en correcta lectura, que ninguna actividad humana que pueda alterar o contaminar el ambiente puede prescindir del referido estudio de impacto ambiental. La fórmula que el Poder Ejecutivo ha ideado para que pueda establecerse, "prima facie", si la actividad humana que se emprende puede alterar o destruir el ambiente, ha sido la presentación del formulario llamado "de Evaluación Ambiental Preliminar". No es entonces, como lo sostiene el Tribunal Ambiental Administrativo en su informe, que el Poder Ejecutivo tenga discrecionalidad absoluta para señalar los proyectos que deben realizar el estudio de impacto ambiental, en tanto por disposición de la propia Constitución Política (art. 50) y la Ley Orgánica del Ambiente, como principio general, toda actividad humana de modificación del entorno "requerirá" el referido estudio. Es entonces la condición del proyecto o la obra la que determinará, en cada caso, si se requiere o no del estudio de impacto ambiental y no el establecimiento de condiciones arbitrarias por la vía reglamentaria. El reglamento solo debe establecer la forma en que se conocerán las condiciones del proyecto, y ello es lo que determinará la procedencia o improcedencia del estudio de impacto ambiental. Esto significa que la defensa y la preservación del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, conceptuado en el artículo 50 constitucional, es el derecho fundamental de toda persona y funciona como un principio general ineludible, de manera que en esta materia no es posible hacer excepciones genéricas (en materia urbanística y otros tópicos de lo que se ocupan los artículos 19 y 20) para exonerar el cumplimiento de obligaciones ambientales, pues con ello se corre el riesgo de desconstitucionalizar la garantía de respuesta estatal en defensa del ambiente. Así las cosas, el mecanismo usado por el Decreto Ejecutivo determinando "a priori" actividades u obras que están exentas del estudio de impacto ambiental, en atención al tamaño de la obra, a la existencia de planes reguladores, al número de personas en la operación o actividad, a la cantidad de habitaciones, la calificación del proyecto(interés social) o el uso del suelo,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

evidencia un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria que supera la remisión al artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente y que vacía de contenido el derecho de los habitantes a que los Poderes Públicos ejerzan control ambiental directo -no por delegación en regencias- en la aplicación de la legislación tutelar. No se quiere decir con ello, que no pueda el Poder Ejecutivo, vía reglamentaria, determinar, con fundamento en estudios técnicos precisos que una determinada actividad o proyecto no requiera los estudios de impacto ambiental; pero ello supone que tal definición esté debidamente motivada y justificada. Recuérdese que en el caso de exceptuar un control de rango superior (constitucional), la razonabilidad y la proporcionalidad de la circunstancia excepcional, serán revisable por el juez, sea en la vía legal ordinaria o del control de constitucionalidad. Pero al régimen general concebido por el Constituyente derivado, es inadmisibles una excepción generalizada que no tiene otra motivación o fundamentación, que la existencia misma de la norma que así lo declara.(...) téngase en cuenta que por disposición legal "todas" las actividades humanas de transformación del entorno, deben someterse al estudio de valoración preliminar. Por otra parte, la Procuraduría sostiene, en atención a los proyectos urbanísticos, que la norma reformada vulnera el principio de razonabilidad y la Sala debe concluir, en aplicación de su propia jurisprudencia sobre este tema, que ello es así en tanto no se ha esgrimido ante este Tribunal una sola justificación técnica para excluir "preventivamente" y de "manera genérica" de los estudios técnicos a ciertos proyectos urbanísticos, con lo que adicionalmente estamos en presencia de una irrazonabilidad evidente y manifiesta que esta Sala debe declarar. La Sala debe insistir en que es la concreta situación del proyecto o actividad humana las que pueden originar que se haga innecesaria la presentación de un estudio ambiental, más no la norma reglamentaria. En efecto, un área de terreno muy pequeña puede ser biológicamente importante y requerir, por ello, de todo tipo de control ambiental; y otra área, inmensa, podría carecer de esa importancia; además, la existencia de un plan regional o regulador cantonal que establezca el uso del suelo no excluye la obligación del estudio, como parece entenderlo la empresa urbanizadora, en tanto el control ambiental concreto que ha establecido el numeral 17 de la Ley Orgánica del Ambiente tiene sustento en el artículo 50 de la Carta Política, que no puede entenderse desaplicado por las normas locales, antes bien, deben integrarse en atención a aquél mandato de tutela"(sentencia #2002-01220 de las 14.48 horas del 6 de febrero del 2002).

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Siguiendo el mismo razonamiento de dicha sentencia, la exclusión del estudio de impacto ambiental y su aprobación por la SETENA para los proyectos menores y específicos, dispuesta en los artículos 129 y 153 del Decreto impugnado, constituyen un vicio en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la medida en que no cabe dentro de los supuestos de delegación reglamentaria previstos por el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente y desarrollado por la Sala en las sentencias referidas; con ello, se viola, al vaciarlo de contenido, el derecho fundamental reconocido en el artículo 50 constitucional. Para llegar a esta conclusión, la Sala ha considerado que los proyectos menores definidos en el Decreto, en cuanto a la posibilidad de daño ambiental que puedan ocasionar, no se diferencian en nada de los demás contemplados en el Decreto, en los que sí es exigida la aprobación, por parte de la SETENA, del respectivo estudio de impacto ambiental. La constitucionalidad de las normas impugnadas es defendida por parte de los entonces Ministro de la Presidencia y Ministra de Ambiente y Energía con el argumento de que los procedimientos especiales para proyectos menores son definidos por un límite cuantitativo de extracción de 20.000 metros cúbicos, calculados con base en la cantidad de vagonetas que, durante cuatro meses pueden transportar los materiales a utilizar, a una distancia entre el lugar de extracción y el de utilización cuyo recorrido no supere media hora, por un periodo de cuatro meses, lo cual no constituye ningún razonamiento ajustado a las reglas de la ciencia ni de la técnica del cual se pueda derivar que dichas explotaciones mineras no produzcan impactos negativos considerables en el ambiente que justifiquen la no aplicación del estudio respectivo. Por el contrario, en el mismo Decreto, se establece el requisito para cualesquiera otras actividades mineras realizadas por un particular, así como para las demás explotaciones por parte de las Municipalidades y entidades autónomas (art. 112) del Estado (art. 141) y de contratistas del Estado (art. 160), con independencia de que superen o no los 20.000 metros cúbicos. De manera que el mismo Decreto da razones suficientes para considerar que la obligación del estudio de impacto ambiental en todos estos supuestos sea razonable y que la actividad minera supone un evidente riesgo ambiental, el cual, aunque, según lo afirman los Ministros, no es superable en todos los casos mediante el estudio de impacto ambiental, dicho estudio es eficaz en la mayoría de los casos y, sobre todo, es indispensable, en aplicación del principio precautorio, en la medida en que la explotación minera constituye una de las situaciones previstas en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, en cuanto que las actividades que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tóxicos o peligrosos, requerirán de una evaluación de impacto ambiental, por parte de la SETENA.

La lectura integral del Decreto impugnado, a la luz de la Constitución, de las disposiciones del Código de Minería sobre protección ambiental (arts. 98 a 104) y de la jurisprudencia de la Sala, dan lugar para concluir que existe una evidente inconstitucionalidad en los artículos 129 y 153 del Decreto, por omisión, dado que no incluyeron el obligado requisito del estudio de impacto ambiental aprobado por SETENA, en los casos contemplados en los artículos 128 y 152, como sí lo hizo en todos los demás. La infracción la Constitución puede serlo tanto por acción como por omisión (art. 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y, en el presente caso, la inconstitucionalidad radica en la omisión de incluir el requisito del estudio de impacto ambiental. Por lo anterior, procede declarar con lugar la acción en el sentido de que es inconstitucional la omisión en exigir el estudio de impacto ambiental y su correspondiente aprobación por parte de la SETENA como requisito previo a las solicitudes reguladas en los artículos 129 y 153 del Decreto Ejecutivo #29300-MINAE "Reglamento al Código de Minería", por lo que debe exigirse dicho requisito a efecto de la autorización de los proyectos menores y específicos definidos en los artículos 128 y 152 del mismo Decreto. La anterior declaración tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe.

Sin embargo, la anterior decisión obliga la Sala a considerar si de dicha inconstitucionalidad se derivan las consecuencias anulatorias previstas en el artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional o si, por el contrario, cabe recurrir a otras disposiciones para remediar la inconstitucionalidad declarada, porque la infracción constitucional se deriva de una omisión. Este Tribunal, en el ejercicio del control de constitucionalidad, ha aplicado el principio de conservación de las normas, para dictar sentencias anulatorias cuando la infracción constitucional sea insuperable, sea por la confrontación del texto de la norma, de sus efectos, de su interpretación o aplicación por las autoridades públicas, con las normas y principios constitucionales (art. 3). En la medida en que la constitucionalidad de la norma sea superable mediante su interpretación conforme o por otro medio, puede y debe evitarse la drástica solución anulatoria. El legislador no dispuso regulaciones concretas sobre las sentencias estimatorias en los casos en que la violación constitucional haya sido declarada por

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

causa de una omisión, por lo que la Sala, en algún caso, ha aplicado analógicamente el párrafo segundo del artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, referido al amparo, el cual dispone que "si el amparo hubiere sido establecido para que una autoridad reglamente, cumpla o ejecute lo que una ley u otra disposición normativa ordena, dicha autoridad tendrá dos meses para cumplir con la prevención" (v. sentencia #1463-90 de 14:30 hrs. de 30 de octubre de 1990). Sin embargo, la Sala considera que dicha disposición, si bien resulta aplicable a los casos en que ha existido una omisión de reglamentar, determinada en la vía del amparo o de la acción de inconstitucionalidad, no lo es, necesariamente, en casos como el presente, en que la sentencia estimatoria de la acción detecta una omisión normativa, o un vacío, que incluso puede ser consecuencia de un error del que dicta la norma, la cual es, precisamente, la causa de la inconstitucionalidad y que puede ser subsanado por otros medios. En efecto, el legislador dejó en manos del Tribunal la solución a las omisiones inconstitucionales y a las inconstitucionalidades por omisión, para lo cual el Tribunal ha de disponer lo procedente, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, según el cual, a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios del derecho constitucional, así como los del derecho público y procesal generales o, en su caso, los del derecho internacional o comunitario y, además, por su orden, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los Códigos Procesales. Como la inconstitucionalidad radica en la omisión dicha, no así en el contenido de las normas mismas, tampoco no cabe aplicar los efectos anulatorios previstos en el artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional porque dicha omisión no puede tener como consecuencia una sentencia anulatoria, ya que es obvio que a las omisiones no es aplicable anulación alguna, sino que la omisión sólo debe ser reparada o satisfecha.

A pesar de la simplicidad del argumento constitucional de fondo del cual se deriva la inconstitucionalidad señalada, el asunto entraña una particular situación, desde el punto de vista de los efectos de la sentencia, ya que una aplicación pura y simple de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional conduciría a la drástica solución de disponer la anulación de los artículos 129 y 153 del Decreto; sin embargo, ninguno de los requisitos contemplados en esas disposiciones es impugnado, ni la Sala encuentra inconstitucionalidad alguna. Lo que ocurre, desde el punto de vista de la estructura normativa, no

es que dichos artículos sean inconstitucionales, sino que faltó disponer la norma que dice que para la aprobación de los proyectos menores y específicos previstos en los artículos 128 y 152 del Decreto es necesario el estudio de impacto ambiental, la cual existe en el ordenamiento, derivada del artículo 50 constitucional, de los instrumentos internacionales citados supra y de la jurisprudencia de la Sala, con lo cual, ha de interpretarse, en la misma forma que este Tribunal lo ha hecho en la vía de amparo, que es obligatorio el estudio de impacto ambiental para otros casos concretos, igualmente, para los procedimientos menores y específicos.

Derecho internacional del medio ambiente

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹¹

El procedimiento en el caso concreto.- A partir de lo dicho en el punto anterior, es posible inferir que la aprobación del proyecto de Ley en consulta ha respetado todas las disposiciones procedimentales que la Constitución Política (artículos 7, 121 inciso 4), 124, 140 inciso 10) y el Reglamento de la Asamblea Legislativa (artículos 85 inciso ch), 113, 119, 122, 129, 132, 134 y 143) le ordenan seguir a los órganos involucrados en la suscripción y ratificación de los convenios internacionales: el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, básicamente. A ese respecto, el único punto eventualmente controvertido lo sería el hecho de que el Convenio haya sido suscrito por el Presidente de la Comisión Especial del Ambiente de la Asamblea Legislativa, y no el Presidente de la República o el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. No obstante lo anterior, se observa que el Gobierno costarricense le confirió al funcionario en cuestión plenos poderes para la negociación y suscripción del instrumento cuyo proyecto de aprobación se consulta. Lo hizo el veinte de enero de mil novecientos noventa y tres (cfr. folios 13 y 37 del expediente legislativo), para suscribirlo en ese mismo mes en ciudad de México (cfr. folio 35 ibídem). De la lectura del artículo 140 inciso 10) de la Constitución Política se desprende que la firma de los tratados internacionales es una atribución del Poder Ejecutivo, entendido como el órgano colegiado compuesto por el Presidente y el Ministro del Ramo. Sin embargo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 7) permite que los cancilleres y apoderados (debidamente acreditados) participar

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

en la celebración de tratados. Como en el presente caso el señor Manuel Antonio Bolaños Salas recibió los poderes correspondientes, el acto de la suscripción resulta válido, de conformidad con las normas citadas. No habiendo encontrado esta Sala la presencia de trámites inconstitucionales en el proyecto de ley consultado, corresponde ahora entrar a analizar el contenido de la iniciativa en consulta.

Observaciones en cuanto al fondo del proyecto.

IV.- De la exposición de motivos del proyecto original que fue dictaminado por la Comisión Especial y del sistema de su articulado, se tiene que las normas propuestas persiguen la creación de la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, destinada a examinar en forma permanente el estado de la legislación ambiental de los países miembros, así como los problemas para su implementación; contribuir a la formulación de una política legislativa nacional y regional de mejoramiento de los sistemas jurídicos ambientales; velar porque la legislación ambiental sea eficaz y eficiente; y promover la cooperación para el tratamiento de los asuntos ambientales de interés regional (artículo 2º del proyecto). Para lograr tales objetivos, la Comisión podrá actuar a través de la formulación de consultas periódicas a fin de que las diversas legislaturas actúen en forma coordinada en la atención del problema ambiental; preparar lineamientos para consolidar una política ambiental regional; elaborar modelos de legislación, es especial leyes marco, que sirvan de base para la actualización de los ordenamientos internos en materia ambiental. La Comisión estará compuesta por los presidentes de las comisiones sobre ambiente y recursos naturales designados por los parlamentos de cada Parte. Serán auxiliares de la Comisión su Presidente, su Secretaría Ejecutiva, así como las subcomisiones ad-hoc que así se requiera. En lo que atañe a esta jurisdicción, resulta de relevancia referirse únicamente a un aspecto muy puntual: a la forma de designación del representante del Estado de Costa Rica ante la Comisión, cuya validez desde el punto de vista constitucional será discutida a continuación.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

1 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2001-04245, de las quince horas con un minuto del veintitrés de mayo del dos mil uno.

2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005013524, de las trece horas y veintiséis minutos del treinta de septiembre del dos mil cinco.

3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2001-05556, de las diez horas con cuarenta y cuatro minutos del veintidós de junio del dos mil uno.

4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2005-05722, de las nueve horas con treinta y tres minutos del trece de mayo del dos mil cinco.

5 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 10791, de las siete horas veintiocho minutos del veintinueve de septiembre de dos mil cuatro.

6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N°2003-15187, de las doce horas con treinta y tres minutos del diecinueve de diciembre del dos mil tres.

7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2000-10465, de las diez horas con dieciséis minutos del veinticuatro de noviembre del dos mil.

8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005-12319, de las diez horas y veintitrés minutos del nueve de Septiembre del dos mil cinco.

9 TRIBUNAL AGRARIO. Resolución N° 344-A-04, de las diez horas cuarenta y cinco minutos del veintiocho de mayo del año dos mil cuatro.

10 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-10421, de las dieciséis horas con treinta y ocho minutos del diecisiete de setiembre del dos mil tres.

11 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N°2001-12215, de las catorce horas con cuarenta y seis minutos del veintiocho de noviembre del dos mil uno.