



## Informe de Investigación

**Título:** Dominio Público y Patrimonio Natural del Estado

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Administrativo.	<b>Descriptor:</b> Bienes públicos.
<b>Palabras clave:</b> Dominio público, Parques nacionales, su perspectiva constitucional, Definición de humedal, Afectación y desafectación del dominio público, Áreas silvestres protegidas, Régimen de afectación.	
<b>Fuentes:</b> Doctrina y Jurisprudencia.	<b>Fecha de elaboración:</b> 05 – 2011.

### Índice de contenido de la Investigación

<b>1 Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>2 Doctrina .....</b>	<b>2</b>
a)Noción conceptual del Dominio Público.....	2
b)Dominio Público. Algunas Notas.....	5
c)Parques nacionales.....	16
d)Los bienes públicos desde la perspectiva de la Sala Constitucional.....	19
e)Definición de humedal.....	24
f)Afectación y Desafectación del Dominio Público.....	26
Afectación.....	26
Áreas Silvestres Protegidas, Régimen de Afectación.....	30
<b>3 Jurisprudencia.....</b>	<b>34</b>
a)Usurpación de dominio público: Concepto y naturaleza de los bienes demaniales....	34
b)Dominio público: Alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales.....	35
c)Dominio público: Alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales.....	52
d)El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador.....	66

## 1 Resumen

El presente informe desarrolla el tema del Dominio Público y los Bienes Naturales del Estado. El mismo se desarrolla por medio de doctrina y jurisprudencia, explicando: la noción conceptual del dominio público, algunas notas sobre el dominio público, el concepto de parque nacional, la definición de humedal, la afectación del dominio público, el régimen de afectación de las áreas silvestres protegidas, jurisprudencia sobre dominio público, concepto y naturaleza de los bienes demaniales, alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales, entre otros.

## 2 Doctrina

### a) Noción conceptual del Dominio Público

[Marienhoff]<sup>1</sup>

Sumario: **5.** Ideas generales. La teoría del dominio público; su evolución. No hay bienes públicos "*naturales*". **6.** El dominio público en el derecho romano. **7.** Criterios para establecer la noción de dominio público. Las disensiones doctrinarias.

**5.** Ya en páginas anteriores expresé que el dominio público consiste, en síntesis, en una masa o conjunto de bienes. Estos, por los fines que con ellos se tiende a satisfacer, hállanse sometidos a un *régimen jurídico especial* de derecho público. Todo ello constituye la llamada teoría del dominio público.

¿Dónde nació esa teoría? Si bien los romanos concibieron lo que hoy llamamos *dominio público*, sus ideas al respecto no fueron precisas y concretas, sino vagas e inorgánicas. Así lo reconocen quienes examinaron los textos transmitidos por aquellos viejos jurisconsultos. Por eso tuvo razón el escritor francés Barckhausen cuando dijo que "no es del derecho romano que el nuestro ha podido tomar la teoría del dominio público". "Es evidente que el principio seguido por los romanos difiere mucho del que hemos adoptado en Francia". "Es seguramente lamentable que nuestros juristas anteriores a 1789, al ocuparse de la división de las cosas, se hayan inspirado en las reglas del derecho romano, reglas vagas, confusas y estériles".

La actual teoría del dominio público es de origen puramente doctrinario y jurisprudencial. Su gestación fue laboriosa, como la de todas las instituciones del Derecho Administrativo y, como éstas, aún no terminó su proceso de formación; inició su desarrollo a principios del siglo pasado. Pero no es exacto, como pretende Jéze, que dicha teoría sea *original* del derecho público francés y que haya sido en Francia donde ella *nació*; esa teoría tiene su raíz remota —aunque vaga y difusa— en el antiguo derecho romano; en Francia fue donde se *inició* el proceso de *sistematización* de esa doctrina y de su ajuste a principios jurídicos; en ese sentido la ciencia actual tiene una deuda de gratitud hacia los eminentes jurisconsultos franceses.

Una de las causas que más retardaron la depuración de la teoría del dominio público fué la



concepción civilista del derecho de propiedad. Esa concepción entorpeció el desarrollo de aquella teoría, pues en un principio pretendíase aplicar en materia de dominialidad principios de derecho civil, que resultaban inarmónicos con la finalidad del dominio público. Fue tarea difícil la de hacer comprender, por ejemplo, que la comercialidad de derecho privado era distinta a la de derecho público, y que por ello era diferente la comercialidad admitida por una cosa privada a la admitida por una cosa del dominio público. La prédica constante de los autores terminó por aclarar las ideas. El juriconsulto alemán Otto Mayer tuvo gran influencia en todo esto; su "*Droit Administratif Allemand*" aún hoy continúa siendo una obra magistral en la materia.

Como lo haré notar en uno de los párrafos siguientes, en esta materia lo difícil es la determinación del criterio a que deba responder la inclusión de los bienes en el dominio público. Al respecto en la doctrina adviértese la más absoluta disparidad de opiniones. Lo cierto es que la determinación de lo que ha de entenderse por dominio público depende de cada ordenamiento jurídico, porque cada uno de éstos contiene, o puede contener, notas particulares que en ese orden de ideas lo distinguen de otros ordenamientos jurídicos.

Nuestras leyes no contienen una "*definición*" del dominio público. Se limitan a mencionar qué cosas revisten carácter dominial. Pero algunas "*notas*" características del dominio público surgen de los artículos 2340 y 2341 del Código Civil. La legislación comparada sigue un método similar.

Finalmente, corresponde advertir que el dominio públ es creación de la naturaleza; *no hay bienes públicos naturales o por derecho natural*. El dominio público es un "*concepto jurídico*"; su existencia depende de la voluntad del legislador Sin ley que le sirva de fundamento, ningún bien o cosa tendrá carácter dominial. Por eso uno de los elementos que lo integran es el *legal o normativo*, siendo por ello que lo que ha de entenderse por dominio público depende del ordenamiento jurídico que se considere: una cosa o bien puede revestir carácter público en un país dado, mientras que en otro país esa misma cosa puede constituir un bien privado. Refiriéndose a esta clase de cuestiones, dijo Ranelletti: "...lo referente a la dominialidad no puede ser resuelto de un modo general para todo tiempo y lugar; la solución varía en el espacio y en el tiempo".

6. Según Gayo, las *cosas públicas* eran las pertenecientes al *conjunto* de la comunidad política. Ello se refería al total de bienes- del Estado y no permite suponer entre los mismos distinción alguna de carácter jurídico; es decir, para Gayo las *cosas públicas* no sólo comprendían lo que hoy llamamos dominio público, sino también las cosas integrantes del dominio privado del Estado. En síntesis, para Gayo eran "*cosas públicas*" aquellas que no pertenecían a los hombres en particular, sino al conjunto de ellos considerado como comunidad política; las cosas pertenecientes a los hombres individualmente considerados constituían las "*cosas privadas*".

Las Instituías no dan la definición de "*cosas públicas*"; proceden por vía de ejemplos. Pero del análisis de diversos textos puede afirmarse que el punto de vista en que se colocan es el de la afectación del bien: cosas públicas eran las destinadas al uso público. Mientras Gayo daba ese nombre al conjunto de bienes del Estado, Justiniano parece haberlo restringido a los reservados al uso de todos.

¿Pero dónde se clasificaban los otros bienes del Estado, no dejados a disposición del público? Las Instituías no lo dicen expresamente. Pero sabemos que el emperador se convirtió en representante del Estado a los efectos de la administración de la fortuna pública y que el patrimonio del Estado fué atribuido al príncipe bajo el nombre de fisco. El conjunto de *cosas públicas* de que hablaba Gayo, puede pues ser dividido en dos partes: una, que constituía las *cosas públicas* propiamente dichas, quedó en manos y para uso del pueblo; la otra pasó a manos del emperador y constituía las

llamadas *cosas fiscales*. Pero nada permite deducir el valor doctrinario y la importancia de la distinción.

Los romanos, pues, concibieron lo que hoy llamamos "*dominio público*", pero no llegaron a formular la teoría pertinente, que fué obra de la doctrina y de la jurisprudencia del siglo pasado.

7. En el terreno doctrinario existe la más absoluta disparidad de criterios acerca de lo que ha de entenderse por "*dominio público*". Por eso no resulta útil el análisis individual o particular de cada una de las distintas definiciones o nociones conceptuales propuestas por los autores; con ese método nada se lograría. En cambio, resulta recomendable un análisis general y de conjunto de los distintos criterios concebidos por la doctrina para dar la noción conceptual de dominio público: sólo así se tendrá una visión clara y concreta de esos distintos criterios.

Puede adelantarse que muchas de las evidentes deficiencias; que se advierten en las nociones conceptuales propuestas por algunos tratadistas, obedecen a que no hicieron un estudio metódico de esta compleja cuestión: no desentrañaron y menos analizaron todos los *elementos* que integran la noción de dominialidad; se han referido a unos elementos, desdeñando otros, llegando así a verdaderos contrasentidos.

Como lo haré ver más adelante, la noción conceptual de dominialidad está integrada por cuatro elementos: subjetivo, objetivo, teleológico y normativo. Las disparidades en los criterios doctrinales versan *sobre cada uno* de esos cuatro elementos.

Así, no sólo hay disensiones acerca de quién ha de ser considerado como sujeto o titular del derecho sobre los bienes dominicales (elemento subjetivo), sino también sobre qué objetos; (bienes o cosas) son susceptibles de integrar el dominio público (elemento objetivo), es decir se discute si pueden integrarlo los "bienes", en general, o sólo las "cosas" corporales, y dentro de estas últimas si ha de tratarse de muebles o de inmuebles.

Discuten asimismo los autores acerca de cuál es el "*fin*" (elemento teleológico) a que debe responder la inclusión de una cosa o de un bien en el dominio público; mientras unos sólo, consideran como nota conceptual el uso público, el uso de todos, otros estiman que ese uso público ha de ser *directo*, en tanto que otros incluyen también el uso público *indirecto*, y para expresar esto último se valen de diferentes expresiones: afectación a servicios públicos, a utilidad general, a utilidad o comodidad común, a utilidad colectiva, a utilidad pública, a funciones públicas, a finalidades públicas, a un fin público, etc., y, como si todo esto no fuese suficiente, hay quienes introducen la variante de que el bien respectivo ha de ser esencial o necesario para que el ente público cumpla su función o desempeñe en ésta el papel principal, función que ha de ser exclusiva del respectivo ente, e incluso hay quien pretende que el uso público sea "*gratuito*", olvidando que la gratuidad u onerosidad son simples *modalidades* que presenta el uso de los bienes públicos, pero que de ningún modo constituyen "*elementos*" característicos de éstos.

Finalmente, tampoco existe acuerdo acerca del elemento normativo integrante de la dominialidad. Hay quienes admiten que los bienes del dominio público son tales, o que pueden serlo, por su *naturaleza*, concepto que a veces expresan repitiendo la desacreditada y falsa fórmula del artículo 538 del Código Civil francés, según la cual generalmente pertenecen al dominio público todas las porciones del territorio francés que no son susceptibles de una propiedad privada; pero otros autores sólo admiten que el carácter público de los bienes emane exclusivamente de disposiciones del legislador.

Más adelante, al estudiar en particular cada uno de los distintos *elementos* que integran la noción conceptual de dominio público, haré mérito de la opinión personal de los autores que más hayan gravitado en el estudio de esta materia. Por ahora basta con lo dicho para tener una idea sobre los distintos criterios propuestos acerca de lo que ha de entenderse por dominio público.

### **b) Dominio Público. Algunas Notas**

[Romero-Pérez]<sup>2</sup>

#### **1. INTRODUCCION**

El tema del dominio público es clave para entender la acción del Estado y los intereses públicos de la sociedad.

#### **2. CONCEPTO**

Conjunto de bienes (de la naturaleza que sean ) subordinado a un régimen jurídico especial de derecho público, sustraídos al comercio privado y destinados al uso de la colectividad. Se trata de un tipo de propiedad estatal regulada por este derecho.

Para el jurista Gayo, las cosas públicas eran aquellas que le pertenecían a la comunidad política, abarcando las cosas del "Poder Político" romano, propias de lo que hoy llamamos dominio público y dominio privado del Estado.

#### **3. ELEMENTOS DEL DOMINIO PUBLICO**

En el concepto de dominio público se dan cuatro elementos:

- a) subjetivo
- b) objetivo
- c) teleológico
- d) normativo

Expliquemos en qué consiste cada uno de ellos:

**a) Subjetivo:** se refiere al titular del derecho sobre ese dominio público. El Estado actúa como propietario de estos bienes a nombre del pueblo como concepto político y jurídico, dentro del marco de la teoría democrática del ejercicio del poder y con fundamento en la tesis del contrato social.

**b) Objetivo:** aquellos bienes o cosas que integran ese dominio. Ha existido debate acerca de si se incluyen los bienes inmuebles, muebles y los que ahora llamamos de propiedad intelectual e industrial. Lo cierto es que ya hay consenso en el sentido de que bienes de dominio público por naturaleza, ontológicos, no existen. De ahí, que se admita, por razones prácticas; y, para no caer en discusiones bizantinas, que será la Ley la que defina cuando se está en presencia de ese "dominio público". Es decir, cuando existe voluntad política en la Asamblea Legislativa para hacer esto.



c) **Teleológico:** el fin público, el uso y utilidad de todas las personas de ese dominio.

d) **Normativo:** es la Ley la que define cuáles cosas o bienes pertenecen al dominio público.

#### 4. DOMINIO PUBLICO Y BIENES PATRIMONIALES

Este último elemento tiene relevancia ya que no existe una frontera clara que divida los bienes que pertenecen al **dominio privado (bienes patrimoniales) del Estado** de aquellos que pertenecen a su **dominio público (bienes demaniales)**. Por ello, se ha admitido, desde una perspectiva pragmática, luego de un siglo de discusiones doctrinarias, que será la Ley la que defina qué bienes se ubican en cuál dominio o propiedad estatal.

***Es el Estado (mediante el Poder Legislativo) -reserva de ley- el que establece el carácter público de las "cosas".***

Claro que aquí cobra relevancia un aspecto controversial y que no tiene una solución pacífica-, si bien la Ley puede calificar (afectar) una cosa como de "dominio público", igualmente se puede desafectar. Es decir, sacarla de la esfera de ese dominio público para pasarlo al dominio privado o patrimonio regulado por el derecho privado, siendo el titular de esa propiedad el Estado, en representación de la sociedad entera; o, el particular que adquiere esos bienes desafectados.

#### 5. ARTICULO 121, INCISO 14 DE LA CARTA MAGNA

Por supuesto que es la **Constitución Política**, en su artículo 121, inciso 14, *in fine* la que define que los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales -estos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado.

Pero, ¿podrá una Asamblea Nacional Constituyente modificar (**desafectar**) ese régimen de dominio público (Derecho Administrativo), para trasladarlo al dominio patrimonial del Estado (Derecho Privado) y con ello venderlo, arrendarlo a la empresa privada?

La Asamblea Legislativa no puede modificar o reformar aspectos vitales o esenciales de la Carta Magna, aunque sea solo un artículo de ella. Esto es así porque el Poder Constituyente de alterar la médula del sistema institucional del país NO lo tiene el Poder Legislativo.

Este es un aspecto crucial en una democracia y en un Estado de Derecho: ni siquiera una Asamblea Nacional Constituyente tiene un cheque en blanco para modificar o cambiar elementos vitales de la estructura institucional de nuestra sociedad. Se requerirá efectuar un plebiscito o referéndum (democracia participativa y efectiva) para consultar la voluntad popular, aunque se corra el riesgo de que sea susceptible de manipulación por los medios de comunicación colectiva y la propaganda respectiva de los grupos de presión y de interés.

**Respecto del artículo 121, inciso 14 existe un proyecto de ley para reformarlo** en el sentido de eliminar la afectación dentro del dominio público que tienen los ferrocarriles, aeropuertos y muelles, según el expediente No. 12389, que dice:

*Los bienes que se mencionan en este inciso y los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales,*

*sólo podrán ser explotados por la Administración Pública o por los particulares o por concesión otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la ley.*

**En torno a este tema Eduardo Ortiz Ortiz, -fundador del Derecho Público costarricense, 1932-1995-, había señalado lo siguiente:**

Los servicios inalámbricos son del dominio exclusivo del Estado, no pueden ser enajenados por éste y solo pueden explotarse por otros sujetos -públicos o privados- mediante concesión administrativa fundada en una ley general previa o por medio de una concesión legislativa, consistente en una ley especial para el caso concreto, dictada por la Asamblea Legislativa (*dictamen inédito sobre frecuencias, radiales, s.f.*).

La concesión es el contrato por el cual una persona pública administrativa, llamada **concedente**, encarga a otra persona **-concesionario-**, gestionar un servicio público por su cuenta y riesgo, a cambio de un precio cobrado a los usuarios -Jean de Soto, *Droit Administratif, Theorie Generale du Service Public*, Eds. Montchrestien, París, 1981, p. 335).

**Las concesiones administrativas sobre servicios inalámbricos otorgadas** por el Poder Ejecutivo, -mediante el Ministerio de Gobernación y previa consulta al departamento de control nacional de radio- con base en la Ley de radio y televisión (No. 1758 del 19 de junio de 1954 y sus reformas), son inconstitucionales, por cuanto solo la Asamblea Legislativa puede dar esas concesiones relativas a telex, radio, televisión, radiotelefonía, ya que usan la energía -ondas-electromagnéticas) que se encuentra bajo su titularidad.

**Recordemos lo que manda este artículo 121, inciso 14:**

*No podrán salir definitivamente del dominio del Estado: a) las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas el dominio público en el territorio nacional, b) los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo y cualesquiera otras sustancias hidrocarbурadas, así como los depósitos de minerales radiactivos existentes en el territorio nacional, c) los servicios inalámbricos.*

**Ortiz**, señala que se trata -en el caso subexámine- de una concesión administrativa (contrato administrativo de concesión) del Poder Legislativo, hecha por acuerdo adoptado en una sola sesión. Se trata de la voluntad de la Carta Magna de darle el monopolio a la Asamblea Legislativa del otorgamiento de esas concesiones inalámbricas.

En este sentido, el ex-Presidente de la República, Rodrigo Carazo Odio manifestó su oposición a esa reforma constitucional porque le cercena al Poder Legislativo facultades constitucionales (carta al diputado Walter Coto Molina del 12 de agosto de 1996).

Nuestro criterio es que se proyectó de reforma al artículo 121, inciso 14 de la Carta Fundamental, es improcedente, ya que solo una Asamblea Nacional Constituyente puede desafectar ese régimen de dominio público especial de esos bienes propios del Estado.

## **6. ¿QUE HA DICHO LA SALA CONSTITUCIONAL SOBRE ESTE ARTÍCULO 121, INCISO 14 DE LA CARTA MAGNA?**

Los bienes demaniales son diversos de la propiedad privada en razón de que la naturaleza y régimen jurídicos son diferentes tratándose de propiedad privada o de propiedad pública del

Estado; ello, por cuanto la primera (privada) es regulada de conformidad con el artículo 45 constitucional y la normativa del Código Civil pertinente (...) La regulación de la propiedad demanial se fundamenta en el artículo 121, inciso 14 constitucional (así) el dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, demaniales, cosas públicas que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto; están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.

Notas características de estos bienes es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Código Civil; y, la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión (...) El Estado tiene el dominio directo sobre la cosa o bien. **(Votos Nos. 3272-95, 3-67-95, 3793-94, 5976-93 y 2306-91).**

El dominio público es una suma de bienes, sujeto a un régimen jurídico especial en razón de la afectación de esos bienes a un fin de utilidad pública que impone reglas distintas a las que regulan la propiedad privada, llamándose derechos reales administrativos **(Votos Nos. 5789-94 y 893-93).**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121, inciso 14 constitucional, el vocablo "enajenación" importa la transmisión del dominio o propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otra persona.

Las obras construidas por concesión serán siempre del Estado; siendo un bien de dominio público y con ello: imprescriptible, inalienable e inembargable. Por ello, no puede salir -ese bien- del dominio y control del Estado. **(Voto 3789-92).**

La zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, que está fuera del comercio de los hombres. **(Voto 1385-91, 447-91).**

Esta zona tiene una franja de 200 metros de los que 50 metros son *zona estrictamente pública*, mientras que los restantes 150 metros son una *zona restringida*, en la que se permite cierta y condicionada posesión por los particulares, lo cual es prueba de una desafectación legal **(Voto 447-91).**

## 7. CARACTERES DEL DOMINIO PUBLICO

Siendo el dominio público un conjunto de bienes de cualquier naturaleza que, de conformidad con el Ordenamiento Jurídico, pertenecen a la comunidad política -pueblo- hallándose destinados al uso público -directo o indirecto- de los habitantes del país, se puede indicar que tiene estas características:

- a) inalienable
- b) imprescriptible
- c) inembargable

*¿Lo anterior qué significa?*





**a) Inalienable:** que no puede ser alienado, enajenado (calidad jurídica del bien que NO puede ser transmitido a título gratuito u oneroso; viene del latín jurídico *alienare*, que significa transmitir a otro -alienus—, sacar algo fuera de sí).

**b) Imprescriptible:** que no puede prescribir, es decir, que otra persona no puede adquirir esos bienes por la mera prescripción (del latín *praescriptio* -de *praescribere*--. escribir en cabeza, al principio o en el encabezado) = modo de extinguirse los derechos y las obligaciones, derivado del no uso o ejercicio de los mismos durante el plazo señalado por ley. Por usucapión (prescripción adquisitiva) no se pueden adquirir bienes públicos. Ello daría lugar al delito de usurpación, artículo 227 del Código Penal).

c) **Inembargable:** que no puede ser embargado ni proceder a la ejecución ni de despojo de esos bienes del dominio público.

## 8. ¿QUE DICE EL CODIGO CIVIL RESPECTO DE LAS “COSAS PUBLICAS”?

El **artículo 261** define como "cosas públicas" aquellas que: por ley están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Su párrafo segundo manda que todas las *demás* "cosas" (*bienes*), son **privadas** y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

*Observación:* este numeral hace la diferencia entre bienes -cosas-públicas (dominio o demanio público) y los bienes patrimoniales (propiedad privada) del Estado.

### **Artículo 262:**

Las cosas públicas están fuera del comercio; y, no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas.

*Observación:* como decían los romanos, las "cosas públicas" están fuera del comercio (*extra commercium*):

No pueden ser objeto de venta las cosas que por naturaleza, derecho de gentes o costumbre de la ciudad, dejaron de estar en el comercio.

**Paulo –Digesto 18.1, 34, 1–:** earum rerum quas natura vel gentium ius vel mores civitatis commercio exuerunt, nulla venditio est.

Por derecho natural unas cosas son comunes a todos, otras son públicas; las *i<sup>u</sup>riá*s son de los individuos, las que se adquieren por cada cual de varias maneras.

*Instituta 2, 1:* quaedam naturali iure communia sunt omnium, quaedam pública, pleraque singulorum quae variis ex causis cuique adquiruntur.

### **Artículo 263:**

El modo de usar y de aprovecharse de las **cosas públicas** se rige por los respectivos reglamentos administrativos, pero las cuestiones que surjan entre particulares, sobre mejor derecho o preferencia al uso y aprovechamiento de las **cosas públicas**, serán resueltas por los Tribunales.



*Observación;* este numeral se refiere a "reglamentos administrativos", lo cual hoy se traduce por Derecho Administrativo.

Por su parte el jurista Salvador Jiménez Blanco (1835-1883), fundador del Derecho Civil de nuestro país señala que las cosas públicas pertenecen al Estado y están destinadas al uso público y se pueden citar, entre ellas: el mar litoral, caminos, plazas, ríos, cosas municipales o comunes de uso común a los vecinos o de propiedad de la Municipalidad (*Elementos de derecho civil y penal de Costa Rica*, T. II, Bienes, San José: Imprenta de Guillermo Molina, 1874, págs. 239-241).

## 9. DERECHOS REALES Y DERECHOS PERSONALES

De acuerdo al **Tratado de los Bienes** (1906, primera edición) de *Alberto Brenes Córdoba* (abogado costarricense, sistematizador del Derecho Privado, 1858-1942), se indica que:

**Derecho real:** es el que se tiene sobre una cosa. Derecho real principal: el de propiedad Derecho real secundario: hipoteca, prenda

**Derecho personal:** es el que se tiene contra una persona determinada (el acreedor contra el deudor)

## 10. DE LAS COSAS EN RELACION CON LAS PERSONAS

De acuerdo al dominio que las personas pueden tener sobre las cosas, éstas son: comunes, públicas, particulares y de nadie.

COSAS:

*Comunes:* nadie puede alegar dominio exclusivo de sobre ellas.

*Públicas:* están destinadas al uso público (caminos, plazas ríos)

*Particulares:* pertenecen al sector privado.

*De nadie:* que en un momento dado no son de nadie en particular (animales salvajes, ámbar y peces en el mar abierto).

*Res derelictae:* cosas abandonadas por su dueño.

(Alberto Brenes Córdoba, *Tratado de los bienes*, San José: Editorial Costa Rica, 1963, pp. 4 a 15).

## 11. ORIGEN EN ROMA

Fue en la **Roma** antigua, en donde se elaboró la tesis jurídicas sobre las cosas en relación a las personas.

El jurista Gayo clasificó las cosas en:

**res divini iuris** (cosas de derecho divino), dedicadas a los dioses y custodiadas por los sacerdotes, son extra commercium (fuera del comercio de los seres humanos)

**res sacrae:** terrenos, edificios, iglesias y objetos del culto

*res religiosae*: terrenos y monumentos adjuntos a los sepulcros y consagrados a los dioses , manes (antepasados fallecidos)

*res sanctae*: muros y puertas de la ciudad

**res humani iuris**: también son extra commercium

*res communes*: su uso queda abierto a todas las personas (luz, aire, ríos, mares)

*respublicae*: su propiedad es exclusiva del pueblo romano y su uso es común a todos los habitantes (puertos, caminos)

*res publicae*: su propiedad es exclusiva del pueblo romano y su uso es común a todos los habitantes (puertos, caminos)

*res universitatis*: pertenecientes, por ejemplo, a municipios (teatros, plazas)

(Mario Oderigo, **Sinopsis del Derecho Romano**, Buenos Aires: Depalma, 1957, pp. 170-171).

**res humani iuris privatae**: cosas humanas privadas o de los particulares, que sí están dentro del comercio de las personas.

## 12. TUTELA O PROTECCION DEL DOMINIO PUBLICO

El Estado tiene el derecho y el deber de proteger su dominio público. Este deber de tutela es inexcusable. La protección propia de la cosa pública deriva de la característica que es esencia de su concepto: ser ella misma una manifestación directa de la Administración Pública (Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, T. III, p. 150, Buenos Aires, Ed. Depalma).

El principio general en tutela administrativa del dominio público, por la cual el Estado puede actuar por sí mismo, sin recurrir a la autoridad judicial, es una excepción en el orden jurídico, es un privilegio en favor de la Administración Pública.

Lo que se refiere a la tutela directa (autotutela) sobre el dominio público hecha por el Estado, son facultades inherentes al poder de policía sobre ese dominio (Miguel Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, T. V, 317 a 330, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1988).

## 13. AGUAS

La Ley de aguas (Ne 276 de 1942 y sus reformas) establece que las aguas del dominio público, son las siguientes:

Artículo 1:

- a. Las del mar territorial de acuerdo al Derecho Internacional,
- b. Las de las lagunas y esteros de las playas que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar,
- c. Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a



corrientes constantes,

d. Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, arroyos o manantiales desde el punto en que broten las primeras aguas permanentes hasta su desembocadura en el mar o lagos, lagunas o esteros,

e. Las de las corrientes constantes o intermitentes cuyo cauce, en toda su extensión o parte de ella, sirva de límite al territorio nacional, debiendo sujetarse al dominio de esas corrientes a lo que se haya establecido en tratados internacionales celebrados con los países limítrofes y, a falta de ellos, o en cuanto a lo no previsto, a lo dispuesto por esta ley,

f. Las de toda comente que directa o indirectamente afluyan a las enumeradas en la fracción e, anterior,

g. Las que se extraigan de las minas, con la limitación indicada en el artículo 10 de esta ley,

h. Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de propiedad nacional y, en general, todas las que nazcan en terrenos de dominio público,

i. Las subterráneas cuyo alumbramiento no se haga por medio de pozos y

j. Las aguas pluviales que discurran por barrancos o ramblas cuyos cauces sean de dominio público.

Hay que hacer notar que la *Ley No. 7593 del 9 de agosto de 1996, ley de la autoridad reguladora de los servicios públicos*, en su transitorio V dispone que en cualquiera de los artículos en donde se mencione al Servicio Nacional de Electricidad se debe leer Ministerio del Ambiente y Energía.

Por su parte la *Ley general de agua potable*, No. 163 de 1953 afirma en su artículo 1:

Se declaran de utilidad pública el planeamiento, proyección y ejecución de las obras de abastecimiento de agua potable en las poblaciones de la República.

Y, en su *numeral 2* manda:

Son del *dominio público* todas aquellas tierras que tanto el Ministerio de Obras Públicas como el Ministerio de Salud, consideren indispensables para construir o para situar cualquier parte o partes de los temas de abastecimiento de aguas potables, así como para asegurar la protección sanitaria y física del caudal necesario de las mismas. (...).

#### **14. MINAS**

De acuerdo con el **Código de minería** (Ley No. 6797-1982), artículo 1:

El Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial, cualquiera que el origen, estado físico o naturaleza de las sustancias que contengan.

#### **15. DOMINIO AEREO**

El artículo 6 de la **Carta Magna** establece que el Estado costarricense ejerce la **soberanía** completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio. La ley de aviación civil, (No. 5150 de 1973 y sus reformas) tampoco indica hasta dónde llega ese espacio aéreo. (José Pereira Pérez, Bienes públicos, San José, Revista Judicial, No. 30, 1984, pp. 124 a 126).

## 16. SOBERANÍA Y DOMINIO PÚBLICO

No deben confundirse los conceptos de soberanía con el de dominio público. La soberanía es la potestad de imperium que ejerce el Estado sobre todo el país; y, el dominio público es el conjunto de bienes estatales sujeto al régimen de derecho administrativo especial, distinto al que regula los bienes privados (patrimoniales) de la Administración Pública; y, por ende, diferente de la propiedad del sector privado.

## 17. CALLES Y CAMINOS

Se trata de vías públicas para el uso de la comunidad en general.

El numeral 4 de la Ley de tránsito (No. 7331-93) manda que sólo pueden circular legalmente por las vías públicas los vehículos, de propiedad privada o pública que tengan los requisitos siguientes (...).

*Vía pública* aquella por la que hay libre circulación (artículo 220, inciso 100). Calzada: superficie de la vía sobre la que transitan los vehículos (inciso 14) *Calles locales*. vías públicas incluidas dentro del cuadrante de una aérea urbana que no estén clasificadas como travesías urbanas de la red vial nacional (inciso 15). *Caminos no clasificados*: caminos públicos tales como los caminos de herradura, sendas, veredas y los trillos (inciso 16).

Por lo que hace a la Ley general de caminos públicos (No. 5060-1972), su artículo 1 manda que los caminos públicos se clasifican en:

**Artículo 1.**—Para los efectos de la presente ley, los caminos públicos, según su función -con su correspondiente órgano competente de administración- se clasificarán de la siguiente manera:

**Red Vial Nacional:** Corresponde su administración al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual la definirá según los requisitos que al efecto determine el Poder Ejecutivo, por vía de acuerdo; Esta red estará constituida por las siguientes clases de caminos públicos:

a) *Carreteras primarias*: red de rutas frontales, para servir de corredores, caracterizados por volúmenes de tránsito relativamente altos y con una alta proporción de viajes internacionales, interprovinciales o de larga distancia.

b) *Carreteras secundarias*: rutas que conecten cabeceras cantonales por carreteras primarias, así como otros centros de población, producción o turismo que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o intercantonales.

c) *Carreteras terciarias*: Rutas que sirven de colectoras del tránsito para las carreteras primarias y secundarias, y que constituyen las vías principales para los viajes dentro de una región, o entre distritos importantes.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes designará, dentro de la Red Vial Nacional, las carreteras de acceso restringido, en las cuales sólo se permitirá el acceso o la salida de vehículos en determinadas intersecciones con otros caminos públicos. También designará las autopistas, que serán carreteras de acceso restringido, de cuatro o más carriles, con o sin isla central divisoria.

**Red Vial Cantonal:** Corresponde su administración a las municipalidades.



Estará constituida por los siguientes caminos públicos, no incluidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dentro de la Red vial nacional:

**a) Caminos vecinales:** Caminos públicos que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicas rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracteriza por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia.

**b) Calles locales:** Vías públicas incluidas dentro del cuadrante del área urbana, no clasificados como travesías urbanas de la Red vial nacional.

c) Caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente, tales como caminos de herradura, sendas, veredas, que proporcionen acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los gastos de mantenimiento y mejoramiento. (Así reformado por Ley Ne 6676 del 18 de setiembre de 1981).

**Artículo 2:** *Son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes o que se construyan en el futuro.*

Las municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción. Las carreteras y caminos públicos únicamente podrán ser construidos y mejorados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Sin embargo, con previa autorización de dicho Ministerio, las municipalidades y las instituciones descentralizadas del Estado, que tengan funciones relacionadas con la construcción de vías públicas, podrán ejecutarlas directamente a través de terceros.

Tratándose de caminos nuevos o ampliaciones, las partes interesadas solicitarán al Ministerio citado, los estudios y recomendaciones técnicas de rigor, debiendo en este caso, indicar los recursos económicos de que disponen para realizarlos.

Cumplido este requisito, el Ministerio mencionado, deberá pronunciarse, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de recibo de la solicitud.

De no pronunciarse dentro de este término, los interesados podrán realizar las obras, sin que el Ministerio pueda excluirlos de sus programas de mantenimiento y mejoramiento. (Así reformado por Ley Ne 6312 del 12 de enero de 1979).

## **18. ZONA MARITIMO TERRESTRE**

*Ley No. 6043-1977 y sus reformas*

Su artículo 1 manda que la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible.

*Artículo 10:* la zona marítimo terrestre se compone de dos secciones: **zona pública**, que es la faja de 50 metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y, la **zona restringida**, constituida por franja de los 150 metros restantes o por los demás terrenos en caso de islas. Los islotes, peñascos, y demás áreas pequeñas y

naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública.

*Artículo 11:* Zona pública es -también- sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional.

## 19. DOMINIO PUBLICO EN LA PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

En esta clase de propiedades, la expresión dominio público significa lo siguiente:

Cada uno de nosotros tenemos derecho a usar para nuestro beneficio la explotación de una obra intelectual, industrial, etc., una vez que ha pasado al dominio público; es decir, que ha dejado de pertenecer a una persona (dominio privado), de acuerdo con la protección que la ley otorga, para trasladarse al dominio o pertenencia de todos los miembros de la comunidad (individualmente considerada). No se trata de estimar que se traspaasa a la colectividad como conjunto, sino a cada uno de sus miembros.

*Así por ejemplo, la Ley de derechos de autor y derechos conexos en su artículo 58* manda que:

Los derechos de autor son permanentes durante toda la vida de éste. Después de su fallecimiento, disfrutarán de ellos, por el término de cincuenta años quienes los hayan adquirido legítimamente.

### **Artículo 61:**

La obra cinematográfica gozará de protección, por cincuenta años desde su publicación.

### **Artículo 75:**

Se permite a todos reproducir libremente, las Constituciones, Leyes, Decretos, acuerdos municipales, reglamentos y demás actos públicos, bajo la obligación de *conformarse estrictamente con la edición oficial. Los particulares también pueden publicar códigos y colecciones de legislativas, con notas y comentarios, y cada autor será dueño de su propio trabajo.*

*Observación:* En este caso se dice que la publicación de esas normas jurídicas es libre, que pertenece al dominio público, al dominio de cada una de las personas de la sociedad. Y, se considera así por cuanto se ha tomado la decisión de que la difusión del ordenamiento jurídico es importante para la salud de la sociedad, máxime cuando uno de los supuestos para el funcionamiento del colectivo es que "nadie puede alegar ignorancia de la Ley debidamente publicada en La Gaceta".

## 20. AFECTACION Y DESAFECTACION

**a) La afectación** o la consagración, es el hecho o la manifestación de voluntad del Poder Público, para una "cosa" quede incorporada al uso y goce de la comunidad. Esa **afectación** debe hacerse mediante una Ley, por regla general y debe estar destinada a satisfacer un interés o necesidad pública.

**b) Desafectar** es sustraer o quitar una "cosa" del dominio público (de la titularidad del Estado y del régimen del derecho administrativo) para pasarla al dominio privado o como bien patrimonial estatal -subordinado al derecho privado-. Así este bien deja de ser público para ser privado.

La desafectación procede, igualmente, por lo general, mediante Ley.

*Recordemos de nuevo aquí, que no hay bienes que por derecho natural o divino, sean de dominio público (bienes públicos). Es la voluntad del Estado, la que mediante la Ley (Poder Legislativo) establece el carácter público de las cosas, **de cualquiera de ellas**. De ahí la importancia del elemento **normativo** dentro de esta temática del dominio público: es la norma (Ley) la que determina ese demanio público (Marienhoff, pp. 175 a 252; 209).*

## 21. CONCLUSIONES

El tema del dominio público siempre reviste relevancia al relacionarlo con el bien común de la sociedad.

Cualquier bien o cosa puede ser susceptible de incorporarse (ser afectado o consagrado) al dominio público; e, igualmente puede ser desafectado o desconsagrado respecto de este dominio.

### **c) Parques nacionales**

[Porras]<sup>3</sup>

Los parques nacionales son definidos en el artículo primero de la *Convención para la protección de la flora, la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América* como "regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales, de la flora y de la fauna de importancia nacional de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo vigilancia oficial".

En los artículos tercero y cuarto, la Convención dicha, alude en general al compromiso de los gobiernos contratantes de no alterar los linderos de los parques nacionales, ni enajenar parte alguna de ellos a no ser con autorización de la Asamblea Legislativa; prohíbe la caza, la matanza y captura de especímenes de la fauna, la destrucción y recolección de ejemplares de la flora, con la exigencia de mantener inviolables las regiones vírgenes, con lo que se deja al Estado la responsabilidad de velar por su protección y conservación. Obsérvese que en el artículo citado se emplea el término público en vez de el de pueblo que parece ser el más correcto. Este contenido teórico es recogido por la Ley Forestal de Costa Rica al prever en sus Consideraciones Generales, la distribución por usos del territorio nacional que incluye a los parques nacionales como medio técnico jurídico de conservar los recursos naturales; al señalar entre las funciones y atribuciones de la Dirección General Forestal la necesidad de realizar estudios previos a la creación de parques nacionales; al considerarlos parte del patrimonio forestal del Estado; cuando establece que la Dirección General Forestal fijará materialmente los linderos de los Parques Nacionales y cuando señala que no pueden segregarse en ninguna de sus partes el área de un parque nacional, sin la previa aprobación de la Asamblea Legislativa. Además, les dedica todo un Capítulo, el Sexto de la Ley Forestal, el que precisamente inicia con la definición de Parques Nacionales.

*"Artículo 74.—Se entenderá por parques nacionales, aquellas regiones o áreas de significación histórica, que por sus bellezas escénicas naturales, o que por la fauna y la flora de importancia nacional o internacional que en ellas se encuentren, con linderos*



señalados en Decreto Ejecutivo, sean destinados para la recreación y educación del público, para el turismo y para investigaciones científicas".

La mayoría de las leyes y decretos que crearon los Parques Nacionales se emitieron con posterioridad a 1969, año en que se promulga la Ley Forestal vigente, excepto el parque zoológico Simón Bolívar creado en 1916. Es necesario observar además, que no existen los "... reglamentos especiales para cada parque nacional en los que se fijaran según las características de cada uno, las disposiciones que rigen su funcionamiento". La Administración de los Parques Nacionales corresponde a la Dirección General Forestal que es la dependencia estatal responsable en última instancia del cumplimiento y ejecución de la Ley Forestal. Esta Dirección delegaba esa tarea en el Departamento de Parques Nacionales. En 1972 este departamento pasa a ser Sub-Dirección de Parques Nacionales y desde 1973 tiene presupuesto y tareas independientes de la Dirección General Forestal. Dispone libremente de los ingresos por concepto de entradas a los parques, venta de publicaciones y otros aportes. Confecciona su propio presupuesto que debe aprobar la Contraloría General de la República.

En junio de 1975 en el transitorio tercero de la Ley que crea el Parque Nacional de Tortuguero se autoriza al Poder Ejecutivo para elevar la Sub-Dirección de Parques Nacionales a la categoría de Dirección General.

En Costa Rica, "...toda la región de Guanacaste y demás tierras forestales de la vertiente del Pacífico, el Valle Central y las grandes planicies del Sur, han sufrido y están sufriendo una deforestación muy violenta, que rápidamente convierte estas zonas en miles de hectáreas estériles..." Lo mismo ocurre en la zona Atlántica donde la destrucción es nefasta.

Además de ese irracional uso de las tierras, se destruyen áreas naturales y poblaciones de animales silvestres, cuya extinción agudiza la contaminación del ambiente.

Es importante hacer notar que Costa Rica tiene una extensión territorial de 5.090.000 hectáreas. De esta superficie, hay una extensión de 130.722.25 Has. equivalentes a un dos por ciento del total, dedicadas a los diez Parques Nacionales establecidos en el país hasta 1976. Esa extensión representa a su vez, un seis por ciento del área total de terrenos forestales de Costa Rica que comprende 2.672.768 hectáreas.

Nótese, sin embargo, que la superficie destinada a Parques Nacionales, no sólo es insuficiente, sino que su establecimiento no beneficia los intereses económicos y sociales del pueblo costarricense, toda vez que los sectores desposeídos no pueden disfrutar de los beneficios que esta medida de conservación ofrece. Véase por qué. Tal y como están concebidos los parques nacionales no responden a un riguroso planteamiento que promueva los sectores de población más necesitados, reduciendo a mera regulación formal la norma que señala el uso a que deben estar destinados (educación, recreación, investigación científica, turismo). Como no existe planificación, los únicos que tienen acceso a sus beneficios son los turistas, los científicos o en general los que tienen capacidad para pagar transporte, hoteles, cánones de entrada y todos los gastos que implica, por ejemplo, unas vacaciones al Parque Nacional Playas de Manuel Antonio, una visita al Parque Nacional Poás o la entrada a un parque zoológico. De esta manera, el verdadero propósito que el establecimiento de parques nacionales persigue —proteger— los recursos naturales renovables, mediante la reservación de zonas para usos educativos, científicos y recreativos en beneficio del pueblo, queda oculto en la regulación de la Ley Forestal que por lo demás encarna la conciencia jurídica sobre lo que es legal para quienes sí pueden aprovechar sus beneficios, siendo ese el papel que ha venido cumpliendo la citada Ley en nuestra vida social y el único que puede

cumplir mientras permanezcan iguales las estructuras agrarias del país. En consecuencia, el establecimiento de parques nacionales debe seguir la planificación integral del uso de los recursos naturales.

### **Política de protección forestal**

Costa Rica cuenta con una Legislación de protección forestal bastante desarrollada. Sin embargo, el cumplimiento en la práctica de las medidas preventivas y represivas establecidas en la Ley Forestal o ley básica de protección del bosque, no tiene un estricto control, debido a que ésta no contiene un adecuado sistema de sanciones ni una rigurosa obligatoriedad de policía de protección forestal que asegure la utilización racional de la riqueza boscosa del país. Todo lo cual se colige no sólo de la debilidad frente a las infracciones que implican responsabilidad penal, sino de la omisión de importantes medidas preventivas y represivas que protejan efectivamente el bosque.

La Ley Forestal no incluye en su artículo una norma que expresamente prohíba la deforestación ni la tala de árboles, sin autorización de la Dirección General Forestal, pese a que el ritmo de deforestación del país está estimado conservadoramente en 60.000 hectáreas anuales.

Por otra parte, siendo una de las causas fundamentales de la depredación del bosque en Costa Rica, el uso de las tierras forestales en ganadería extensiva y actividades agrícolas, no existe en todo el Capítulo IX, ni en el Reglamento a la Ley Forestal, una norma que establezca como infracción, la eliminación del bosque para transferir su uso a ganadería extensiva o actividades agrícolas, sin autorización de la Dirección General Forestal.

Respecto al artículo 100 de la Ley Forestal, es necesario agregar a su inciso b) una norma que prohíba ceder a terceros un contrato de explotación de productos forestales. Debe además prohibirse expresamente las prácticas nocivas de explotación. El inciso d) de ese mismo artículo debe estipular clara expresamente la prohibición de los aserraderos, empresas industriales y establecimientos madereros, de adquirir, transformar comercializar productos forestales cuya extracción no haya sido autorizada por la Dirección General Forestal.

Al autorizarse el establecimiento de una industria forestal, así como a las ya establecidas debe exigirse que dispongan de los medios y sistemas adecuados para preveer y liquidar la contaminación. La introducción de todas esas disposiciones requiere del señalamiento de la sanción correspondiente que comprenda la obligación de repoblar lo destruido.

También debe incluirse una norma que prohíba cualquier alteración de los "Guías de Productos Forestales".

Debe estipularse como infracción el cumplimiento de los plazos señalados al hacer el deslinde de las áreas de concesión y para iniciar los trabajos de extracción de los productos forestales así como la alteración de los linderos de una área en que se haya autorizado la explotación.

Es de suma importancia incluir medidas y sancionar severamente la fuga de la información científica que se obtiene de nuestros ecosistemas, que puede ser vendida en el extranjero, sin ningún beneficio económico y social para nuestro país.

Llenar todas esas omisiones implica el señalamiento de la correspondiente sanción que comprenda la exigencia de repoblar el bosque cuando sea destruido.



#### ***d) Los bienes públicos desde la perspectiva de la Sala Constitucional***

[Fallas]<sup>4</sup>

### **I. INTRODUCCIÓN**

La sentencia que se comenta representa un doble interés en el ordenamiento jurídico costarricense, no solo por la nueva doctrina que ahí se contiene, sino porque se aparta de lo hasta ahora seguido, tanto en la doctrina nacional como en la legislación que sobre bienes del dominio público, ha aprobado la Asamblea Legislativa.

La sentencia resuelve una consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por varios señores diputados sobre un proyecto de ley en trámite (corresponde al Expediente legislativo 12734) que autorizaba a la Municipalidad de Pérez Zeledón para donar un terreno de su propiedad a la Asociación de Desarrollo Integral del Carmen de Cajón.

La consulta legislativa obedeció a la duda de los señores diputados sobre la constitucionalidad del procedimiento de aprobación del referido proyecto. Para ellos tramitar proyectos de ley en una Comisión Legislativa Plena, cuando de por medio estuviera un bien del dominio público del Estado, violaba los artículos 121-14 y 124 de la Carta Magna. En concreto, se dudaba si el asunto, por referirse a bienes del Dominio Público era o no delegable para ser conocido por una Comisión Legislativa Plena. Lo anterior no obstante que el Departamento técnico que rindió el informe jurídico sobre el proyecto consideró que si se estaba en presencia de un bien del dominio privado del Estado, la delegación era procedente.

Las pretensiones de los consultantes fueron desestimadas por la Sala Constitucional, al considerar que en el presente caso al tratarse de un bien del dominio privado del Estado era posible la delegación. Pero la Sala no se queda ahí, sino que establece una diferencia entre los bienes del dominio público pertenecientes a la Administración Central y los pertenecientes a la Administración descentralizada, aspecto que es el que nos interesa comentar.

El voto dicho, en el aspecto enunciado, constituye uno de los pocos en los que se discute la constitucionalidad del procedimiento legislativo en materia de bienes públicos y repercutió considerablemente en el procedimiento legislativo, pues con anterioridad se venía sosteniendo que cualquier iniciativa referida a bienes de dominio público independientemente del titular, -al tener fundamento en la relación entre los artículos 121-14 y 124 de la Constitución Política por tratarse de la enajenación de bienes propios de la Nación, - tenían que ser de conocimiento exclusivo del Plenario Legislativo y no de las Comisiones Legislativas Plenas.

Además de las repercusiones procedimentales, también las hay en cuanto al fondo, pues si bien por un lado la Sala Constitucional considera que solo la Asamblea Legislativa -entiéndase Plenario Legislativo-, puede establecer qué bienes tienen la condición de dominio público, por otro lado exige a los bienes cuyo titular es la Administración descentralizada de la protección contenida en el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política.

El cambio en el procedimiento legislativo fue tan violento que ha llevado a que los legisladores

actuales cuestionen el por qué en los Departamentos Técnicos de la Asamblea Legislativa, se ha producido un cambio sustancial de criterio en lo que a este tema se refiere; sin considerar que el cambio es producto de la resolución que tratamos de resumir y comentar en los epígrafes siguientes. En concreto se ha señalado:

*"En la Comisión Plena Primera he venido insistiendo en la importancia de tener un criterio del Departamento de Sen/icios Técnicos, con respecto a porqué se ha variado el razonamiento de que ahora, a partir de esta legislatura, se pueden trasladar bienes públicos a entes privados, por medio de las Comisiones Plenas. (...) Se había establecido una tolerancia, en el sentido de que era factible traspasar bienes entre instituciones públicas, pero trasladar bienes del Estado a instituciones privadas en comisiones plenas, con todo respeto, esa atribución de enajenar los bienes públicos, no es sujeta a delegación. (...) Si se ve bien, el artículo 124 de la Constitución Política, no procede la delegación de bienes públicos a instituciones privadas, por medio de las comisiones plenas. (...) Dejo planteado mi punto de vista y espero, por favor, se informe a la brevedad posible al Plenario de la Asamblea Legislativa, por qué se siguen delegando traslados de propiedades públicas a instituciones privadas, por medio de las comisiones plenas".*

## II. LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO A LA LUZ DE LA NORMATIVA JURÍDICA'

### A. Constitución Política

Nuestra Carta Magna no regula en forma clara y precisa el régimen de Dominio Público, ni establece una garantía constitucional expresa sobre ellos, como sí lo hacen algunos textos constitucionales modernos. Únicamente en los artículos 121, inciso 14), 89 y 6 y 174, se hace una protección constitucional de algunos bienes del dominio público. Nos interesa para los efectos propuestos el numeral 121 inciso 14), que establece como atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa "decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación".

### B. Código Civil

El Código Civil en sus artículos 261 y 262, contiene la normativa general en nuestro ordenamiento referente a lo que es el dominio público. Disposiciones que a pesar de estar en una normativa eminentemente privada, se aplican al Derecho Administrativo, lo cual obedece sobre todo a un aspecto histórico.

Según el artículo 261, las cosas públicas son las constituidas por el procedimiento de la ley y aquellas de que todos pueden aprovecharse, por estar entregadas al uso público. Esta segunda opción era la sostenida por la doctrina clásica, para la cual existían bienes que por su naturaleza eran del dominio público, aunque no existiese afectación legislativa. No obstante y con apoyo en la doctrina moderna y dominante, consideramos que la constitución del Dominio Público debe proceder únicamente de la ley, pues es la mejor forma de garantizar el principio de seguridad jurídica.

El párrafo segundo de esta norma consagra la existencia de los bienes de dominio privado del

Estado, sin establecer ninguna diferencia con la disponibilidad de los bienes de los particulares, situación que en realidad no opera de esta forma, pues existe otra legislación que regula formas de disposición por parte del Estado, ya que éste no puede renunciar a sus potestades públicas, pues el interés público debe prevalecer ante el de los particulares.

El artículo 262 por su parte, viene a contemplar las características de los bienes del dominio público, en virtud de las cuales se establece que las cosas públicas están fuera del comercio de los hombres y por lo tanto podemos deducir que tales bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Se dispone además, que tales bienes para entrar en el comercio de los hombres deben ser desafectados por la vía de la ley. Expresamente establece el artículo de interés: "Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas".

### **C. Regulaciones administrativas**

Como complemento de la normativa citada, la ley de la Administración Financiera de la República en disposiciones que han sido derogadas pero importantes en el tema de interés, contemplaba los requisitos requeridos para que los bienes de dominio público puedan ser enajenados, con lo cual implícitamente se está aceptando que los bienes del dominio público están sujetos a unas regulaciones especiales y que la enajenación es procedente bajo las condiciones que ella señala. Establecía el numeral 97 de esta ley:

*"La enajenación de bienes de inmuebles de dominio público del Estado o de sus instituciones, salvo para el destino que tengan fijado por ley, o de los demás bienes cuyo valor sea mayor de un millón de colones, requiere además de ajustarse a los trámites de la presente ley y su reglamento, contar con la aprobación previa y expresa de la Asamblea Legislativa y con la aprobación posterior de la Contraloría General de la República, si la autorización legislativa no fuere específica..."*

Seguidamente la norma regula la forma de disposición de los bienes del dominio privado del Estado, sujetándola a requisitos diferentes respecto de los bienes del dominio público.

Es importante señalar que la ley utilizaba aquí el monto del bien, para considerar cuando se requiere acto legislativo o no. Sin embargo, además del monto, señalaba otro criterio, y es la salvedad de que por ley se haya dado un destino específico para el uso público o para un servicio público. El concepto utilizado de enajenación en la norma, creemos que puede entenderse como una forma de desafectación, estableciéndose los requisitos para ello. Esta norma era complementada con el artículo 25 del Reglamento de la Contratación Administrativa, que disponía que para la enajenación de los bienes inmuebles del dominio público, -ejemplarizando entre ellos a los parques, plazas públicas, calles, etc.-, se requiere autorización de la Asamblea Legislativa y si ésta no es específica, necesitará además de la aprobación de la Contraloría General de la República. El mismo artículo contenía disposiciones para la enajenación de bienes del dominio privado del Estado. Sin embargo, los requisitos para ello no son tan estrictos como en los bienes del dominio público. De donde se denota que en nuestro ordenamiento se establecen diferencias claras entre esos dos regímenes de bienes estatales.

Esta normativa a pesar de haberse derogado, denota que la única diferencia en bienes estatales es entre bienes del dominio público y bienes del dominio privado del Estado, existiendo las mismas regulaciones para los bienes del dominio público, independientemente de que su titular fuere el

Estado en su concepción estricta o en su concepción amplia.

La Ley de Contratación Administrativa vigente en cuanto al tema de interés fue más general y únicamente estableció que los bienes del dominio público, podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su destino actual.

Hasta aquí las regulaciones normativas sobre los bienes del dominio público. Según lo expuesto, la única diferencia establecida es entre bienes del dominio público del estado y bienes del dominio privado del estado, sin que se denote tratamientos diferenciados en razón del titular del bien.

A fin de recabar mayor criterio, se recurrió a las actas de la Asamblea Constituyente para determinar que *"del estudio del texto constitucional pone de manifiesto que la intención del constituyente, al regular esta materia fue la de garantizar el buen uso de los bienes más importantes para el servicio o uso de la comunidad, es decir del patrimonio social, bienes que constituyen el patrimonio público del Estado"*.

Vista la normativa citada a la luz de la interpretación finalista de las normas, en la cual la intención del legislador juega un papel preponderante, tenemos que al referirse el constituyente a bienes propios de la Nación, lo entendió en el contexto de Estado en el sentido más amplio de su concepción. Tenemos claro que ambos conceptos no se corresponden, pero para nuestros efectos, asimilamos el concepto Nación con el de Estado en sentido amplio, por lo que difícilmente cabía una interpretación como la sentada en el voto comentado de la Sala Constitucional, en donde Nación lo entiende como sinónimo de Poder Central, dejando sin contenido el art. 121-14, cuando se está frente a bienes de dominio público pertenecientes a la Administración descentralizada, ya sea por territorio o por servicios.

### **III. LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO EN EL VOTO DE LA SALA CONSTITUCIONAL**

El voto N° 5026-97 de la Sala Constitucional, resuelve como se dijo una consulta legislativa de constitucionalidad, promovida por todos los diputados integrantes de la Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena Segunda.

La duda de los señores diputados, se fundamentaba en que el proyecto delegado a esa comisión era para autorizar a la Municipalidad de Pérez Zeledón para que donara un bien de su propiedad a una Asociación privada, por lo que podría contravenir el artículo 121 inciso 14), en el caso en que se considerara que era un bien del dominio público del Estado.

En concreto, se tenía duda sobre la naturaleza del bien y sobre la posibilidad de que el asunto fuese tramitado en una Comisión Legislativa Plena, si acarrearía la desafectación del bien del dominio público al privado.

El voto de la Sala Constitucional empieza por definir, como lo ha hecho en ocasiones anteriores, lo que debe entenderse por el Dominio Público, así señaló:

*"El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a*



*un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir afectados por su naturaleza y vocación. **En consecuencia, estos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectos al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.** Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se pueda adquirir un derecho al aprovechamiento aunque no un derecho a la propiedad..." (el resaltado no es del original).*

Compartimos la definición que hasta aquí hace la Sala Constitucional sobre el Dominio Público del Estado, sobre todo, avalamos la posición de la Sala al considerar que "estos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto". Es criterio compartido, además, el que los bienes del dominio privado del estado no están contemplados en los conceptos del artículo 121 inciso 14) de la Carta Magna. Criterios éstos que han informado con anterioridad el trabajo parlamentario.

De seguido y sin justificación ni razonamiento alguno, la Sala Constitucional sienta como doctrina vinculante y de aplicación general, que los bienes demaniales que no son del Estado sino de instituciones descentralizadas, ya sea por descentralización funcional o territorial, no están cobijados por lo dispuesto en el art 121- inciso 14), que es precisamente la norma que dispone como competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa, "decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación".

Todas las iniciativas parlamentarias anteriores referidas a afectación o desafectación de bienes del dominio público, independientemente de que fueran propiedad del Estado en sentido estricto o de los entes descentralizados por territorio o funciones, eran materia reservada al conocimiento del Plenario Legislativo. Era criterio sostenido tanto por los órganos políticos como por los Departamentos Técnicos de Asesoría, que en todos estos casos de desafectaciones o desafectaciones de bienes del dominio público por la materia que se trata y por las consecuencias jurídicas que podría generar era necesario que su conocimiento fuera analizado portadas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, con amplia participación de las minorías parlamentarias. Consecuentemente, se sostenía que por la magnitud de tales temas no era factible que fueran conocidos en las Comisiones Legislativas Plenas, en donde en última instancia para que una iniciativa sea ley, basta con la aprobación de tan solo siete señores diputados.

La decisión era trascendente, y ante la menor duda, con antelación estas decisiones eran del conocimiento del órgano con plena competencia, que era precisamente, el Plenario Legislativo.

Ahora bien, no obstante que no se entiende cuál puede ser la diferencia entre un bien del Dominio Público perteneciente a la administración central y uno municipal; o cuál es la diferencia entre un parque o museo perteneciente a un ministerio y uno perteneciente a una institución autónoma, se considera que el régimen jurídico en cuanto al procedimiento de afectación o desafectación no puede ni debe variar. La normativa jurídica y las actas de la Asamblea Constituyente son claras, todos estos bienes son propios de la Nación, que para nuestros efectos se entiende como sinónimo de Estado en sentido lato. Así, los bienes propios de la Nación comprendería a todas aquellas titularidades públicas, incluyendo los entes descentralizados (sea funcionales o territoriales) y unificadorde los intereses de la comunidad.

Al no justificar ni motivar la Sala Constitucional la nueva doctrina, difícilmente podemos entender a qué obedeció esa diferencia. Por el contrario, esa diferencia pareciera contradictoria con su misma posición, que sostiene que los bienes del dominio público son los pertenecientes al Estado en sentido más amplio del concepto. Si todos son bienes del dominio público nos cuestionamos ¿cuál es la justificación para que su régimen jurídico de afectación o desafectación varíe tratándose de la Administración Central o descentralizada? La falta de razonamientos nos lleva a discrepar de un fallo en nuestro criterio desafortunado, que generó diferencias procedimentales que a la fecha no se han podido justificar ante los órganos políticos, que piden explicaciones del por qué es posible flexibilizar el procedimiento legislativo, cuando se está en presencia de un bien del dominio público perteneciente a la administración descentralizada territorial o funcional.

En resumen, el carácter vinculante de las resoluciones de la Sala Constitucional y el deseo de los legisladores por agilizar la agenda del Plenario Legislativo, ha generado que con apego en la resolución aquí comentada, las desafectaciones de los bienes del dominio público de las Municipalidades o de entes descentralizados funcionalmente, como ocurre por ejemplo, en el caso de los ferrocarriles que pertenecen al Incoop, sean conocidas en las Comisiones Legislativas Plenas, en donde como se dijo antes, estas iniciativas para convertirse en ley de la República basta con que se cuente con el voto de tan solo siete señores diputados.

#### **e) Definición de humedal**

[Salazar]<sup>5</sup>

La definición de humedal establecida en la legislación desempeña un papel decisivo en su conservación y uso racional, pues define el objeto sobre el cual se debe aplicar el régimen de protección o medidas de gestión especiales, incentivos y políticas. Es por ello que previo a examinar dichos temas, se analizará si la definición de humedal en nuestro país facilita el uso racional.

Según el Plan Andalúz de Humedales se puede definir un humedal desde tres enfoques: el formal, el legal y el científico. Las definiciones formales se caracterizan por ser amplias, flexibles, sin contenido científico y por ser desarrolladas por instituciones gubernamentales o no gubernamentales con el objetivo de implementar programas de conservación. Las definiciones legales pueden o no tener base científica, pero al estar consensuadas con diferentes sectores sociales interesados en el aprovechamiento o conservación de determinados grupos de organismos, usualmente están muy sesgadas hacia la protección de determinados tipos de humedal. Por último, las definiciones científicas, toman en cuenta la integridad ecológica de estos ecosistemas y poseen un mayor potencial de aplicación tanto para el desarrollo de programas de gestión como de investigación.

Sobre la base de lo expuesto, se considera ideal una definición legal de humedal con contenido científico. Es importante incorporar el aspecto técnico en la definición porque visualiza al humedal como un complejo sistema de interacciones biofísicas, como una unidad funcional compuesta por componentes característicos e interdependientes. Consecuentemente, cualquier acción relacionada con su conocimiento o gestión debe ejecutarse en forma integral.



En el ámbito internacional podemos encontrar más de 50 definiciones de humedal<sup>65</sup>, sin embargo, el artículo 1 de la Convención Ramsar contiene la definición ue humedal mayormente aceptada:

*"(...)Extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros "*

Así, la Convención Ramsar parte de un concepto amplio de humedal, ello le permite incluir gran variedad de ambientes, desde ecosistemas continentales hasta marinos y acuáticos, así como ecosistemas no hídricos pero que contribuyen al mantenimiento de las características ecológicas del humedal.

Esta definición modifica sustancialmente la tipología biogeográfica y ecológica del ecosistema terrestre , situación comprensible por estar contenida en un tratado internacional que promueve la conservación de los humedales en numerosos países con una gran diversidad geográfica y biológica. Sin embargo, desde el ámbito científico y técnico no siempre ha sido aceptada, pues a pesar de ser la definición con mayor proyección a nivel internacional, ha sido criticada algunos los países Europeos y Estados Unidos, quienes entienden humedal como zona húmeda o zona frontera entre los ecosistemas acuáticos y terrestres (ecotono).

En Europa comúnmente se acepta como "zona húmeda" *"todos aquellos ecosistemas como las marismas, estuarios, albuferas, zonas pantanosas, etc, en los que el agua dulce o salada, permanente o temporal, adquiere escasa profundidad"*.

En nuestro país, con motivo de la Estrategia Nacional de Conservación y Desarrollo Sostenible de los Humedales de Costa Rica desarrollada entre 1994 y 1998, se optó por una definición amplia de humedal que engloba los tropicales y subtropicales.

Esa definición, según sus proponentes, refleja de mejor forma las condiciones propias del trópico y permite una mayor protección de estos ecosistemas." Posteriormente, el concepto se plasmo en el artículo 40 de la LOA, cuyo contenido se abordará con posterioridad.

Una desventaja del enfoque de humedal como zona húmeda o ecosistema de transición, es la posibilidad de dejar por fuera de la definición ecosistemas de humedal importantes de proteger. Por ejemplo, el Cuerpo de Ingenieros del Ejercito, la Oficina de Protección Ambiental (EPA), el Servicio de Fauna, Flora y Pesca (WS) y el Servicio de Conservación de Suelos (SWS) de los Estados Unidos de Norteamérica, elaboraron en 1987 unas directrices aprobadas por el Senado, donde se definió a los humedales con base en tres criterios técnicos: hidrología del humedal, vegetación y sedimentos hídricos. Las abundantes controversias provocadas por la definición conllevo a la modificación del concepto en 1991, la cual estableció que los tres criterios debían de cumplirse de forma simultánea. Ello originó que más de la mitad de la superficie considerada como humedal según la reglamentación anterior, quedara excluida de la nueva definición, afectándose entre otros casos una porción considerable del área de los Everglades, La situación fue corregida, y en la actualidad la definición de humedal de este país señala:

*"Un humedal es un ecosistema que depende de una constante o recurrente inundación con aguas poco profundas o en saturación en o cerca de la superficie del sustrato. Las características esenciales mínimas de un humedal son la inundación o saturación recurrente en o*

*cerca de la superficie del terreno y la presencia de características físicas, químicas y biológicas reflejo de la inundación o saturación recurrente. Las características comunes del diagnóstico son suelos hídricos y vegetación higrófila. Estas características estarán presentes excepto donde factores fisicoquímicas, bióticos o antrópicos específicos los han eliminado o impedido su desarrollo. "*

No obstante, la desventaja arriba mencionada no debe ser motivo para descuidar el contenido científico de la definición de humedal, ni obstáculo para revisar nuestra definición a la luz de los criterios técnicos, argumentos e investigaciones de un país como España, considerado líder en la aplicación de la Convención Ramsar. Por ello sus estudios servirán de base para el análisis que se realizará infra.

Siguiendo esa inteligencia, se explicará cómo se concibe humedal desde un enfoque científico (ecológico), las limitaciones de la definición de humedal de la Convención de Ramsar y la adoptada por Costa Rica en el artículo 40 de la LOA.

#### **f) Afectación y Desafectación del Dominio Público**

[González]<sup>6</sup>

El presente apartado pretende otorgar una visión general de la afectación y desafectación, exponiendo algunas de las tesis doctrinarias más relevantes, haciendo referencia a nuestro marco normativo y consideraciones jurisprudenciales que respecto al tema en nuestro país se han pregonado.

#### **Afectación**

Inicialmente resulta necesario entender lo que, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional, han entendido por Afectación definiciones que a continuación trataremos:

Nuestros Tribunales han definido el término de afectación de la siguiente manera:

(...) En cambio, la afectación significa que el bien declarado dominical queda efectivamente incorporado al uso público y esto tiene que ver con la aceptación y recibo de obras públicas cuando se construyen por administración o por la conclusión de las obras y su recibo oficial, cuando es un particular el que las realiza (construcción de una urbanización o fraccionamiento, por ejemplo).- Es por esto que se dice que la afectación puede ser declarada por ley en forma genérica, o bien por un acto administrativo, el cual, necesariamente, deberá conformarse con la norma jurídica que le sirve de referencia (principio de legalidad) ...(Voto 336 – 2005, Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II.)

Por su parte Marienhoff, nos da la siguiente definición de afectación:

La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad. Desde luego, para que se tenga por operada la afectación y éste surta efectos jurídicos, es menester el cumplimiento de ciertos requisitos, de los cuales luego me ocuparé. De manera que la afectación puede consistir en un "hecho" o en una "manifestación de voluntad" del poder público.

El autor costarricense Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, define la afectación, señalando lo que a continuación se transcribe:

La afectación o la consagración es el hecho o la manifestación de voluntad del Poder Público, para que una "cosa" quede incorporada al uso y goce de la comunidad.

La afectación debe hacerse mediante una ley, por regla general y debe estar destinada a satisfacer un fin o necesidad pública.

Un poco diferente resulta la posición de Ramón Parada respecto de la afectación, pues para él, la misma consiste en otorgarle a un bien de dominio público un destino determinado, lo cual resulta necesario para que el bien ingrese a la esfera de dominio público y pueda calificársele de demanial, es así como el autor nos dice que los bienes de dominio público pueden ser afectados a diferentes destinos, tales como: uso público, servicio público, fomento de la riqueza nacional, al servicio de la Corona, entre otros.

Se ha discutido en torno a la naturaleza de la afectación, indicando que la misma puede consistir en diferentes formas tales como: Acto administrativo, ley, hechos, declaraciones administraciones, principalmente. La discusión gira entonces en torno a cuál o cuáles de estas formas son aptas para afectar los bienes al régimen de dominio público.

Marienhoff se refiere ampliamente al tema de la naturaleza jurídica de la afectación, señalando las diferentes perspectivas que en doctrina manejan los diferentes autores, al respecto indica Marienhoff:

Se discute en doctrina cuál es la naturaleza jurídica de la afectación.

Mayer, estima que la afectación es un acto de voluntad, perteneciente a la esfera de la Administración Pública, pero que no constituye un acto administrativo, porque no determina relaciones entre el ciudadano y el poder público. Según él, aquella no hace más que crear una situación de la que resultarán esas relaciones. Hauriou considera que la afectación es el hecho que determina la utilización de la cosa a un fin público: hecho que resulta tanto de acontecimientos materiales combinados con declaraciones administrativas, como de declaraciones administrativas exclusivamente. Forsthoff considera a la afectación como un acto jurídico, con efectos específicos y de amplio alcance; pero a su entender se diferencia de los actos administrativos en el sentido usual, porque carece de destinatario. Villegas Basavilbaso, distinguiendo entre los actos de afectación de los bienes "naturales" y de los bienes "artificiales", juzga que la naturaleza jurídica de la afectación o consagración es la correspondiente a la de los actos legislativos o administrativos, según se trate de bienes públicos naturales o artificiales, respectivamente.



Para Marienhoff es necesario, primeramente, distinguir entre bienes públicos naturales y artificiales, pues, de acuerdo a esto, varía la naturaleza de la afectación, porque se establecen diferentes modos de operación para la afectación. En aquellos bienes en que el bien sea del tipo “natural”, el mismo se afectará únicamente por ley nacional, mientras que en el caso de los bienes artificiales, éstos pueden ser afectados mediante acto administrativo (fundado en ley claro está), ley o bien mediante hechos de la Administración. Marienhoff señala, en lo que respecta a los hechos, que pueden ser de variada índole, desde asumidas por la Administración, hasta un uso público continuado consentido por ella, siendo que es esencial que tales hechos cuenten con el asentimiento expreso o virtual de la Administración Pública.

Ramón Parada, al igual que Marienhoff, señala que, primeramente, hay que distinguir entre bienes públicos naturales y artificiales, y agrega la categoría de bienes del Estado, pues de acuerdo a la clasificación del bien, depende el modo de operación para la afectación. Para el caso de los bienes naturales, el autor señala que normalmente adquieren el carácter demanial en función de dos elementos, a saber: 1) la aplicación de un precepto de carácter general que establezca esa condición para todo un género de bienes, o 2) la circunstancia de que en el bien en concreto se den las características físicas que permitan considerarlo incluido en aquél. Para los bienes artificiales el comienzo de la demanialidad se produce por virtud de una actividad administrativa que incorpora el bien al régimen jurídico propio de la demanialidad. Finalmente, en lo que respecta, sea mediante un acto administrativo o bien por una situación de hecho, el autor se refiere a la llamada afectación de los bienes del Estado, lo cual resulta de una situación particular y propia del derecho español, por lo que omitiremos referirnos a dicha clasificación en particular.

Podemos ver cómo, en torno a los llamados modos de afectación, la doctrina establece diferentes criterios en relación con la naturaleza de la afectación, los cuales van muy relacionados con el marco normativo de cada región o país en especial. Nuestra jurisprudencia, con respecto a este punto en particular, ha sostenido mayoritariamente el criterio de que el modo de operación para la afectación es la “ley nacional”; sin embargo, también acepta en algunas ocasiones como modo de afectación el acto administrativo, de ahí que, en vista del criterio sostenido por nuestra jurisprudencia, el tema de la diferencia entre bienes naturales y artificiales pasa a un segundo grado. Veamos a continuación algunos extractos jurisprudenciales referentes a esta temática y que coinciden con lo indicado:

IV.- (...) Como puede observarse la afectación al régimen de dominio público no depende de la naturaleza del bien, sino de la voluntad del legislador. Mediante voto número 447-91 de las quince horas treinta minutos del 21 de febrero de 1991 la Sala Constitucional manifiesta que la declaración de dominio público del bien se establece por ley, esta declaración no constituye una limitación a la propiedad, de acuerdo con el artículo 45 de la Carta Magna, pues éste artículo se refiere a propiedad privada, y los bienes de dominio público no están sujetos a propiedad privada. (Voto 332 – 2000, Tribunal Agrario.)

**IV.-** Tocante al agravio atinente a la naturaleza jurídica de la finca litigiosa, precisa apuntar lo siguiente. El artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política, en lo conducente, preceptúa: " Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la



Nación..." (Lo subrayado no es del original). Esta disposición encuentra su desarrollo legislativo en el canon 261 del Código Civil, el cual dispone: "Artículo 261.- Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona" (Lo subrayado no es del original). Según se desprende claramente de dichos preceptos, nuestro ordenamiento jurídico reconoce la titularidad del Estado tanto sobre bienes de dominio público, cuanto privado. Con ello concuerda la doctrina. Los públicos son aquéllos afectados por una ley específica para el uso público o general. Se les denomina "demaniales". Son inalienables, imprescriptibles, inembargables e indenunciables. Sea, están dedicados al uso público, a la utilidad general. Por ello, se encuentran fuera del comercio de los hombres - artículo 262 del Código Civil. (Voto 112 – 2008, Tribunal Agrario.)

A su vez, dicha interpretación tiene su fundamento en lo indicado por el numeral 261 de nuestro Código Civil, el cual, pareciera, concede a la ley la facultad de afectar los bienes al régimen de dominio público. Al respecto, a efecto de una mayor claridad se transcribe el mencionado numeral:

ARTÍCULO 261.- Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

En nuestro derecho, el elemento normativo del dominio público reviste una particular importancia, pues el tratamiento que nuestro ordenamiento jurídico da a este elemento es de una importancia sustancial, especialmente en el mencionado numeral 261 de nuestro Código Civil.

También se ha discutido en torno a cuál es la autoridad competente para declarar la afectación de los bienes de dominio público. En lo concerniente a este aspecto la doctrina, casi de manera unánime, ha considerado que el titular es la Nación, y en los países donde el sistema político es de tipo federal y las provincias tienen autonomía de tipo política y administrativa, se ha establecido que las Provincias son los titulares para el caso de los bienes artificiales. Dicha posición es la sostenida por autores como Marienhoff y Ramón Parada. En nuestro país dicha prerrogativa le corresponde al Poder Legislativo, en virtud de que es el Órgano encargado de emitir las leyes (modo de afectación principal en Costa Rica); sin embargo, en el caso de las afectaciones por el modo del acto administrativo, podría otorgársele dicha prerrogativa a la Administración Pública competente, según sea el caso concreto.

La consecuencia jurídica de la afectación es que el bien se incorpora al dominio público y, por ende, sometido a los principios y características de éste.

En nuestro ordenamiento jurídico no se piden requisitos determinados para la afectación de un bien

al régimen de dominio público, sino que bastaría con la manifestación de voluntad de la Administración, mediante los modos de ley o acto administrativo; sin embargo, algunos autores analizan de forma más profunda dicha situación y han determinado algunos requisitos para que se pueda configurar la afectación, entre ellos podemos señalar a Marienhoff, el cual establece los siguientes requisitos como fundamentales para la configuración de la afectaciones de los bienes de cita:

Asentimiento de la autoridad.

Que el bien se halle librado al uso público en forma efectiva y actual.

Que el bien se halle en poder del Estado, en virtud de un título jurídico que le haya permitido adquirir el dominio de esa cosa.

En el caso de los bienes naturales se requiere de una ley que afecte el bien.

### **Áreas Silvestres Protegidas, Régimen de Afectación**

El establecimiento de las llamadas Áreas Silvestres Protegidas constituye uno de los tipos de afectación más importante en nuestro ordenamiento jurídico, y pensadas para la conservación y protección de la flora y fauna del país. El numeral 58 de la ley de Biodiversidad nos ofrece un concepto de las mismas al definir las de la siguiente manera:

Zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar. Han sido declaradas como tales por representar significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Estas áreas estarán dedicadas a conservación y proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general.

Es el numeral 32 de la ley Orgánica del Ambiente el que establece la clasificación de las Áreas Silvestres Protegidas, estableciendo siete categorías a saber:

- Reservas forestales.
- Zonas protectoras.
- Parques nacionales.
- Reservas biológicas.
- Refugios nacionales de vida silvestre.
- Humedales.
- Monumentos naturales.

El mencionado artículo establece una lista de categorías de manejo; sin embargo, de la lectura del mismo se desprende que el MINAET podrá crear cualquier otra categoría que considere pertinente de acuerdo a la circunstancia particular, por ende, la lista establecida en el numeral 32 de la ley Orgánica del Ambiente no es de carácter taxativa.

Asimismo, para el establecimiento de nuevas Áreas de Protección, el artículo 36 de la ley Orgánica del Ambiente establece la necesidad de parte del MINAET y



sus dependencias, de cumplir con una serie de requisitos. Veamos a continuación lo que al efecto establece dicho artículo:

**ARTÍCULO 36.-** Requisitos para crear nuevas áreas.

Para crear áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, cualquiera sea la categoría de manejo que él establezca, deberá cumplirse previamente con lo siguiente:

- a) Estudios preliminares fisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos que la justifiquen.
- b) Definición de objetivos y ubicación del área.
- c) Estudio de factibilidad técnica y tenencia de la tierra.
- d) Financiamiento mínimo para adquirir el área, protegerla y manejarla.
- e) Confección de planos.
- f) Emisión de la ley o el decreto respectivo.

En el mismo orden de ideas, los artículos 71 y 72 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, los cuales se refieren a la declaratoria, modificación o cambio de categoría de manejo de Áreas Silvestres Protegidas, establecen el deber de elaborar un informe técnico por medio del SINAC, en el caso del establecimiento de nuevas áreas. Lo atinente a la modificación y cambio de categoría de manejo de las Áreas Silvestres Protegidas será tratado con detalle en el Capítulo III apartado correspondiente a las: Posibles Soluciones Jurídicas al conflicto.

Cada categoría de manejo está diseñada para el cumplimiento de objetivos y fines diferentes, de acuerdo a las necesidades de la zona o área de protección que se quiera establecer. Es así como el numeral 70 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, se refiere a los fines de cada una de las categorías de manejo de manera general, indicando lo que se transcribe a continuación:

Artículo 70.—**Categorías de manejo de ASP.** Para efectos de la clasificación de las distintas categorías de manejo de áreas silvestres protegidas se establecen los siguientes criterios técnicos para cada una de ellas:

- a) Reservas Forestales: Áreas geográficas formadas por los bosques o terrenos de aptitud forestal cuyo fin principal es la protección de los recursos genéticos forestales para asegurar la producción nacional sostenible de los recursos forestales en el largo plazo, y por aquellos terrenos forestales que por naturaleza sean especialmente aptos para ese fin.
- b) Zonas Protectoras: Áreas geográficas formadas por los bosques o terrenos de aptitud forestal, en que el objetivo principal sea la regulación del régimen hidrológico, la protección del suelo y de las cuencas hidrográficas.
- c) Parques Nacionales: Áreas geográficas, terrestres, marinas, marinocostas, de agua dulce o una combinación de éstas, de importancia nacional, establecidas para la protección y la conservación de las bellezas naturales y la biodiversidad, así como para el disfrute por

parte del público. Estas áreas presentan uno o varios ecosistemas en que las especies, hábitat y los sitios geomorfológicos son de especial interés científico, cultural, educativo y recreativo o contienen un paisaje natural de gran belleza.

d) Reservas Biológicas: Áreas geográficas que poseen ecosistemas terrestres, marinos, marino-costeros, de agua dulce, o una combinación de estos y especies de interés particular para la conservación. Sus fines principales serán la conservación y la protección de la biodiversidad, así como la investigación.

e) Refugios Nacionales de Vida Silvestre: Áreas geográficas que poseen ecosistemas terrestres, marinos, marino-costeros, de agua dulce o una combinación de estos. Sus fines principales serán la conservación, la investigación, el incremento y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de las que se encuentren en vías de extinción.

Para efectos de clasificarlos, existen tres clases de refugios nacionales de vida silvestre:

e.1) Refugios de propiedad estatal. Son aquellos en los que las áreas declaradas como tales pertenecen en su totalidad al Estado y son de dominio público. Su administración corresponderá en forma exclusiva al SINAC. Sus principales objetivos son: la conservación, la investigación y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de aquellas especies que se encuentren declaradas oficialmente por el país como en peligro de extinción o con poblaciones reducidas, así como las especies migratorias y las especies endémicas. Por tratarse del patrimonio natural del Estado, únicamente podrán desarrollarse labores de investigación, capacitación y ecoturismo.

e.2) Refugios de propiedad privada. Son aquellos en los cuales las áreas declaradas como tales pertenecen en su totalidad a particulares. Su administración corresponderá a los propietarios de los inmuebles y será supervisada por el SINAC. Sus principales objetivos son: la conservación, la investigación y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de aquellas especies que se encuentran declaradas oficialmente por el país como en peligro de extinción o con poblaciones reducidas, así como las especies migratorias y las especies endémicas. En los terrenos de los refugios de propiedad privada, sólo podrán desarrollarse actividades productivas de conformidad con lo que estipula el Reglamento de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Decreto Ejecutivo N° 32633-MINAE, del 10 de marzo del 2005, publicado en La Gaceta N° 180 del 20 de setiembre del 2005.

e.3) Refugios de propiedad mixta. Son aquellos en los cuales las áreas declaradas como tales pertenecen en parte al Estado y en parte a particulares. Sus principales objetivos son: la conservación, la investigación y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de aquellas especies que se encuentran declaradas oficialmente por el país



como en peligro de extinción o con poblaciones reducidas, así como las especies migratorias y las especies endémicas. Su administración será compartida entre los propietarios particulares y el SINAC, de manera que en los terrenos que sean propiedad del Estado sólo podrán desarrollarse las actividades indicadas previamente para los refugios de propiedad estatal, indicadas en el inciso i) mientras que en los terrenos de propiedad privada podrán desarrollarse las actividades señaladas para los refugios de propiedad privada indicadas en el inciso ii), respetando los criterios y requisitos respectivos.

En cuanto a las dimensiones y características permitidas para los diferentes tipos de actividades y proyectos a desarrollar dentro de los refugios de propiedad privada y en la porción privada de los refugios de propiedad mixta, refiérase al Reglamento de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

f) **Humedales:** Áreas geográficas que contienen ecosistemas de importancia nacional con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja, cuya función principal es la protección de dichos ecosistemas para asegurar el mantenimiento de sus funciones ecológicas y la provisión de bienes y servicios ambientales.

g) **Monumentos Naturales:** Áreas geográficas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional o cantonal. Consistirán en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, o su valor científico, se resuelva incorporarlos a un régimen de protección. Serán creados por el Ministerio del Ambiente y Energía, y administrados por las municipalidades respectivas.

h) **Reservas Marinas:** Áreas marinas costeras y/u oceánicas que prioritariamente garantizan el mantenimiento, la integridad y la viabilidad de sus ecosistemas naturales, beneficiando las comunidades humanas mediante un uso sostenible de sus recursos, caracterizado por su bajo impacto según criterios técnicos. Su objetivo principal es conservar los ecosistemas y hábitat para la protección de las especies marinas.

i) **Áreas Marinas de Manejo:** Áreas Marinas Costeras y/u oceánicas que son objeto de actividades para garantizar la protección y el mantenimiento de la biodiversidad marina a largo plazo, y que generan un flujo sostenible de productos naturales y servicios ambientales a las comunidades. Sus objetivos principales, en ese orden jerárquico, son los siguientes: garantizar el uso sostenible de los recursos marino-costeros y oceánicos; conservar la biodiversidad a nivel de ecosistemas, especies y genes; y mantener los servicios ambientales, los atributos culturales y tradicionales.

Además de las directrices generales que establece la anterior norma, lo concerniente a los fines y

objetivos, así como lo referente a las limitaciones, criterios técnicos de manejo y especificaciones de cada área en particular; se establece caso por caso mediante una serie de documentos relativos a cada área en especial, a saber:

- La Ley de Creación del Área de Protección, donde se establecen aspectos como: La delimitación del área (mediante estudios y criterios técnicos, específicos para el caso), los objetivos y finalidad del área, algunas limitaciones, el régimen jurídico, los órganos o entidades administradoras del área, el régimen de tenencia de la tierra, entre otros.
- El Plan de Manejo del Área, en el cual se establecen aspectos relativos al destino que se le quiere dar al lugar, así como a los criterios técnicos de protección y limitaciones a los propietarios del área, en caso de que los haya.
- El Expediente Administrativo que se siguió para la formación del área protegida, donde se pueden encontrar algunos criterios técnicos de manejo relativos a formación, así como aportes, sugerencias y discusiones surgidas en torno a la formación de la nueva Área, por diferentes instituciones públicas o privadas.
- El marco normativo nacional e internacional aplicable al tema de la protección de las Áreas Silvestres Protegidas, a saber: leyes, decretos, reglamentos, convenios internacionales, entre otros.

Finalmente, resulta importante señalar que respecto de la posibilidad que dentro de una Áreas Protegida se permita la presencia de comunidades o del hombre, se ha seguido el criterio de que no es posible bajo ninguna circunstancia que lo anterior se presente en Parques Nacionales o en Reservas Biológicas, debido a los criterios técnicos de conservación que tienen dichas categorías, siendo que sí es posible en las demás categorías, pero con limitaciones importantes que se establecerán según la categoría.

Dicha posibilidad se establece dependiendo de los criterios técnicos de manejo de cada una de las categorías de áreas protegidas, por lo que, para determinar si en una determinada área se puede o no permitir la presencia de personas en su territorio, hay que efectuar un estudio individual del lugar, competencia que corresponde al MINAET.

### 3 Jurisprudencia

#### ***a) Usurpación de dominio público: Concepto y naturaleza de los bienes demaniales***

[Tribunal de Casación Penal]<sup>7</sup>

Voto de mayoría

"II. [...] A este respecto, estima esta cámara que no se debe de despreciar el carácter de los bienes estatales o de dominio público que resulta determinante para el presente caso, en este sentido, la



Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reseñado: "..., los bienes demaniales o cosas públicas, están destinados, por su propia naturaleza, a usos públicos y sometidos a regímenes especiales. El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, no un derecho a la propiedad. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la ciudad capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello la Administración puede actuar unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalen, sin que los particulares puedan derivar derechos." (Resolución N° 2002-11216 de las quince horas del veintiséis de noviembre de dos mil dos)."

**b) Dominio público: Alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales**

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]<sup>8</sup>

Voto de mayoría

**" IV . -EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO COMO EXPRESIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UN AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, RECONOCIDO Y TUTELADO POR EL DERECHO DE LA CONSTITUCIÓN .** Considera este órgano colegiado que, previo al examen de legalidad de las conductas administrativas cuya nulidad se reclama, es necesario referirse , de modo general, al Patrimonio Natural del Estado, como un bien demanial. Lo anterior toda vez que, en el caso concreto, parte fundamental de la controversia radica en determinar si el inmueble objeto de este proceso, constituye o no Patrimonio Natural del Estado, a efectos de establecer si las conductas administrativas mediante las cuales se tituló la propiedad en favor de la demandada Rodríguez Chávez, se ajustaron o no al Ordenamiento Jurídico. En ese sentido, debe señalarse que mediante la resolución No. 0063-2009, dictada por esta Sección, a las 16 horas del 19 de enero de 2009, se indicó en lo que interesa para el dictado de esta sentencia, lo siguiente: **".... Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.** En Costa Rica, el reconocimiento y tutela en el Derecho de la Constitución del citado derecho fundamental no tiene como punto de partida la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, dispuesta por Ley número 7412 del tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro. Lo anterior toda vez que ya que desde la promulgación del texto constitucional en el año 1949, la voluntad del Constituyente fue clara al establecer en el artículo 89, que: "Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada



para el progreso científico y artístico”; lo cual, se complementa con la tajante declaración contenida en el artículo 21, en el sentido de que en nuestro país, “La vida humana es inviolable”. La integración de lo dispuesto en ambos artículos implica, que la necesidad de preservar el medio ambiente –aunque en esa época el Constituyente utilizara el término de bellezas naturales–, trasciende una finalidad de carácter meramente cultural, para convertirse en una necesidad vital de todo ser humano, pues constituye un presupuesto esencial para hacer efectivos otros derechos fundamentales como lo son: la vida, la salud y el desarrollo. (véanse en ese sentido, las sentencias número 1993-03705 de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres; 1993-06240 de las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres; 1993-04423 de las doce horas del siete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, 1994-02485 de las nueve horas dieciocho minutos del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). En ese sentido, cabe recordar que el **Derecho de la Constitución** está compuesto no sólo por el texto constitucional, sino también por los valores y principios que informan y permean su contenido, como también por los Tratados Públicos, los Convenios Internacionales y los Concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, así como también, por los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en la República (ver artículos 1, 7, 21, 50 de la Constitución Política; 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional Política). Aunado a ello, las normas escritas y no escritas que conforman el Derecho a la Constitución, se caracterizan por ser de aplicación directa e inmediata, por lo que, sus destinatarios no sólo tienen el derecho de hacerlas efectivas en vía administrativa y jurisdiccional, si estiman que por acción u omisión han sido menoscabadas, sino que además, ello implica que los operadores del derecho tienen el deber de aplicarlas de forma directa e inmediata en su proceso de toma de decisiones, a efecto de cumplir los requerimientos constitucionales (véase lo considerado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 1999-00644 de las once horas veinticuatro minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve). Si se toma como base lo dispuesto en los artículos 7, 48 de la Constitución Política y, 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, podemos afirmar que aún y cuando el texto constitucional no hubiese contenido normas relativas al reconocimiento y tutela del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ese derecho y deber correlativo no sólo ya existían en el derecho interno costarricense, sino que además su tutela efectiva era exigible tanto a nivel doméstico como internacional. Ello en virtud de que el Estado Costarricense había suscrito una serie de Convenios, Tratados e Instrumentos Internacionales relacionados con esta materia, antes de que por Ley número 7412 del tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, se reformara el artículo 50 de la Constitución Política, instrumentos entre los que destacan: el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (artículos 2.1, 12.1 y 12.2.c); el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (artículo 11); la “Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural”, suscrita en París el 23 de noviembre de mil novecientos setenta y dos y, aprobada por Ley número 5980 del veintitrés de octubre de mil novecientos setenta y seis; la “Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América”, adoptada en Washington el tres de marzo de mil novecientos setenta y tres y aprobada por Ley número 3763 del diecinueve de octubre de mil novecientos setenta y seis; la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrito en Ramsar el dos de febrero de mil novecientos setenta y uno, y aprobado por Ley número 7224 de mil novecientos noventa y uno; el “Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono”, adoptado en Viena el veintidós de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, y aprobado por Ley número 7228 de veintidós de abril de mil novecientos noventa y uno, y su “Protocolo de Montreal Relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono”, suscrito en Montreal el dieciséis de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, y aprobado por Ley número 7223 del dos de abril de mil novecientos



noventa y uno; la “Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar”, suscrita en Montego Bay el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y aprobada por Ley número 7291 publicada el quince de julio de mil novecientos noventa y dos, entre otras. Todas esas normas internacionales se integraron al derecho interno costarricense de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 48 de la Constitución Política y, 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que, “...todos 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 (...) en tanto el rango normativo de aquéllas es superior...” (Sentencia número 1993-06240 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres). **Desarrollo Infraconstitucional del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.** Sin duda, el reconocimiento y tutela del citado derecho fundamental, provocó el desarrollo infraconstitucional de aquel, por medio del dictado de normas legales o reglamentarias en las que se regulan diversas manifestaciones del mismo, las cuales fueron emitidas mucho antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política. Como ejemplo de ello tenemos: la Ley de Aguas (No. 276 del 27 de agosto de 1942; Ley de Planificación Urbana (No. 4240 del 15 de noviembre de 1978, la Ley Forestal (No. 4465 del 25 de noviembre de 1979, ya derogada); la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (No. 6043 del 2 de marzo de 1977); la Ley General de Salud (No. 5395 del 30 de octubre de 1973); la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales (No. 6084 del 24 de agosto de 1977); la Ley de Salud Animal (No. 6243 del 2 de mayo de 1978); la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (No. 7317 del 21 de octubre de 1992), entre otras. Lo anterior implica, que antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, el derecho fundamental a que hemos hecho referencia no sólo estaba reconocido y tutelado en el Derecho a la Constitución, sino también, se había desarrollado – aunque de manera sectorial y no con visión de conjunto- a nivel legal y reglamentario. En virtud de lo hasta ahora expuesto, este Tribunal estima que la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, no hizo sino reconocer de manera expresa y claramente individualizada, un derecho fundamental que ya estaba consagrado y garantizado por el Derecho de la Constitución; declarar en forma expresa, los alcances de la ya preexistente obligación del Estado, respecto a garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y otorgar a las personas plena acción para defenderlo, a través de una acción popular (ver sentencias número 1994-01394 de a las quince horas veintiún minutos del dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, y 1994-05527 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, ambas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). **Consecuencias del reconocimiento de la garantía del artículo 50 constitucional en los términos explicados.** Dicho reconocimiento lleva aparejado dos aspectos relevantes para la resolución del presente proceso. **Primero.** La imposición de un deber, tanto para el Estado –entendido como Administración Central y Descentralizada- como para los mismos sujetos de derecho privado, de garantizar, defender y preservar ese derecho. **Segundo.** El establecimiento de una serie de mecanismos de carácter técnico jurídico para lograr una tutela efectiva de ese derecho, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional. En cuanto **al primero de estos aspectos**, cabe indicar que “La incidencia que tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado dentro de la actividad del Estado, y congruentemente de las municipalidades (téngase presente el artículo 169 constitucional), encuentra su primera razón de ser en que por definición los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos sino que tienen asimismo trascendencia en la propia estructura del Estado en su papel de garante de los mismos y, en segundo término, porque la actividad del Estado se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad. La Constitución Política establece que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho. Prima facie garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de



posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. **El Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales...** ( sentencia No. 1999-00644 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 11:24 horas once horas del 29 de enero de 1999). En ese sentido, **“...La acción que la Constitución Política impone al Estado frente a los focos de contaminación ambiental es multidireccional y definitivamente activa, absolutamente intolerante frente a situaciones que amenazan o afectan las condiciones ambientales óptimas que están garantizadas por ella misma a los habitantes. Desde esta perspectiva no es permitido a la autoridades públicas hacer concesiones o conceder prórrogas para que se continúe afectando el medio ambiente, aún y cuando ello se haga con miras a traer beneficios económicos a una zona geográfica determinada...”** (sentencia No. 1999-05906 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las 16:15 horas del 28 de julio de 1999). Ese deber constitucional del Estado de velar por la protección, defensa y preservación del medio ambiente, se desarrolla y manifiesta, entre otras, en las siguientes normas: artículos 1, 2.a. 2.c, 2 párrafo último, 3, 12, 28, 32, 34, 37, 56, 59, 78, 83, 103 a 112 de la Ley Orgánica del Ambiente; artículos 1, 2, 9.4, 12, 22 a 30, 45, 49, 54, 86, 88 de la Ley de Biodiversidad; 3, 4, 6, 7, 15, 34, 122 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 1, 2, 5, 6, 13, 37, 54 de la Ley Forestal; 5, 6, 7, 11, 21, 29 a 33, 37 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 13.a ,13.o del Código Municipal; 11, 12, 13, 17, 18, 19, 21, 22, 25 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; 1, 2 de la Ley General de Salud; 1, 2, 17, 175, 176 de la Ley de Aguas; 15,18, 19, 51, 56, 58.5, Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana. Ahora bien, ese deber no sólo se circunscribe al Estado en su conjunto, sino también a los sujetos de derecho privado, quienes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pero también, a garantizarlo, preservarlo y defenderlo, tal y como se desprende, entre otros, de los artículos 1 párrafo primero, 2.a, 6, 22, 23, 99, de la Ley Orgánica del Ambiente; 10.2, 10.13, 11.4, 88 95, 101, 105 de la Ley de Biodiversidad; 15, 28 a 30, 36 a 38, 51 53, 62 a 64, 83, 88 a 121 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 57 a 66 de la ley Forestal; 37, 40, 41 a 45, 51 a 53 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 14 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; como también, de las sentencias número 1999-02219 de las quince horas dieciocho minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve; 1999-05906 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las dieciséis horas quince minutos del veintiocho de julio de mil novecientos noventa y nueve, entre otras. **En cuanto al segundo aspecto**, relacionado con el establecimiento de una serie de mecanismos de carácter técnico jurídico para lograr una tutela efectiva de ese derecho, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional, **este Tribunal considera que dichos medios de tutela pueden clasificarse en dos grandes grupos: procesales y materiales.** Es preciso aclarar, que si bien es cierto, se hará referencia a ejemplos concretos relacionados con cada uno de los criterios de clasificación antes indicados, la intención de este Tribunal no es la de establecer una lista de números clausus, sino únicamente resaltar por medio de dichos ejemplos, aspectos que tienen incidencia en el objeto de este proceso. En ese sentido, dentro del **grupo de los mecanismos de tutela de índole procesal**, cabe resaltar tres ejemplos: **1) La legitimación amplia** que le otorga a toda persona el párrafo segundo del artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 105 de la Ley de Biodiversidad, para denunciar tanto en vía administrativa como jurisdiccional, las conductas que infrinjan el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y para reclamar el daño causado. Cabe resaltar que en principio, la legitimación en materia ambiental se originaría en una simple habilitación normativa sin que de por medio exista un derecho o un interés de carácter individual, colectivo o difuso, no obstante, este Tribunal estima que en el fondo lo que cada persona pretenderá tutelar es un derecho que forma parte de su esfera vital y de cuya garantía, defensa y preservación efectiva, depende que pueda



desarrollarse y vivir conforme al principio de dignidad humana (ver artículo 2.a de la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación). **2) Un sistema de medidas cautelares innominado y de ser necesario, de naturaleza anticipada** (artículos 108 de la Ley de Biodiversidad, 42 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y 19 a 30 del Código Procesal Contencioso Administrativo). **3) La aplicación de los principios rectores en materia ambiental, a saber: in dubio pro natura, preventivo y precautorio**, como medios para garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por ende, para evitar que su existencia esté restringida al plano semántico de la realidad jurídica (ver artículos 4.c, 17 y 34 de la Ley Orgánica del Ambiente, 11 incisos 1 y 2, 92 de la Ley de Biodiversidad, principio 15 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río y entre otras, la sentencia número 1999-01250 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las once horas veinticuatro minutos del diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve). En ese sentido, el operador del derecho siempre deberá tomar en consideración que “...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...”. Por otra parte, **en el grupo de los mecanismos de tutela de índole material**, resultan muy representativas las dos siguientes manifestaciones: **1) La evaluación del Impacto Ambiental** por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como requisito sine qua non para iniciar actividades, obras o proyectos, que puedan alterar o destruir elementos del ambiente o de la biodiversidad, o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos. Dicho requisito se encuentra vigente desde el 13 de noviembre de 1995, fecha en que se publicó la Ley Orgánica del Ambiente. También se encuentra regulado en los artículos 92 a 97 de la Ley de Biodiversidad; artículo 14 de la Convención sobre la Diversidad y sus Anexos I y II; principio 17 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río; artículo 18 de la Ley Forestal; Reglamento General sobre Procedimientos de Evaluación Ambiental (Decreto Ejecutivo número 31849- MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC), entre otros. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que “...el hecho de que se reconozcan tanto el derecho a la salud como el derecho a gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado, como derechos fundamentales, obliga a la Sala a precisar que la solución del problema no puede estar fundamentado en soluciones rápidas; que, para adoptar una decisión en este campo, debe contarse con los estudios técnicos que la solución que se propone, en cada caso concreto, no será el origen de un problema de salud pública o de alteración indebida al ambiente...” (Entre otras, la sentencia No. 1995-02671 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 16:45 minutos del 24 de mayo de 1995). En ese sentido, “...no es posible que el Estado ejecute o autorice la ejecución de proyectos sobre los cuales existe duda en cuanto al impacto negativo que puedan generar al ambiente. En consecuencia, la omisión de efectuar un estudio de impacto ambiental previo, se traduce en una violación del artículo 50 constitucional...” (sentencia No. 1999-02219 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 15:18 horas del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve). **2) La existencia de bienes propios de la Nación** –como les denomina el texto constitucional-, los que al formar parte del dominio público, se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que, su desafectación o aplicación a usos públicos, está reservada a la Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 inciso 14 párrafo primero de la Constitución Política. Dentro de esos bienes cuya conservación constituye un asunto de interés público ambiental (artículo 11. de la Ley de Biodiversidad), se encuentran: **el ambiente** definido en el artículo 2.a) de la Ley Orgánica del Ambiente, como patrimonio común de todos los habitantes de la Nación; **la Zona Marítimo Terrestre** (artículos 1 y 73 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre); **el Patrimonio Natural del Estado** (artículos 13 a 18 de la Ley Forestal); **la Fauna y la Flora Silvestre** (artículos 3 y 4 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre); **las Aguas** conforme al desglose contenido en el artículo 1 de la Ley de Aguas.

**Sobre el Patrimonio Natural del Estado.** Conforme al objeto del proceso que nos ocupa, este Tribunal centrará su análisis en el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Dado los términos del reconocimiento del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como ya fueron explicados, es menester resaltar que la Ley Forestal No. 4465 ya citada ( y que fuera derogada por la Ley Forestal número 7575 del 5 de febrero de 1996), no sólo contenía “...como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables...” (artículo 1), sino también, los conceptos de Bosque (artículo 6) y de **Patrimonio Forestal del Estado** (artículo 32 párrafo primero). En cuanto al Patrimonio Forestal del Estado, la Ley No. 4465 establecía sus características (artículo 33); los órganos competentes para administrar y fiscalizar el Patrimonio Forestal del Estado, que conforme a esa normativa eran la Dirección General Forestal y el Ministerio de Ambiente y Energía (artículo 32 párrafo segundo), así como las potestades conferidas a estos órganos para efectos de proteger y conservar el Patrimonio Forestal del Estado. Entre estas últimas, conviene destacar las siguientes: **1) Las acciones reivindicatorias de esos inmuebles (artículo 33), 2) La constitución dentro del Patrimonio Natural del Estado de reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios nacionales de vida silvestre y reservas biológicas (artículos 35 a 37); 3) El deslinde en los terrenos de las áreas que conforman el Patrimonio Forestal del Estado (artículo 38).** Por otra parte, en la Ley Forestal No. 7575 hoy vigente, se retoma ese concepto pero con una variación en el nombre, pues ahora se le denomina **Patrimonio Natural del Estado**. Dicho término es más amplio toda vez que abarca la protección y preservación del ecosistema boscoso (artículo 3 inciso c de la Ley Forestal). El Patrimonio Natural del Estado es de dominio público, razón por la cual, los terrenos y bosques comprendidos en él son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Asimismo, su conservación y administración están confiadas por ley al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), tal y como lo disponen los artículos 6.a, 13 párrafo segundo y 14 de la citada Ley Forestal y el numeral 32 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Ambiente. El PNE está integrado por dos importantes componentes: **1) Las Áreas Silvestres Protegidas**, cualquiera que sea su categoría de manejo y que se hayan declarado por Ley o por Decreto Ejecutivo, a saber: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (Ley No. 7575, artículo 1°, párrafo 2°, 3° inciso i; Ley Orgánica del Ambiente, artículo 32; Ley de Biodiversidad, artículo 22 y siguientes y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales, artículo 3° incisos. d y f, en relación con la Ley Orgánica del MINAE y su Reglamento; Ley de Conservación de la Vida Silvestre, artículo 82, inciso a); **2) Los demás bosques y terrenos forestales de las áreas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a las Municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública**, que tienen una afectación legal inmediata, excepto aquellos inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio (artículo 13 párrafo primero de la Ley Forestal). Cabe resaltar que, tanto las Áreas Silvestres Protegidas como el resto de áreas boscosas y terrenos de aptitud forestal comprendidas en la zona marítimo terrestre, están excluidas del ámbito de regulación de la Ley No. 6043 y por ende, de la competencia de la Municipalidades, como se ampliará posteriormente. Se encuentran estas zonas sujetas a su propia legislación (Ley Forestal), lo cual implica, que su administración compete al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (ver en este sentido la sentencia número 2008-16975 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas cincuenta y tres minutos del doce de noviembre del dos mil ocho). Ahora bien, como parte de los deberes que les competen al MINAET y al SINAC para la conservación y protección del Patrimonio Nacional del Estado, están: **1) el ejercicio de la acción reivindicatoria del PNE, que es imprescriptible (artículo 14); 2)**





delimitar en el terreno, los linderos que conforman el Patrimonio Natural del Estado (artículo 16); 3) coordinar con el Registro Nacional, el establecimiento de un catastro forestal, cuyo objetivo será regular las áreas comprendidas dentro del PNE y las que se sometan voluntariamente al régimen forestal (artículo 17); 4) La Administración Pública no puede permutar, ceder, enajenar de ninguna manera, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes se hayan clasificado por el MINAET, por lo que, si estuvieran cubiertos de bosque, automáticamente quedarían incorporados al Patrimonio Natural del Estado (artículo 15). Con base en todo lo expuesto, este Tribunal llega a las siguientes conclusiones relevantes en el caso concreto. **Primero** Al constituirse el medio ambiente como Patrimonio Común de todos los habitantes de la Nación, el Patrimonio Natural del Estado constituye una especie de ese género (artículos 50 párrafo segundo, 89, 121 inciso 14 párrafo primero de la Constitución Política, 2 inciso a) de la Ley Orgánica del Ambiente, 1 de la Ley de Biodiversidad y 13 de la Ley Forestal). **Segundo**. Existe una afectación legal inmediata al Patrimonio Natural del Estado, de todos aquellos terrenos comprendidos en las áreas silvestres protegidas, en las áreas declaradas inalienables –como la zona marítimo terrestre (artículo 73 de la Ley 6043)-, en los terrenos de aptitud forestal y en las fincas inscritas a nombre del Estado, de las Municipalidades, Instituciones Autónomas y demás entidades de la Administración Pública Descentralizada. **Tercero**. El Patrimonio Natural del Estado no requiere de una declaratoria expresa dado que, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley Forestal, así como lo resuelto por la Sala Constitucional en sentencias 1992-03789 y 1997-04587, las zonas boscosas, los terrenos con aptitud forestal, los manglares y los humedales comprendidos dentro de las áreas inalienables, como la zona marítimo terrestre, quedan afectadas de forma inmediata a este Patrimonio, sin concurrencia de la Administración. **Cuarto**. En consecuencia, la delimitación de los linderos de las áreas que conforman el Patrimonio Natural de Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Forestal, constituye una potestad que el MINAET, a través del SINAC, debe ejercer de oficio y no sólo a instancia de parte. Ello no sólo en aplicación del deber que le imponen los artículos 21, 50 párrafo segundo y tercero, y 89 de la Constitución Política, de garantizar, preservar y conservar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sino también, porque la ley no indica que la delimitación deba realizarse sólo a instancia de parte. No se justifica, a juicio de este órgano que el Estado pueda alegar válidamente la falta de recursos para tal efecto, como reiteradamente ha sostenido la jurisprudencia constitucional (ver entre otras, las sentencias 1995-00915 de las dieciséis horas seis minutos del quince de febrero de mil novecientos noventa y cinco; 1996-000695 de las quince horas cuarenta y dos minutos del siete de febrero de mil novecientos noventa y seis) **Quinto**. En consecuencia, la clasificación que realice el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, respecto del tipo de ecosistema existente en los inmuebles comprendidos dentro del Patrimonio Natural del Estado, constituye una mera categorización de aquellos, conforme a los criterios de clasificación dispuesto en el artículo 13 párrafo primero de la Ley Forestal y el Decreto Ejecutivo número 34295-MINAE, a saber: bosques, terrenos de aptitud forestal, humedales, manglares, entre otros. **Sexto**. Es evidente que el Estado tiene el deber -tanto a nivel constitucional como legal- de garantizar, defender y proteger las zonas boscosas, los terrenos de aptitud forestal, los manglares, los humedales, entre otros, comprendidos en las áreas inalienables -como en este caso, la Zona Marítimo Terrestre- que por el simple hecho de tener ese carácter, quedaron afectadas de manera directa y automática al Patrimonio Natural del Estado. Por lo que, el resultado de la clasificación de la clase de ecosistema existente en dichas áreas -que debe realizarse de oficio y no sólo a instancia de parte, a fin de que tomar las medidas necesarias para lograr su protección y conservación efectivas-, no es el que determina su incorporación o no al Patrimonio Natural del Estado, pues por ley ya habían quedado afectadas a aquel, en virtud de tratarse de zonas inalienables." (Ver en el mismo sentido, la resolución No. 1842-2009, dictada por la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo a las 7 horas 30 minutos del 31 de agosto de 2009). De las sentencias citadas es menester destacar algunos aspectos que resultan de vital importancia



en la resolución del caso concreto. Sin duda, el Estado tiene una obligación constitucional y legal, de garantizar, defender y preservar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y darle a todas las personas los instrumentos para defender este derecho fundamental. En ese tanto, es indispensable el uso de mecanismos de carácter técnico y científicos en la toma de decisiones que involucren la materia ambiental. Ahora bien, el Patrimonio Natural del Estado es parte del dominio público, en virtud no solo de la afectación constitucional según se ha explicado, sino también por disposición expresa del legislador en distintas leyes, actualmente en la Ley Forestal. Así las cosas, el Patrimonio Natural del Estado se encuentra protegido por el régimen especial aplicable a los bienes demaniales conforme al cual, por su vocación y destino, están fuera del comercio del ser humano, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Como consecuencia de ello, no es posible su dominio o posesión, ni a título gratuito ni oneroso; no pueden perderse por prescripción, así como tampoco, ganarse por usucapión. Desde esta perspectiva, su posesión por parte de particulares no causara derecho alguno a su favor. Son bienes que están sujetos al poder de policía, en lo atinente a su aprovechamiento y uso, ya que está condicionado al otorgamiento de las respectivas licencias y permisos y al control y fiscalización de parte la Administración. Finalmente, cuenta el Estado con una serie de instrumentos procesales para la recuperación de este tipo de bienes, cuando han salido, ilegítimamente, del dominio público. Por otra parte, el Patrimonio Natural del Estado se encuentra constituido, entre otros, por los inmuebles que se encuentren cubiertos de bosques, independientemente que se ubiquen dentro o fuera de las reservas nacionales (artículo 13 de la Ley Forestal). Se trata, en este supuesto, de una afectación legal inmediata y automática al Patrimonio Natural del Estado, de cualquier inmueble que se encuentre cubierto de bosque (artículo 15 de la Ley Forestal). Por ello, si los órganos técnicos correspondientes detectan la existencia de bosques, automáticamente y sin necesidad de declaración expresa previa, estos inmuebles pasaran a manos del Estado para que sean protegidos. De esta forma, un aspecto fundamental a dilucidar es si el inmueble objeto de este proceso constituye o no Patrimonio Natural del Estado.

**V.- SOBRE LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN RESERVAS NACIONALES.** Para este Tribunal, otro aspecto importante que debe tenerse presente en la resolución del presente asunto son los efectos del Voto No. 2063-07, dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas con cuarenta minutos del catorce de febrero del dos mil siete. En dicha resolución se anuló por inconstitucional el Reglamento para la Titulación en Reservas Nacionales, aprobado por acuerdo de Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en sesión 055-02 del doce de agosto del dos mil dos, y publicado en La Gaceta No. 173, del diez setiembre del dos mil dos; mismo que a su vez, sirvió de fundamento para la titulación cuya validez se cuestiona en este proceso. Entre los aspectos que interesa resaltar, se tiene que en dicha resolución se confirma que el Patrimonio Natural del Estado, conformado por parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos naturales, entre otros, constituye parte del demanio público. Partiendo de esa premisa, la Sala hace un recuento de diferentes normas ya declaradas inconstitucionales, mediante las cuales se pretendía la titulación en reservas nacionales (ver en ese sentido la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Titulación de Tierras en Reservas Nacionales, en sentencia número 2988-99, de las once horas cincuenta y siete minutos del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve; la anulación –por inconstitucional– de la totalidad de esa misma ley en el Voto No. 2001-8560, de las quince horas treinta y siete minutos del veintiocho de agosto del dos mil uno). Estimó en aquel entonces la Sala Constitucional que se estaba ante zonas “[...] protegidas precisamente por la importancia y relevancia que tiene para nuestro país, el mantener un ambiente ecológico equilibrado, aunado a los compromisos que ha asumido el país en una serie de convenios internacionales en busca de la protección mundial del medio ambiente ....En el caso bajo examen,



la norma impugnada pretende titular unas zonas que han sido declaradas protegidas, precisamente por lo importante que resulta su conservación frente a las diversas actividades propias del hombre que vienen a alterar los ecosistemas y hábitat del medio ambiente que se desarrolla en estos lugares, así como la preservación de los bosques, los cuales son importantes para la generación de bienes esenciales e invaluable, como lo es el agua. El legislador en la presente ley, pone de manifiesto la necesidad de otorgarle un título de propiedad a los ocupantes de las zonas en cuestión, haciendo ver que la adquisición es con las limitaciones y protecciones ambientales que al respecto existen, sin embargo, del estudio de la norma impugnada se tiene que la facultad de titular en estas áreas, recae sobre un ámbito indiscriminado de aplicación, lo cual, de suceder así, podría estarse titulado áreas en las que son incompatibles muchas de las actividades que realiza el hombre y que podrían perjudicar seriamente el ecosistema ahí desarrollado así como la vulneración que existiría por parte del Estado para poder ejercer una adecuada vigilancia en ellas, lo cual, aún en el caso de que se parta del supuesto de que esas personas han venido ocupando desde hace muchos años estas áreas que son bienes de dominio público, esto no justifica en forma alguna que se pueda titular cualquiera de estas áreas, puesto que, el mismo Estado en protección del medio ambiente puede ordenar el desalojo de estas personas, en aquellas áreas donde mas bien su presencia estén produciendo un efecto contraproducente, lo que provocaría consecuentemente, que en el caso de que se titularan este tipo de áreas, tendría el Estado que expropiar un bien que tal vez tuvo que expropiar alguna vez para declararlo zona de protección, incurriéndose en un acto irrazonable. Lo anterior no implica que el Estado no pueda desafectar un área determinada en virtud de que ya no se cumplen los fines para los cuales se le protegió, o que inclusive, se pretenda titular zonas específicas, sin embargo, puede hacerse donde exista un estudio técnico previo que demuestre la naturaleza del área a titular y la posible convivencia tanto del hombre como del ecosistema así como las consecuencias que se deriven de ello, por lo que no se puede permitir que se titulen áreas de esta naturaleza en forma indiscriminada, ya que esto iría contra las mismas políticas conservacionistas del ambiente que ha procurado el Estado en virtud de los cometidos ordenados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales que ha suscrito... " (sentencia número 2988-99, supra citada). Por otra parte, se establece que las reservas nacionales son inmuebles que han sido incorporados al régimen del Patrimonio Natural del Estado, precisamente para la debida tutela y conservación del ambiente natural. Ahora bien, el Reglamento de Titulación se declaró inconstitucional entre otros motivos, porque facilitaba la titulación en zonas protegidas sin tomar en consideración la naturaleza jurídica demanial de este tipo de bienes. En lo que interesa se indicó que "...se evidencia la grave situación que permite esta regulación, desconociendo las características esenciales de los bienes de dominio público, que precisamente los sacan del comercio de los hombres –contrario a lo previsto con antelación el artículo 262 del Código Civil, que data de mil ochocientos ochenta y seis–, y **que en consecuencia hace que sea absolutamente imposible su posesión, venta o gravación, sin antes haberse desafectado, materia que se repite, está reservada a la ley formal y material (emanada de la Asamblea Legislativa conforme a los procedimientos ordinarios de formación de las leyes), previo estudio técnico al efecto, que determine los efectos de la convivencia del hombre con los ecosistemas, como lo exige el principio de la objetivación ambiental o vinculación a la ciencia y técnica, desarrollado en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente; lo anterior por cuanto, aún cuando las zonas protectoras no son zonas perpetuas, y a tal efecto pueden ser desafectadas, no resulta legítima su desafectación para proteger otros intereses públicos o privados –como lo es la dotación de vivienda o de la tenencia de la tierra– en menoscabo de la tutela ambiental y del disfrute a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado** (sentencia número 7294-98). Por ello, será inconstitucional toda disposición normativa que permita o faculte a la Administración titular bienes de dominio público de manera genérica, y máxime cuando se trate de bienes que conforman el patrimonio natural del Estado cualquiera que sea su denominación o categoría –parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras,



*refugios de vida silvestre, humedales, monumentos naturales– zona marítimo terrestre, zonas de protección hidrográfica, reservas indígenas, patrimonio histórico-arquitectónico, recursos mineros, patrimonio arqueológico, zona limítrofe, para someterlas al régimen de dominio privado, máxime cuando no se cuenta con el estudio técnico-científico previo, según se ha anotado...."* Finalmente, sobre los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, indicó esa sentencia que éstos eran declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de este cuerpo reglamentario, sea el doce de agosto del dos mil dos. Asimismo, dispuso que procedía la recuperación de los bienes que, siendo de dominio público, hayan sido objeto de titulación al tenor de la normativa que se anulaba, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del Estado que derive de esta inconstitucionalidad. También debe tenerse presente que mediante Voto No. 8457-07, dictado por la Sala Constitucional a las 16 horas 8 minutos del 13 de junio de 2007, se declararon inconstitucionales por conexidad, diferentes decretos, entre los que destaca el No. 28746-MINAE-MAG del 12 de junio del 2000, mediante el cual el Poder Ejecutivo traspasó al al IDA tierras del Programa de Titulación Los Santos.

**VI.- SOBRE LA NATURALEZA DEL TERRENO TITULADO POR EL IDA EN EL CASO CONCRETO.** A juicio de este Tribunal, para determinar si las conductas administrativas impugnadas se ajustan o no al ordenamiento jurídico debe dilucidarse si el inmueble objeto de este proceso y que fuera titulado por el IDA en favor de la demandada Rodríguez Chávez constituye o no Patrimonio Natural del Estado. Ello por cuanto, en gran medida, el resto de pretensiones dependen de ésta. Debe señalarse que de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley Forestal, el Patrimonio Natural del Estado está constituido, entre otros, por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio. Señalan las normas citadas también que las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este. Por su parte, el numeral 15 de la misma Ley indica que la Administración Pública no podrán permutar, ceder, enajenar, de ninguna manera, entregar ni dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y Energía. También señala que si esos terrenos están cubiertos de bosque, automáticamente quedarán incorporados al Patrimonio Natural del Estado y se constituirá una limitación que deberá inscribirse en el Registro Público. Expuesto lo anterior, debe indicarse que valorada la prueba que consta en autos, este órgano colegiado estima que, en efecto, el inmueble objeto de este proceso, situado en Canet, del distrito San Marcos, del cantón de Tarrazú de la provincia de San José, con una medida de 12 hectáreas, 7380, 31 metros cuadrados, que corresponde con el plano catastrado SJ-703262-2001 que fuera titulado por el IDA en favor de la demandada Lilliana Rodríguez Chaves, y que se encuentra inscrito en el Registro Nacional, Sistema Folio Real, Matrícula No. 1-562189-000, finca titulada, a nombre del demandado Ray Ferreira, tiene una naturaleza boscosa. En consecuencia, de conformidad con la normativa citada supra, constituye Patrimonio Natural del Estado. La naturaleza boscosa del terreno se acredita con distintas probanzas. Se tiene que ya en el oficio DIRE-ACOPAC-154, de 7 de abril de 1999, esto es, antes de que el Poder Ejecutivo traspasará los terrenos al IDA, el Director del Área de Conservación Pacífico Central del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) había señalado *"... la importancia de que este proyecto contemple la metodología oficial de capacidad de Uso de Suelo, con el objetivo de que se dejan para protección los suelos clasificados como de aptitud forestal ya que pretende explotar estas tierras con actividades agropecuarias constituye un gran riesgo para el bienestar socioeconómico y ambiental de los parceleros..."* (Folio 537 del expediente judicial). También, en la escritura No. 175,



otorgada a las 14 horas 50 minutos del 5 de abril de 2001 ante el Notario Juan Bosco Umaña Abarca, mediante la cual la codemandada Lilliana Rodríguez Chávez adquirió el inmueble, se describió la naturaleza del terreno como "de montes". (Folios 344 y 345 del expediente judicial). Por otra parte, durante el procedimiento previo a que la Junta Directiva del IDA, le titulara el inmueble en cuestión a la codemandada Rodríguez Chaves, existen documentos que también acreditan esa naturaleza boscosa del inmueble. A saber, en la declaración jurada que la señora Rodríguez Chaves rindiera el 27 de marzo de 2003 ante el Notario Juan Bosco Umaña Abarca, manifestó, entre otros, "...QUE ES DUEÑO DE UNA FINCA SIN INSCRIBIR EN EL REGISTRO PÚBLICO QUE SE DESCRIBE ASÍ: TERRENO DE ENCINAL Y POTRERO..." (Folios 346 al 348 del expediente judicial). El oficio ACOPAC-OTC-119-03, de 25 de abril de 2003, suscrito por el Coordinador Ordenamiento Territorial, del Área de Conservación Pacífico Central, Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, hace constar, en lo que interesa para el dictado de esta sentencia, que el inmueble objeto de este proceso "... se encuentra dedicada a la protección con bosque denso..." (Folios 41 y 354 del expediente judicial). Asimismo, de fundamental importancia resulta la ficha técnica del 17 de julio de 2003, que respalda el trámite de titulación de la demandada Rodríguez Chávez ante el IDA, en la cual el funcionario de ese instituto encargado del estudio indicó en el rubro de la naturaleza del terreno a titular, que éste estaba conformado de bosque en su totalidad. (Folios 208 vuelto y 351 del expediente judicial) . También, en el plano catastrado SJ-703262-2001, que corresponde al terreno objeto de este proceso, en la naturaleza del terreno se puede apreciar la existencia de encinal y montes. (Hecho no controvertido-Folio 349 del expediente judicial) Es importante destacar que todos estos documentos que acreditaban la naturaleza boscosa del inmueble, estuvieron a disposición del IDA desde antes de la titulación. En este sentido, existían las pruebas técnicas necesarias, para que dicho instituto se percatara que estaba ante un inmueble que constituía Patrimonio Natural del Estado y no titulara el inmueble. Al menos, las probanzas citadas, debieron provocar la duda en el ente accionado para que solicitara otras pruebas que le ayudaran a establecer la naturaleza del inmueble, antes de titularlo. Lo anterior en cumplimiento de los Principios Precautorio e In Dubio Pro Natura. Ahora bien, señalan los demandados que el propio Decreto No. 28746-MINAE-MAG, indicaba que conforme al oficio DIR-ACOPAC-154, de 7 de abril de 1999, el MINAE autorizó la titulación de las tierras comprendidas en el Programa de Titulación Los Santos por no estar las mismas dentro de las categorías de manejo consideradas Patrimonio Natural del Estado. Al respecto, debe señalarse que basta una lectura somera del contenido del oficio DIR-ACOPAC-154 citado para darse cuenta que éste no afirma lo que dice el decreto, sea, que esos terrenos no están dentro del Patrimonio Natural del Estado. Lo único que señala el oficio de marras, es que "...Después de haber analizado y verificado en las hojas cartográficas escala 1:50:000 correspondientes, hemos llegado a la conclusión que en el plano presentado por el IDA a esta Area (sic) de Conservación, sobre el " Proyecto de Titulación Los Santos", se encuentra ubicado fuera de los límites de las Areas (sic) Silvestres Protegidas; Reserva Forestal Los Santos y la reserva Biológica Cerro Vueltas. No omito manifestarle la importancia de que este proyecto contemple la metodología oficial de capacidad de Uso de Suelo, con el objetivo de que se dejan para protección los suelos clasificados como de aptitud forestal, ya que pretende explotar estas tierras con actividades agropecuarias constituye un gran riesgo para el bienestar socioeconómico y ambiental de los parceleros..." (Folio 537 del expediente judicial). Debe recordarse que conforme al Principio de la Búsqueda de la Verdad Real que debe orientar los procedimientos administrativos, el IDA debió darse cuenta de ese aspecto, que resulta de vital importancia en este caso toda vez que, el inmueble, pese a que se indicara que estaba fuera de límites de áreas silvestres protegidas y reservas forestales y biológicas, seguía siendo Patrimonio Natural del Estado, por su sola naturaleza boscosa, tal como lo señalan los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Forestal. Una interpretación armónica de los ordinales 13 y 33 de la citada Ley Forestal permiten concluir que el Patrimonio Natural del Estado, se constituye en los inmuebles que se encuentren cubiertos de

bosques, independientemente que se ubiquen dentro o fuera de las reservas nacionales o áreas de protección, por lo que los alegatos defensivos del IDA en ese sentido, no son de recibo. Se tiene también que este Tribunal pudo constatar directamente y en el propio inmueble objeto de este proceso, que efectivamente en el terreno existe una amplia cobertura boscosa, conforme fuera apreciado en el reconocimiento judicial efectuado y cuya grabación consta agregada al expediente judicial. En este sentido, el terreno objeto de este proceso está ubicado en medio de una zona montañosa de variada biodiversidad, caracterizada en su mayoría por su cobertura boscosa o con aptitud forestal, bastantes pendientes y árboles de distintos tamaños, entre ellos helechos y algunas plantas de café. Pudo apreciarse también que la finca de referencia colinda con una quebrada y que no existe ningún tipo de construcción de edificios o infraestructuras, potreros o actividades agropecuarias. Si bien en algún momento se introdujeron colmenas pretendiendo el ejercicio de actividad apícola, lo cierto es, por orden de este Tribunal y las medidas cautelares adoptadas, actualmente no se encuentran en el inmueble, según consta en los informes rendidos por ACOPAC. Asimismo, ninguna persona vive en ese terreno. Finalmente, la naturaleza boscosa del terreno viene a ser confirmada por la prueba técnica elaborada tanto por el Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como por el Departamento de Servicios Técnicos del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA). En este sentido, el oficio No. DEGEO-064-09, de 22 de mayo de 2009, elaborado por el Instituto Geográfico Nacional muestra un Estudio para verificar el uso del suelo en el inmueble objeto de este proceso a través de fotografías de tres períodos diferentes: 1956, 1980 y 2003. Como conclusiones se indicó que *"...De acuerdo a la información suministrada por las fotografías aéreas de los años 1956, 1980, y 2003 el uso del suelo que predomina en la propiedad en estudio es bosque y pastos con árboles dispersos. Se evidencia un cambio relevante en el uso del suelo en el periodo 1956 y 1980, ya que el bosque en esos 24 años se regeneró en la propiedad, quedando solo un pequeño sector con pastos y árboles dispersos..."* (Folios 539 al 550 del expediente judicial). Igualmente, el Estudio Detallado de Suelos y Capacidad de uso de Tierras en el Proyecto "Lilliana Rodríguez Chaves", elaborado en noviembre del 2009 por Diógenes Cubero F, Ph.D, del Departamento de Servicios Técnicos del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), dividió y analizó el uso del suelo en el inmueble objeto de este proceso, concluyó en lo que interesa que *"...2. El estudio de Capacidad de Uso de las Tierras fue realizado hasta el nivel de detalle de Unidades de Manejo, para las cuales las limitantes específicas que se definieron, de acuerdo con el orden de presentación fueron: pendiente, erosión sufrida, profundidad efectiva, texturas, pedregosidad, fertilidad, drenaje zona de vida y meses secos. En dicho estudio se definieron 2 unidades de manejo dentro de las siguientes clases: **Clase VI** Las tierras ubicadas dentro de esta clase son utilizadas para producción forestal, así como para cultivos permanentes tales como frutales, café, aunque estos últimos requieren prácticas intensivas de manejo y conservación de suelos y agua. **Clase VIII** Estas tierras no reúnen condiciones mínimas para actividades de producción agropecuaria o forestal alguna. Las tierras de esta clase tiene utilidad sólo como zonas de de preservación de flora y fauna, protección de áreas de recarga acuífera, reserva genética y belleza escénica. 5. El sector perteneciente a a la clase VIII presente una gran diversidad biológica principalmente en lo referente a hongos, líquenes y vegetación de orquídeas epífitas y terrestres. 6. **RECOMENDACIONES** 1. Por estar el inmueble afectado por la Ley Forestal (No. 7575), se recomienda hacer las observaciones del caso en lo referente al artículo 33 de la misma. 2. Realizar un análisis exhaustivo del plano catastrado de la finca en lo referente a la ubicación cartográfica y área específica del inmueble, según los datos aportados. 3. Por la riqueza biológica presente en la finca, se recomienda la protección absoluta del recurso genético del inmueble."* (Folios 746 a 755 del expediente judicial) Estos criterios técnicos, confirman lo indicado tanto en las declaraciones juradas, oficios y el mismo plano catastrado, en el sentido de la naturaleza boscosa del inmueble. También constata lo apreciado en el reconocimiento judicial, en el sentido que en la propiedad titulada por el IDA a favor de la demandada Rodríguez Chávez ha

existido y existe bosque, haciendo hincapié en la regeneración del bosque desde 1956. Finalmente, el Estudio Detallado de Suelos y Capacidad de Uso de Tierras elaborado por el INTA además de confirmar la naturaleza boscosa del terreno, clasifica el uso del suelo en las categorías VI (un 43.75%) y VIII (un 66.25%), lo que permite concluir que existe un porcentaje bastante elevado de hectáreas que son bosques, que no reúnen condiciones mínimas para actividades de producción agropecuarias o forestal alguna, por lo que recomienda, por la riqueza biológica de la finca, la protección absoluta del recurso genético del inmueble. Incluso, para los suelos de la categoría VI se señalan que se requieren prácticas intensivas de manejo y conservación de suelos. Ahora bien, demostrada la existencia de bosque en el terreno objeto de este proceso, tal y como se explicara con amplitud en el Considerando IV, **la consecuencia jurídica inmediata es que constituye Patrimonio Natural del Estado y su administración corresponde al MINAET**, tal y como lo establecen los artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Forestal. Por ello, procede declarar que el inmueble que la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en su Artículo 32 de la Sesión 016-04 del 13 de mayo del 2004, tituló a favor de la codemandada Lilliana Rodríguez Chaves constituye Patrimonio Natural del Estado y un bien de dominio público que resulta inembargable, imprescriptible, inalienable y está fuera del comercio de los hombres. Se insiste que, tal y como se indicara con amplitud en el Considerando IV, que esta declaración es una mera constatación, por cuanto la afectación al PNE es legal e inmediata y ya estaba definido, incluso, en la Ley Forestal anterior a la vigente.

**VII.- SOBRE EL EXAMEN DE VALIDEZ DE LAS CONDUCTAS IMPUGNADAS.** Declarado que inmueble titulado por el IDA en favor de la demandada constituye Patrimonio Natural del Estado, conforme a la normativa vigente, su administración corresponde al MINAET. Se procederá, entonces, al examen de las conductas formales impugnadas. En sentido, debe señalarse que a juicio de este órgano colegiado, el solo hecho de que el inmueble objeto de este proceso constituya Patrimonio Natural del Estado así como el carácter demanial que lo caracteriza, vicia de nulidad absoluta todas las conductas administrativas formales y actuaciones mediante las cuales se permitió el traspaso de esa propiedad a los codemandados Rodríguez Chávez y Ray Ferreira. Ello toda vez que al tratarse de un bien de dominio público, estaba fuera del comercio del ser humano y existía prohibición legal para enajenar su dominio o constituir derechos reales sobre él. Por su misma naturaleza, no podía ser objeto de apropiación privada ni alegar la existencia de derechos de posesión sobre él. Adicional a este motivo de invalidez, lo cierto es que de los autos se desprenden otros vicios que también afectan la validez de las conductas administrativas y escrituras cuya nulidad pretende la actora y que merecen examen de este Tribunal. En este sentido, se tiene que la titulación (que en forma ilegítima) efectuó la Junta Directiva del IDA, del inmueble en discordia, a favor de la codemandada Rodríguez Chávez se sustentó en el Reglamento para la Titulación de Tierras en Reservas Nacionales aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario y publicado en La Gaceta número 173 del diez de setiembre del dos mil dos. Posteriormente mediante Voto No. 02063-07 la Sala Constitucional anuló por inconstitucional dicho reglamento. Por los efectos declarativos y retroactivos que esa declaratoria produce, es evidente que la conducta administrativa que se fundamentó en la norma declarada inconstitucional, deviene nula por conexidad. Tanto es así, que el propio Tribunal Constitucional ordenó la recuperación de los bienes que, siendo de dominio público, hubieran sido objeto de titulación al tenor de la normativa anulada. Preocupa a este Tribunal, que pese a lo ordenado por la Sala Constitucional, en este caso en particular, el IDA no haya realizado ninguna gestión tendente a esa recuperación. Ello denota una conducta disfuncional y una clara violación a los deberes que tienen todas las Administraciones Públicas de proteger el Patrimonio Natural del Estado, lo que constituye un funcionamiento anormal de dicho ente. Aunado a lo anterior debe también señalarse que por Voto No. 8457-2007, de la misma Sala Constitucional, se declaró inconstitucional por conexidad el Decreto Ejecutivo No. 28746-MINAE-MAG, publicado en La Gaceta No. 134, del 12 de



julio de 2000, mediante el cual el Poder Ejecutivo traspasó en forma gratuita al Instituto de Desarrollo Agrario un área de 35.000 hectáreas para crear el Programa de Titulación Los Santos, lo que refuerza la nulidad por conexidad de la titulación realizada a favor de la codemandada Rodríguez Chávez. Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo No. 34506-MAG-MINAE, de 14 de febrero de 2008, se derogó, entre otros, el citado decreto No. 28746-MINAE-MAG, publicado en La Gaceta N° 134 del 12 de julio del año 2000 y se autorizó al Instituto de Desarrollo Agrario para que procediera a cancelar la inscripción en el Registro Público, entre otras, de la finca Partido de San José, folio real 507253-000, que era precisamente la finca madre de la cual se segregó terreno objeto de este proceso, que luego fue titulado en favor de la demandada Rodríguez Chávez. Nuevamente, advierte este Tribunal que pese a la orden expresa dada en el Decreto Ejecutivo No. 34506-MAG-MINAE, citado al IDA en el sentido de que debía iniciar los procedimientos para cancelar las inscripciones en el Registro Público, persiste la conducta omisiva por parte de ese instituto que no ha gestionado la nulidad del título otorgado a la codemandada Rodríguez Chaves, en perjuicio del Patrimonio Natural del Estado. Un último motivo de invalidez que debe ser analizado es el referido a que en el procedimiento de titulación se omitieron una serie de requisitos sustanciales. Se acusa que la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, obliga al IDA a realizar de forma previa, a otorgar una titulación, contar con el estudio de capacidad de uso de suelo, requisito que de forma ilegal no cumplió el IDA, al momento de titular la propiedad objeto de este proceso. Además, se recrimina que el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, le imposibilitaba al IDA titular tierras que no clasificaran para fines agrarios. Este Tribunal comparte el alegato de la actora. En efecto, se tuvo por demostrado que al momento de que el Instituto de Desarrollo Agrario tituló el inmueble objeto de este proceso, a favor de la codemandada Rodríguez Chávez no se contó con el estudio de capacidad de uso del suelo, requerido por el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y los numerales 58, 59, 60, 61, 62 y 63 del Reglamento a dicha Ley. El incumplimiento lo acepta el propio instituto demandado, tanto en su escrito de contestación de la demanda como en las conclusiones, alegando que no tenía la obligación de solicitarlo. Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, que dispone: "*Será obligatorio para el Instituto de Desarrollo Agrario disponer de estudios de capacidad de uso de la tierra, antes de adquirir terrenos para fines de titulación. Toda adjudicación de terrenos deberá tener como limitación que el uso del terreno adjudicado no pueda ir en contra de su capacidad de uso. El incumplimiento de esta disposición acarreará la revocatoria de la adjudicación, aparte de otras penas con que se pueda castigar por los delitos que le sean imputables.*" Nótese, que la norma es muy clara en la obligación del IDA, de contar con los estudios de capacidad de uso de suelos, de previo a titular, y que el incumplimiento de ese mandato acarreará la revocatoria de la adjudicación. En el caso concreto al no contarse con el citado estudio al momento de la titulación, se violentó la norma citada. En este sentido, el argumento defensivo del IDA, se basa en que el mencionado numeral 27, si bien establece la necesidad de que el IDA realice estudios de capacidad de uso de suelos, ellos estiman que esa norma se aplica para fincas que compre el IDA con recursos propios para destinarlas a la formación de Asentamientos Campesinos. Alegan que ese supuesto no se presenta en el caso concreto toda vez que los terrenos se adquirieron por traspaso gratuito del Poder Ejecutivo. Este Tribunal difiere de tal argumento y estima que resulta improcedente tal interpretación. El ordinal 27 es absolutamente diáfano respecto de la obligación de contar con el estudio "*antes de adquirir terrenos para fines de titulación*". La norma no distingue respecto del modo de adquisición de los terrenos a titular, como equivocadamente pretende hacer ver el instituto accionado. No interesa, por ende, si los terrenos que adquiriera el IDA para titular lo son por compra con recursos propios o por traspaso gratuito, como en este caso. Lo cierto es que la obligación que impone el numeral 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, es extensiva a toda titulación de inmuebles que el IDA realice. Lo anterior se refuerza con lo disponen los artículos 58, 59, 60, 61, 62 y 63 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Decreto Ejecutivo No. 29375





MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT. Las normas citadas reiteran que antes de titular e inscribir terrenos, el IDA tiene la obligación de realizar los estudios de capacidad de uso de suelos. Asimismo, como correlativo, el citado artículo 61, le prohíbe al IDA adquirir, adjudicar o titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios según el estudio de suelos. El no contar con ese estudio facilitó que se titulara en favor de la demandada Rodríguez Chaves un inmueble que, de conformidad con el el Estudio Detallado de Suelos y Capacidad de Uso de Tierras elaborado por el INTA, en noviembre de 2009, clasifica en categorías VI (un 43.75%) y VIII (un 66.25%), con un porcentaje bastante elevado de hectáreas que son bosques y que no reúnen condiciones mínimas para actividades de producción agropecuarias o forestal alguna, recomendando la protección absoluta del recurso genético de inmueble. Lo expuesto dice de un motivo adicional de nulidad de la titulación efectuada por el IDA, ya que no solo se presenta por la existencia de bosques en el inmueble, que lo constituye en patrimonio natural del Estado, sino también, en que se tituló sobre un terreno que no es apto para actividades producción agropecuaria o forestal alguna. Ahora, a diferencia de lo expuesto por los demandados en el sentido de que se trata de omisiones que no generan nulidad absoluta, estima este órgano jurisdiccional que el estudio de capacidad de uso de la tierra es un requisito sustancial que, sin duda, debe ser verificado antes de cualquier titulación. Ello porque se constituye en un elemento técnico y científico que permite establecer que la adjudicación o titulación del inmueble no va atentar contra la capacidad de uso natural del terreno. Asimismo, por medio de ese estudio se va a constatar que los terrenos a titular clasifiquen para fines agrarios. Nótese, las sanciones que la normativa impone ante la ausencia de la verificación de esos aspectos: la prohibición de titular si el inmueble no clasifica para fines agrarios, e incluso, la revocación de la adjudicación. Así las cosas, a la luz del artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública, ese requisito se impone como una formalidad sustancial del procedimiento, cuya inobservancia genera nulidad absoluta. Precisamente, las probanzas traídas al proceso, particularmente los estudios de uso de suelo que se omitieron en el procedimiento de titulación, permiten constatar la naturaleza boscosa del inmueble, que el mismo no es apto para fines agrarios y la protección absoluta que requiere en virtud de la biodiversidad existente. Si ese estudio hubiera sido solicitado en el momento procesal que la legislación exigía, la decisión adoptada hubiera sido otra y probablemente, el inmueble no hubiera sido traspasado y continuaría en el demanio público. Tampoco resultan de recibo los argumentos del IDA en el sentido que si bien es cierto el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, solicita un estudio adecuado de uso conforme de suelos para los procedimientos de titulación realizados por el IDA, se consideró que estos debían ser realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que se le encargó posteriormente, al Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria INTA, y por motivos de escasez de recursos humanos y técnicos comenzaron a realizarse esos estudios hasta el dos mil uno. Tampoco admite este Tribunal el argumento referido a que cuando se otorgó el título a la demandada, el INTA, no contaba con el mecanismo o estructura para la atención de las certificaciones de uso conforme de suelos y es a esta institución la que le correspondía llevar a cabo las certificaciones de uso conforme de suelo del IDA. Menos aún, el referido a que mediante Decreto Ejecutivo No. 29884-MAG-MINAE-S-H-MOPT, de 21 de agosto de 2001, se suspendió la aplicación de este requisito y la exigencia de solicitar esas certificaciones. Lo anterior toda vez que, de conformidad con el artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública, el ejercicio y cumplimiento de las potestades públicas es irrenunciable, intransmisible e imprescriptible. Aunado a lo anterior, siendo que la obligación de solicitar el estudio de uso de suelos lo impone el numeral 27 de la Ley No. 7979, no puede pretenderse que a través de una norma de rango jerárquico inferior, en este caso un Decreto Ejecutivo, se suspenda la verificación y cumplimiento de esa obligación legal. Una actuación de este tipo atentaría contra el Principio de Legalidad, Jerarquía de las Fuentes y el propio numeral 66 de la LGAP. Tampoco puede el IDA trasladar su responsabilidad a otras dependencias como el Ministerio de Agricultura y Ganadería o al INTA, por no poder realizar los estudios de capacidad de uso de suelos, ya que tenía la obligación legal de cumplir con



ese requisito. Por otra parte, si el IDA no contaba con esos estudios, porque otras instituciones eran las encargadas y no tenían los recursos humanos y técnicos necesarios para realizarlos, no debió titular del todo los terrenos, hasta tanto no tuviera la capacidad de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Precisamente, en este caso la institución demandada otorgó un título de propiedad sobre un bien de dominio público y sin cumplir con lo establecido en el citado artículo de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y las normas indicadas del Reglamento a dicha Ley, por lo que la nulidad de las actuaciones del IDA en este caso, son evidentes y manifiestas. Finalmente, alegan los demandados que conforme a los artículos 72 inciso b) de la Ley Forestal, que reforma el numeral 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, es posible titular en áreas protegidas o con bosques, siempre que se demuestre ser el titular de los derechos legales de posesión decenal, ejercida por lo menos durante diez años y haber protegido ese recurso natural, y que así lo ha venido interpretando los Tribunales Agrarios. Al respecto, debe señalarse que para este Tribunal el punto medular es que el inmueble objeto de este proceso es un bien de dominio público. Esa demanialidad viene dada de norma legal expresa, no solo los numerales 13, 14 y 15 de la actual Ley Forestal, sino incluso desde la Ley No. 4465, en sus artículos 32 al 35. Así las cosas, esa afectación al dominio público impide que pueda alegarse derechos de posesión sobre este tipos de bienes para justificar un título de propiedad. Es por ello que este órgano colegiado difiere de la interpretación de los accionados: por ser un bien de dominio público está fuera del tráfico jurídico privado, y por ende, no es susceptible de adquisición por usucapión. Lo contrario implicaría una atentar contra la propia naturaleza y la afectación al fin público, propia de este tipo de bienes. En conclusión, es criterio de este Tribunal que si bien es procedente el otorgamiento de derechos reales administrativos sobre los bienes demaniales, sometiéndolos a un régimen especial que respete su afectación, lo que no es viable jurídicamente es constituir derechos reales privados sobre bienes de dominio público, tal y como sucedió en el presente caso. En virtud de que los vicios que se han declarado generan la invalidez absoluta de la titulación realizada por el IDA en favor de la demandada Rodríguez Chávez, estima este Tribunal que carece de interés entrar a analizar si las escrituras de traspaso del inmueble debieron señalar las limitaciones que establecen los artículos 67 y 68 de la Ley No. 2825. Se insiste, resultaba inválido el otorgamiento de los citados instrumentos notariales por el solo hecho de estar en presencia de un bien de dominio público. Por las razones expuestas tanto en este considerando como en el anterior, debe declararse la nulidad absoluta del acuerdo de la Junta Directiva del IDA contenido en el artículo 32 de la Sesión No. 016-04, de 3 de mayo de 2004, únicamente en lo que se refiere a la titulación de una finca a favor de Lilliana Rodríguez Chaves y descrita en el plano catastrado No. SJ-703262-2001. Ahora bien, habiéndose declarado la invalidez de la conducta formal del IDA que se impugnaba, conforme lo exige el numeral 200 de la Ley General de la Administración Pública y fuera solicitado por el órgano contralor, procede determinar si la ilegalidad declarada es manifiesta o no. Estima este órgano jurisdiccional que si lo es. Lo anterior por varias razones. Debe partirse de que para el momento en que se llevó a cabo todo el procedimiento de titulación que nos ocupa, ya se encontraba vigente la Ley Forestal, la que, como se ha dicho establecía la incorporación inmediata del Patrimonio Natural del Estado de todos aquellos terrenos cubiertos de bosque, su inalienabilidad y la imposibilidad de que fueran traspasados a terceros. Conforme ha sido expuesto, de previo y durante el procedimiento de titulación que nos ocupa existía documentación suficiente que permitía al IDA establecer la naturaleza boscosa del terreno, incluso en la Ficha Técnica, se indica que el terreno, en su totalidad, es bosque. Una actuación diligente y ajustada a Derecho por parte de la institución demandada al valorar esa circunstancia hubiera impedido el traslado de ese bien demanial al dominio privado, y evitado el consecuente menoscabo al Patrimonio Natural del Estado. Por otra parte, es importante hacer notar que, aún después de la declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento de Titulación, que ordenó la recuperación de los bienes de dominio público que se hubieren titulado al amparo de esa normativa y existiendo un Decreto

Ejecutivo que imponía al IDA iniciar los procedimientos para cancelar las inscripciones en el Registro Público, persistió la conducta omisiva por parte de ese instituto que no gestionó la nulidad del título otorgado a la codemandada Rodríguez Chaves, en perjuicio del Patrimonio Natural del Estado. Actuaciones de este tipo resultan contrarias al ordenamiento jurídico y reprochables. Es por ello que, de conformidad con los artículos 192, 199, 200, 210, 211 y 213 de la Ley General de la Administración Pública, deberá el jerarca del IDA iniciar de manera inmediata los procedimientos internos de mérito a fin de establecer la responsabilidad pecuniaria y/o disciplinaria de los funcionarios que participaron en las acciones u omisiones que llevaron a acciones contrarias a legalidad en el procedimiento de titulación referido. Sobre lo actuado, deberá rendir informe a este Tribunal en el plazo de tres meses contados a partir de la firmeza de esta sentencia. Por otra parte, debe señalarse que por su conexidad con la conducta formal administrativa que se ha invalidado, procede también declarar la nulidad absoluta de la escritura pública No. 49-9 otorgada ante los notarios Xinia Mayela Campos Campos y Federico Villalobos Chacón, a las 11 horas del 18 de octubre del 2000, en tanto protocolizó lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 28746-MINAE-MAG, mismo que ya fue anulado por inconstitucional. Asimismo, deben anularse tanto la escritura pública No. 47 otorgada ante los notarios Giovanni Varela Dijeres y Alba Iris Ortiz Recio, a las 8 horas del 24 de mayo de 2004, únicamente en lo referido a la formalización y protocolización de la titulación ilegítima que emitiera el IDA en favor de Lilliana Rodríguez Chaves sobre la finca descrita en el plano catastrado No. SJ-703262-2001; como la escritura pública No. 279 otorgada ante el notario Juan Bosco Umaña Abarca, a las 14 horas 43 minutos del 16 de mayo de 2007, que formalizó el traspaso de la finca titulada, efectuado por la señora Rodríguez Chaves en favor del señor Danny Ray Ferreira. Deberá comunicarse al Archivo Nacional y al Registro Nacional las anulaciones de los instrumentos notariales referidos, a efectos de las anotaciones registrales en la matriz de los protocolos respectivos y los testimonios que se hubieran presentado al Registro Nacional. De igual forma, siendo que la finca inscrita bajo el Sistema de Folio Real matrícula No. 1-562189-000 (finca titulada) fue inscrita técnica y jurídicamente en forma indebida a favor, tanto de la Lilliana Rodríguez Chaves como del señor Danny Ray Ferreira, deben anularse los asientos registrales correspondientes. Lo anterior a efectos de que el citado inmueble se inscriba a nombre del Estado, por tratarse de Patrimonio Natural del Estado. Finalmente, cabe señalar que, tal y como la propia Sala Constitucional lo indicara, las nulidades que aquí se declaran lo son sin perjuicio de la eventual responsabilidad estatal, siendo que quienes se vean afectados por éstas, pueden acudir a la vía jurisdiccional para demostrar la responsabilidad patrimonial del Estado o alguna de sus instituciones en el caso concreto, cuando así corresponda.

**VIII.- SOBRE LAS ACCIONES PERTINENTES PARA CONFECCIONAR LA ESCRITURA DE TRASPASO DEL INMUEBLE OBJETO DE ESTE PROCESO A FAVOR DEL ESTADO Y LOS TRÁMITES DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO NACIONAL.** La Contraloría General de la República, solicita que el inmueble objeto de este proceso se declare Patrimonio Natural del Estado (aspecto ya resuelto en esta resolución), debiendo el IDA adoptar las acciones pertinentes para confeccionar la escritura de traspaso a favor del Estado así como tramitar su inscripción en el Registro Público con el respectivo cambio de naturaleza, actualización de linderos con la confección de un nuevo plano topográfico. Pide, además, confeccionar tres rótulos con los cortes, medidas, material y demás especificaciones técnicas que determine el MINAET y que contengan una leyenda que indique que esa finca es propiedad del Estado y constituye Patrimonio Natural del Estado. En efecto, conforme al artículo 13 de la Ley Forestal, declarado el inmueble objeto de este proceso Patrimonio Natural del Estado, debe procederse a su inscripción a nombre del Estado. Sin embargo, a diferencia de lo expuesto por el órgano contralor, conforme a la norma citada, debe ser la Procuraduría General de la República, por medio de la Notaría del Estado, quien se encargue de confeccionar la escritura de traspaso, con su respectivo cambio de naturaleza, y hacer las gestiones pertinentes para inscribir esa escritura en el Registro Público de la Propiedad Inmueble.



Asimismo, conforme al deber genérico que, en lo referente a la tutela del ambiente, impone el Ordenamiento Jurídico al Estado (y que fuera ampliamente desarrollado en el Considerando IV de esta resolución), estima este Tribunal que es el Estado, por medio del MINAET y SINAC quien tiene la obligación de identificar el inmueble objeto de este proceso como Patrimonio Natural del Estado. En consecuencia, se ordena a la Procuraduría General de la República, por medio de la Notaría del Estado, que confeccione la escritura de traspaso, con su respectivo cambio de naturaleza y realizar las gestiones pertinentes para inscribir la propiedad descrita en el plano catastrado SJ-703262-2001 a nombre del Estado en el Registro Público de la Propiedad Inmueble. Asimismo, deben el MINAET y el SINAC, confeccionar los rótulos necesarios que permitan identificar el inmueble como Patrimonio Natural del Estado. ”

**c) Dominio público: Alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales**

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]<sup>9</sup>

Voto de mayoría

“ **IV-EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO COMO EXPRESIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UN AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, RECONOCIDO Y TUTELADO POR EL DERECHO DE LA CONSTITUCIÓN:** Considera este órgano jurisdiccional, que antes de entrar a resolver el caso en concreto, resulta necesario referirse a lo que ya esta misma Sección de este Tribunal, ha explicado, como marco general, de lo que se entiende como patrimonio natural del Estado, en zonas forestales. En ese sentido, la resolución número 0063-2009, dictada a las dieciséis horas del diecinueve de enero del dos mil nueve, indicó en lo que interesa para el dictado de esta sentencia, lo siguiente: **“Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.** En Costa Rica, el reconocimiento y tutela en el Derecho de la Constitución del citado derecho fundamental no tiene como punto de partida la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, dispuesta por Ley número 7412 del tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro. Lo anterior toda vez que ya que desde la promulgación del texto constitucional en el año 1949, la voluntad del Constituyente fue clara al establecer en el artículo 89, que: “Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico”; lo cual, se complementa con la tajante declaración contenida en el artículo 21, en el sentido de que en nuestro país, “La vida humana es inviolable”. La integración de lo dispuesto en ambos artículos implica, que la necesidad de preservar el medio ambiente –aunque en esa época el Constituyente utilizara el término de bellezas naturales–, trasciende una finalidad de carácter meramente cultural, para convertirse en una necesidad vital de todo ser humano, pues constituye un presupuesto esencial para hacer efectivos otros derechos fundamentales como lo son: la vida, la salud y el desarrollo. (véanse en ese sentido, las sentencias número 1993-03705 de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres; 1993-06240 de las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres; 1993-04423 de las doce horas del siete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, 1994-02485 de las nueve horas dieciocho minutos del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). En ese sentido, cabe recordar que **el Derecho de la Constitución** está compuesto no



sólo por el texto constitucional, sino también por los valores y principios que informan y permean su contenido, como también por los Tratados Públicos, los Convenios Internacionales y los Concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, así como también, por los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en la República (ver artículos 1, 7, 21, 50 de la Constitución Política; 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional Política). Aunado a ello, las normas escritas y no escritas que conforman el Derecho a la Constitución, se caracterizan por ser de aplicación directa e inmediata, por lo que, sus destinatarios no sólo tienen el derecho de hacerlas efectivas en vía administrativa y jurisdiccional, si estiman que por acción u omisión han sido menoscabadas, sino que además, ello implica que los operadores del derecho tienen el deber de aplicarlas de forma directa e inmediata en su proceso de toma de decisiones, a efecto de cumplir los requerimientos constitucionales (véase lo considerado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 1999-00644 de las once horas veinticuatro minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve). Si se toma como base lo dispuesto en los artículos 7, 48 de la Constitución Política y, 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, podemos afirmar que aún y cuando el texto constitucional no hubiese contenido normas relativas al reconocimiento y tutela del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ese derecho y deber correlativo no sólo ya existían en el derecho interno costarricense, sino que además su tutela efectiva era exigible tanto a nivel doméstico como internacional. Ello en virtud de que el Estado Costarricense había suscrito una serie de Convenios, Tratados e Instrumentos Internacionales relacionados con esta materia, antes de que por Ley número 7412 del tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, se reformara el artículo 50 de la Constitución Política, instrumentos entre los que destacan: el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (artículos 2.1, 12.1 y 12.2.c); el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (artículo 11); la “Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural”, suscrita en París el 23 de noviembre de mil novecientos setenta y dos y, aprobada por Ley número 5980 del veintitrés de octubre de mil novecientos setenta y seis; la “Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América”, adoptada en Washington el tres de marzo de mil novecientos setenta y tres y aprobada por Ley número 3763 del diecinueve de octubre de mil novecientos setenta y seis; la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrito en Ramsar el dos de febrero de mil novecientos setenta y uno, y aprobado por Ley número 7224 de mil novecientos noventa y uno; el “Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono”, adoptado en Viena el veintidós de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, y aprobado por Ley número 7228 de veintidós de abril de mil novecientos noventa y uno, y su “Protocolo de Montreal Relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono”, suscrito en Montreal el dieciséis de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, y aprobado por Ley número 7223 del dos de abril de mil novecientos noventa y uno; la “Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar”, suscrita en Montego Bay el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y aprobada por Ley número 7291 publicada el quince de julio de mil novecientos noventa y dos, entre otras. Todas esas normas internacionales se integraron al derecho interno costarricense de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 48 de la Constitución Política y, 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que, “...todos 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 (...) en tanto el rango normativo de aquéllas es superior...” (Sentencia número 1993-06240 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres). **Desarrollo Infraconstitucional del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado**. Sin duda, el reconocimiento y tutela del citado derecho fundamental, provocó el desarrollo infraconstitucional de aquel, por medio del dictado de normas legales o reglamentarias



en las que se regulan diversas manifestaciones del mismo, las cuales fueron emitidas mucho antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política. Como ejemplo de ello tenemos: la Ley de Aguas (No. 276 del 27 de agosto de 1942; Ley de Planificación Urbana (No. 4240 del 15 de noviembre de 1978, la Ley Forestal (No. 4465 del 25 de noviembre de 1979, ya derogada); la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (No. 6043 del 2 de marzo de 1977); la Ley General de Salud (No. 5395 del 30 de octubre de 1973); la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales (No. 6084 del 24 de agosto de 1977); la Ley de Salud Animal (No. 6243 del 2 de mayo de 1978); la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (No. 7317 del 21 de octubre de 1992), entre otras. Lo anterior implica, que antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, el derecho fundamental a que hemos hecho referencia no sólo estaba reconocido y tutelado en el Derecho a la Constitución, sino también, se había desarrollado –aunque de manera sectorial y no con visión de conjunto- a nivel legal y reglamentario. En virtud de lo hasta ahora expuesto, este Tribunal estima que la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, no hizo sino reconocer de manera expresa y claramente individualizada, un derecho fundamental que ya estaba consagrado y garantizado por el Derecho de la Constitución; declarar en forma expresa, los alcances de la ya preexistente obligación del Estado, respecto a garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y otorgar a las personas plena acción para defenderlo, a través de una acción popular (ver sentencias número 1994-01394 de a las quince horas veintiún minutos del dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, y 1994-05527 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, ambas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). **Consecuencias del reconocimiento de la garantía del artículo 50 constitucional en los términos explicados** . Dicho reconocimiento lleva aparejado dos aspectos relevantes para la resolución del presente proceso. **Primero**. La imposición de un deber, tanto para el Estado –entendido como Administración Central y Descentralizada- como para los mismos sujetos de derecho privado, de garantizar, defender y preservar ese derecho. **Segundo** . El establecimiento de una serie de mecanismos de carácter técnico jurídico para lograr una tutela efectiva de ese derecho, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional. En cuanto **al primero de estos aspectos**, cabe indicar que “La incidencia que tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado dentro de la actividad del Estado, y congruentemente de las municipalidades (téngase presente el artículo 169 constitucional), encuentra su primera razón de ser en que por definición los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos sino que tienen asimismo trascendencia en la propia estructura del Estado en su papel de garante de los mismos y, en segundo término, porque la actividad del Estado se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad. La Constitución Política establece que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho. Prima facie garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. **El Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales...**” (sentencia No. 1999-00644 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 11:24 horas once horas del 29 de enero de 1999). En ese sentido, “...**La acción que la Constitución Política impone al Estado frente a los focos de contaminación ambiental es multidireccional y definitivamente activa, absolutamente intolerante frente a situaciones que amenazan o afectan las condiciones ambientales óptimas que están garantizadas por ella misma a los habitantes. Desde esta perspectiva no es permitido a la autoridades públicas hacer concesiones o conceder prórrogas para que se continúe afectando el medio ambiente, aún y cuando ello se haga con miras a traer beneficios económicos a una zona geográfica determinada...**” (sentencia No.



1999-05906 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las 16:15 horas del 28 de julio de 1999). Ese deber constitucional del Estado de velar por la protección, defensa y preservación del medio ambiente, se desarrolla y manifiesta, entre otras, en las siguientes normas: artículos 1, 2.a. 2.c, 2 párrafo último, 3, 12, 28, 32, 34, 37, 56, 59, 78, 83, 103 a 112 de la Ley Orgánica del Ambiente; artículos 1, 2, 9.4, 12, 22 a 30, 45, 49, 54, 86, 88 de la Ley de Biodiversidad; 3, 4, 6, 7, 15, 34, 122 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 1, 2, 5, 6, 13, 37, 54 de la Ley Forestal; 5, 6, 7, 11, 21, 29 a 33, 37 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 13.a ,13.o del Código Municipal; 11, 12, 13, 17, 18, 19, 21, 22, 25 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; 1, 2 de la Ley General de Salud; 1, 2, 17, 175, 176 de la Ley de Aguas; 15,18, 19, 51, 56, 58.5, Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana. Ahora bien, ese deber no sólo se circunscribe al Estado en su conjunto, sino también a los sujetos de derecho privado, quienes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pero también, a garantizarlo, preservarlo y defenderlo, tal y como se desprende, entre otros, de los artículos 1 párrafo primero, 2.a, 6, 22, 23, 99, de la Ley Orgánica del Ambiente; 10.2, 10.13, 11.4, 88 95, 101, 105 de la Ley de Biodiversidad; 15, 28 a 30, 36 a 38, 51 53, 62 a 64, 83, 88 a 121 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 57 a 66 de la ley Forestal; 37, 40, 41 a 45, 51 a 53 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 14 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; como también, de las sentencias número 1999-02219 de las quince horas dieciocho minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve; 1999-05906 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las dieciséis horas quince minutos del veintiocho de julio de mil novecientos noventa y nueve, entre otras. **En cuanto al segundo aspecto**, relacionado con el establecimiento de una serie de mecanismos de carácter técnico jurídico para lograr una tutela efectiva de ese derecho, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional, **este Tribunal considera que dichos medios de tutela pueden clasificarse en dos grandes grupos: procesales y materiales.** Es preciso aclarar, que si bien es cierto, se hará referencia a ejemplos concretos relacionados con cada uno de los criterios de clasificación antes indicados, la intención de este Tribunal no es la de establecer una lista de números clausus, sino únicamente resaltar por medio de dichos ejemplos, aspectos que tienen incidencia en el objeto de este proceso. En ese sentido, dentro del **grupo de los mecanismos de tutela de índole procesal**, cabe resaltar tres ejemplos: **1) La legitimación amplia** que le otorga a toda persona el párrafo segundo del artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 105 de la Ley de Biodiversidad, para denunciar tanto en vía administrativa como jurisdiccional, las conductas que infrinjan el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y para reclamar el daño causado. Cabe resaltar que en principio, la legitimación en materia ambiental se originaría en una simple habilitación normativa sin que de por medio exista un derecho o un interés de carácter individual, colectivo o difuso, no obstante, este Tribunal estima que en el fondo lo que cada persona pretenderá tutelar es un derecho que forma parte de su esfera vital y de cuya garantía, defensa y preservación efectiva, depende que pueda desarrollarse y vivir conforme al principio de dignidad humana (ver artículo 2.a de la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación). **2) Un sistema de medidas cautelares innominado y de ser necesario, de naturaleza anticipada** (artículos 108 de la Ley de Biodiversidad, 42 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y 19 a 30 del Código Procesal Contencioso Administrativo). **3) La aplicación de los principios rectores en materia ambiental, a saber: in dubio pro natura, preventivo y precautorio**, como medios para garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por ende, para evitar que su existencia esté restringida al plano semántico de la realidad jurídica (ver artículos 4.c, 17 y 34 de la Ley Orgánica del Ambiente, 11 incisos 1 y 2 , 92 de la Ley de Biodiversidad, principio 15 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río y entre otras, la sentencia número 1999-01250 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las once horas veinticuatro minutos del diecinueve de febrero de mil



novecientos noventa y nueve). En ese sentido, el operador del derecho siempre deberá tomar en consideración que "...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...". Por otra parte, **en el grupo de los mecanismos de tutela de índole material**, resultan muy representativas las dos siguientes manifestaciones: **1) La evaluación del Impacto Ambiental** por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como requisito sine qua non para iniciar actividades, obras o proyectos, que puedan alterar o destruir elementos del ambiente o de la biodiversidad, o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos. Dicho requisito se encuentra vigente desde el 13 de noviembre de 1995, fecha en que se publicó la Ley Orgánica del Ambiente. También se encuentra regulado en los artículos 92 a 97 de la Ley de Biodiversidad; artículo 14 de la Convención sobre la Diversidad y sus Anexos I y II; principio 17 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río; artículo 18 de la Ley Forestal; Reglamento General sobre Procedimientos de Evaluación Ambiental (Decreto Ejecutivo número 31849- MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC), entre otros. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que "...el hecho de que se reconozcan tanto el derecho a la salud como el derecho a gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado, como derechos fundamentales, obliga a la Sala a precisar que la solución del problema no puede estar fundamentado en soluciones rápidas; que, para adoptar una decisión en este campo, debe contarse con los estudios técnicos que la solución que se propone, en cada caso concreto, no será el origen de un problema de salud pública o de alteración indebida al ambiente..." (Entre otras, la sentencia No. 1995-02671 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 16:45 minutos del 24 de mayo de 1995). En ese sentido, "...no es posible que el Estado ejecute o autorice la ejecución de proyectos sobre los cuales existe duda en cuanto al impacto negativo que puedan generar al ambiente. En consecuencia, la omisión de efectuar un estudio de impacto ambiental previo, se traduce en una violación del artículo 50 constitucional..." (sentencia No. 1999-02219 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 15:18 horas del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve). **2) La existencia de bienes propios de la Nación** –como les denomina el texto constitucional–, los que al formar parte del dominio público, se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que, su desafectación o aplicación a usos públicos, está reservada a la Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 inciso 14 párrafo primero de la Constitución Política. Dentro de esos bienes cuya conservación constituye un asunto de interés público ambiental (artículo 11. de la Ley de Biodiversidad), se encuentran: **el ambiente** definido en el artículo 2.a) de la Ley Orgánica del Ambiente, como patrimonio común de todos los habitantes de la Nación; **la Zona Marítimo Terrestre** (artículos 1 y 73 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre); **el Patrimonio Natural del Estado** (artículos 13 a 18 de la Ley Forestal); **la Fauna y la Flora Silvestre** (artículos 3 y 4 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre); **las Aguas** conforme al desglose contenido en el artículo 1 de la Ley de Aguas. **Sobre el Patrimonio Natural del Estado**. Conforme al objeto del proceso que nos ocupa, este Tribunal centrará su análisis en el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Dado los términos del reconocimiento del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como ya fueron explicados, es menester resaltar que la Ley Forestal No. 4465 ya citada ( y que fuera derogada por la Ley Forestal número 7575 del 5 de febrero de 1996), no sólo contenía "...como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables..." (artículo 1), sino también, los conceptos de Bosque (artículo 6) y de **Patrimonio Forestal del Estado** (artículo 32 párrafo primero). En cuanto al Patrimonio Forestal del Estado, la Ley No. 4465 establecía sus características (artículo 33); los órganos competentes para administrar y fiscalizar el Patrimonio Forestal del Estado, que conforme a esa normativa eran la Dirección General Forestal y el





Ministerio de Ambiente y Energía (artículo 32 párrafo segundo), así como las potestades conferidas a estos órganos para efectos de proteger y conservar el Patrimonio Forestal del Estado. Entre estas últimas, conviene destacar las siguientes: **1) Las acciones reivindicatorias de esos inmuebles (artículo 33), 2) La constitución dentro del Patrimonio Natural del Estado de reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios nacionales de vida silvestre y reservas biológicas (artículos 35 a 37); 3) El deslinde en los terrenos de las áreas que conforman el Patrimonio Forestal del Estado (artículo 38).** Por otra parte, en la Ley Forestal No. 7575 hoy vigente, se retoma ese concepto pero con una variación en el nombre, pues ahora se le denomina **Patrimonio Natural del Estado**. Dicho término es más amplio toda vez que abarca la protección y preservación del ecosistema boscoso (artículo 3 inciso c de la Ley Forestal). El Patrimonio Natural del Estado es de dominio público, razón por la cual, los terrenos y bosques comprendidos en él son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Asimismo, su conservación y administración están confiadas por ley al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), tal y como lo disponen los artículos 6.a, 13 párrafo segundo y 14 de la citada Ley Forestal y el numeral 32 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Ambiente. El PNE está integrado por dos importantes componentes: **1) Las Áreas Silvestres Protegidas**, cualquiera que sea su categoría de manejo y que se hayan declarado por Ley o por Decreto Ejecutivo, a saber: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (Ley No. 7575, artículo 1°, párrafo 2°, 3° inciso i; Ley Orgánica del Ambiente, artículo 32; Ley de Biodiversidad, artículo 22 y siguientes y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales, artículo 3° incisos. d y f, en relación con la Ley Orgánica del MINAE y su Reglamento; Ley de Conservación de la Vida Silvestre, artículo 82, inciso a); **2) Los demás bosques y terrenos forestales de las áreas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a las Municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública**, que tienen una afectación legal inmediata, excepto aquellos inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio (artículo 13 párrafo primero de la Ley Forestal). Cabe resaltar que, tanto las Áreas Silvestres Protegidas como el resto de áreas boscosas y terrenos de aptitud forestal comprendidas en la zona marítimo terrestre, están excluidas del ámbito de regulación de la Ley No. 6043 y por ende, de la competencia de la Municipalidades, como se ampliará posteriormente. Se encuentran estas zonas sujetas a su propia legislación (Ley Forestal), lo cual implica, que su administración compete al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (ver en este sentido la sentencia número 2008-16975 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas cincuenta y tres minutos del doce de noviembre del dos mil ocho). Ahora bien, como parte de los deberes que les competen al MINAET y al SINAC para la conservación y protección del Patrimonio Nacional del Estado, están: **1) el ejercicio de la acción reivindicatoria del PNE, que es imprescriptible (artículo 14); 2) delimitar en el terreno, los linderos que conforman el Patrimonio Natural del Estado (artículo 16); 3) coordinar con el Registro Nacional, el establecimiento de un catastro forestal, cuyo objetivo será regular las áreas comprendidas dentro del PNE y las que se sometan voluntariamente al régimen forestal (artículo 17); 4) La Administración Pública no puede permutar, ceder, enajenar de ninguna manera, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes se hayan clasificado por el MINAET, por lo que, si estuvieran cubiertos de bosque, automáticamente quedarían incorporados al Patrimonio Natural del Estado (artículo 15).** Con base en todo lo expuesto, este Tribunal llega a las siguientes conclusiones relevantes en el caso concreto. **Primero** Al constituirse el medio ambiente como Patrimonio Común de todos los habitantes de la Nación, el Patrimonio Natural del Estado constituye una especie de ese género (artículos 50 párrafo segundo, 89, 121 inciso 14 párrafo primero de la Constitución Política, 2 inciso a) de la Ley Orgánica del Ambiente, 1 de la Ley de Biodiversidad y 13 de la Ley



Forestal). **Segundo** . Existe una afectación legal inmediata al Patrimonio Natural del Estado, de todos aquellos terrenos comprendidos en las áreas silvestres protegidas, en las áreas declaradas inalienables –como la zona marítimo terrestre (artículo 73 de la Ley 6043)-, en los terrenos de aptitud forestal y en las fincas inscritas a nombre del Estado, de las Municipalidades, Instituciones Autónomas y demás entidades de la Administración Pública Descentralizada. **Tercero**. El Patrimonio Natural del Estado no requiere de una declaratoria expresa dado que, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley Forestal, así como lo resuelto por la Sala Constitucional en sentencias 1992-03789 y 1997-04587, las zonas boscosas, los terrenos con aptitud forestal, los manglares y los humedales comprendidos dentro de las áreas inalienables, como la zona marítimo terrestre, quedan afectadas de forma inmediata a este Patrimonio, sin concurrencia de la Administración. **Cuarto**. En consecuencia, la delimitación de los linderos de las áreas que conforman el Patrimonio Natural de Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Forestal, constituye una potestad que el MINAET, a través del SINAC, debe ejercer de oficio y no sólo a instancia de parte. Ello no sólo en aplicación del deber que le imponen los artículos 21, 50 párrafo segundo y tercero, y 89 de la Constitución Política, de garantizar, preservar y conservar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sino también, porque la ley no indica que la delimitación deba realizarse sólo a instancia de parte. No se justifica, a juicio de este órgano que el Estado pueda alegar válidamente la falta de recursos para tal efecto, como reiteradamente ha sostenido la jurisprudencia constitucional (ver entre otras, las sentencias 1995-00915 de las dieciséis horas seis minutos del quince de febrero de mil novecientos noventa y cinco; 1996-000695 de las quince horas cuarenta y dos minutos del siete de febrero de mil novecientos noventa y seis) **Quinto**. En consecuencia, la clasificación que realice el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, respecto del tipo de ecosistema existente en los inmuebles comprendidos dentro del Patrimonio Natural del Estado, constituye una mera categorización de aquellos, conforme a los criterios de clasificación dispuesto en el artículo 13 párrafo primero de la Ley Forestal y el Decreto Ejecutivo número 34295-MINAE, a saber: bosques, terrenos de aptitud forestal, humedales, manglares, entre otros. **Sexto**. Es evidente que el Estado tiene el deber -tanto a nivel constitucional como legal- de garantizar, defender y proteger las zonas boscosas, los terrenos de aptitud forestal, los manglares, los humedales, entre otros, comprendidos en las áreas inalienables -como en este caso, la Zona Marítimo Terrestre- que por el simple hecho de tener ese carácter, quedaron afectadas de manera directa y automática al Patrimonio Natural del Estado. Por lo que, el resultado de la clasificación de la clase de ecosistema existente en dichas áreas -que debe realizarse de oficio y no sólo a instancia de parte, a fin de que tomar las medidas necesarias para lograr su protección y conservación efectivas-, no es el que determina su incorporación o no al Patrimonio Natural del Estado, pues por ley ya habían quedado afectadas a aquel, en virtud de tratarse de zonas inalienables." De la sentencia citada, se pueden destacar para la solución de este caso, los siguientes aspectos: **1)** El Estado tiene una obligación de origen constitucional y legal, de garantizar, defender y preservar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y darle a todas las personas los instrumentos para defender este derecho fundamental; **2)** Para garantizar una tutela efectiva al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se deben respetar los mecanismos de carácter técnicos y jurídicos; **3)** El patrimonio natural del Estado, que forma parte del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se constituye de los inmuebles que se encuentren cubiertos de bosques, independientemente que se ubiquen dentro o fuera de las reservas nacionales (artículo 13 de la Ley Forestal); **4)** El patrimonio natural del Estado debe estar inscrito en el Registro Nacional a nombre del Estado, y ser administrado por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (artículo 13 de la Ley Forestal); **5)** El patrimonio natural del Estado, se constituye de bienes de dominio público, los cuales tienen las condiciones de ser inembargables, imprescriptibles e inalienables, por lo que su posesión por parte de particulares no causara derecho alguno a su favor (artículo 14 de la Ley Forestal); **6)** Existe una afectación legal inmediata al



patrimonio natural del Estado, de cualquier inmueble que se encuentre cubierto de bosque (artículo 15 de la Ley Forestal), por lo que si se detecta por los órganos técnicos correspondientes la existencia de bosques, automáticamente y sin necesidad de declaración expresa previa, pasaran estos inmuebles a manos del Estado para que sean protegidos. Precisamente, como se explicará a continuación, el IDA no respetó en este caso ninguna de las pautas explicadas y que se encuentran reguladas en el bloque de legalidad.

**V- SOBRE LA NULIDAD DE LA TITULACIÓN EFECTUADA POR EL IDA, A FAVOR DEL CODEMANDADO ELIZONDO SOLANO, AL TRASLADAR UN INMUEBLE QUE ES PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO:**

En este caso se tiene por probado que el inmueble objeto de este proceso, que se encuentra ubicado en La Sabana, del distrito La Legua del cantón Aserri de la provincia de San José, con un área de 35 hectáreas, 82,59 metros cuadrados, que corresponde con el plano catastrado SJ-600333-99, le fue trasladado al codemandado Elizondo Solano, por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en su Artículo 32 de la Sesión 016-04 del 13 de mayo del 2004, es un terreno que es patrimonio natural del Estado, por los siguientes motivos: **1)** Durante el procedimiento previo a que la Junta Directiva del IDA, le titulara el inmueble en cuestión al codemandado Elizondo Solano, éste tuvo que presentar una serie de documentos, uno de los cuales era la constancia emitida por el M.s.c. Julio Bustamante B., Coordinador Ordenamiento Territorial, del Área de Conservación Pacífico Central, Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, número ACOPAC-OTC-065, del 25 de noviembre del 2002, en este documento se indicó, en lo que interesa para el dictado de esta sentencia. lo siguiente: *"Hago constar que inspeccionada la finca correspondiente a plano catastrado SJ-600333-99, con área de 35 ha 0082.59 m<sup>2</sup>, ubicada en la Sabana de La Legua de Aserri, San José, perteneciente a FR 1219039-000, a nombre del señor RONALD ELIZONDO SOLANO, céd. 1-709-134, que es terreno que se encuentra con cobertura de Bosque natural y bosque en sucesión temprana." (...)* *"No se observa además, que se afecte el artículo N° 33 de la Ley Forestal N° 7575 del 05 de febrero de 1996 y sus reformas"* Es importante destacar que esta constancia es clara al indicar que el terreno objeto de debate, se encuentra con cobertura de bosque natural y bosque en sucesión temprana, por lo que este tribunal considera que desde antes de la titulación, existían pruebas técnicas de que el inmueble es de naturaleza boscosa. Ahora, esta misma certificación indica que no se observa que el terreno se encuentre afectado por el artículo 33 de la Ley Forestal, esto significa para este órgano jurisdiccional, que lo que esa constancia indicó era que ese terreno no se encontraba ubicado en un área de protección, esto es totalmente irrelevante en este caso, debido a que si se relaciona el artículo 33 con el numeral 13, ambos de la Ley Forestal, se puede llegar a la conclusión, que el patrimonio natural del Estado, se constituye en los inmuebles que se encuentren cubiertos de bosques, independientemente que se ubiquen dentro o fuera de las reservas nacionales o áreas de protección, por lo que los alegatos defensivos del IDA, en el sentido de que se cumplía con el requisito técnico de contar con una certificación o constancia, del MINAET, que acreditara la naturaleza del terreno, no se cumplió; **2)** Asimismo, durante el mismo proceso de titulación, el codemandado Elizondo Solano, tuvo que presentar el plano catastrado del inmueble. Justamente, en el plano catastrado SJ-6000333-99, que corresponde al terreno traspasado al demandado, se puede apreciar la existencia de montaña y tacotales, para este órgano jurisdiccional, como más adelante la prueba técnica lo confirmará, lo que se indica como montaña es precisamente la existencia de bosques; **3)** También, durante el procedimiento de titulación el demandado Elizondo Solano, tuvo que presentar declaraciones juradas sobre la posesión del inmueble y de que la finca no estuviese inscrita. Precisamente, mediante las escrituras número doscientos seis, suscrita ante el Notario Público Juan Edgar Fallas García, suscrita a las nueve horas del ocho de noviembre del dos mil dos y la escritura pública número doscientos seis, realizada ante el mismo Notario Público, emitida a las diez horas del veinticinco de agosto del dos mil tres, en ambos documentos, el demandado bajo fe de juramento



indicó claramente, sobre el inmueble objeto de esta controversia, que era propietario de una finca sin inscribir que es terreno de "montaña". Nótese, que nuevamente, antes de que la Junta Directiva del IDA, titulara la propiedad a favor del demandado Elizondo Solano, la naturaleza del terreno a titular era de " montaña", que como se explicará más adelante con la prueba técnica que consta en autos el término montaña está haciendo referencia a la existencia de bosques; **4)** En este mismo sentido, los miembros que suscriben esta sentencia, pudieron constatar directamente y en el propio inmueble objeto de este proceso, que efectivamente en el terreno existe una amplia cobertura boscosa, esto de conformidad con lo visto en el reconocimiento judicial efectuado, a partir de las diez horas con treinta minutos del veintinueve de setiembre del dos mil ocho, en el cual este órgano jurisdiccional pudo apreciar los siguientes aspectos relevantes: **a.** El ingreso al inmueble es de difícil acceso, **b.** Se apreció zona boscosa con una zona de potrero, **c.** No se apreció siembras o actividades agrícolas, **d.** Se detectaron ocho cabezas de ganado ubicadas en la zona de potrero, **e.** El clima en el inmueble era húmedo, con neblina y a mucha altura sobre el nivel del mar, **f.** El inmueble se encontraba cercado con alambre de púas, **g.** En la zona de potrero se ubica una casa de zinc, sin electricidad, servicio sanitario de hueco hecho de láminas de zinc y un pequeño corral de madera, **h.** Existencia de una quebrada, **i.** Se apreció quema de algunos arboles, **j.** Se pudo constatar que el demandado Ronald Elizondo Solano, no vive en el inmueble objeto de este proceso. Justamente, de lo indicado este Tribunal, extrae tres conclusiones importantes; la primera, de que se confirma la existencia de bosque, incluso de una quebrada, por lo que es innegable la naturaleza de esa propiedad como parte del patrimonio natural del Estado; segunda, que el demandado Elizondo Solano, no vive en el inmueble, aspecto relevante, ya que no podría a firmarse que este señor tiene como medio de subsistencia esa finca, debe hacerse notar que existe en la propiedad una casa de zinc y un servicio sanitario de hueco que no son el lugar de residencia del demandado Elizondo Solano y tercero, no existen siembras o actividades agrícolas, por lo que ese inmueble no está siendo utilizado para fines de producción agrícola. Incluso, se pudo constatar la existencia de ocho cabezas de ganado y un pequeño corral de madera, esto no constituye en criterio de este órgano jurisdiccional, una actividad agraria, ya que ese ganado es escaso, y por el acceso tan difícil a esa propiedad, es muy poco probable que de dicha finca se pueda comercializar carne o sacar productos agrícolas; **5)** Ahora, todo lo indicado, viene a hacer confirmado por prueba técnica, que prueba, sin ninguna duda, que el terreno que tituló el IDA a favor del demandado Elizondo Solano, es patrimonio natural del Estado. En ese sentido, la prueba técnica elaborada por el Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante oficio número DEGEO-047-09, del 30 de marzo de 2009, en el cual se realizó un Estudio para verificar el uso del suelo en fotografías aéreas de inmueble ubicado en (La Sabana) La Legua, Aserrí San José, terreno objeto de este proceso y que se encuentra bajo el plano catastrado número SJ-600333-99, que justamente es la propiedad que nos ocupa en este caso, se determinó en lo que interesa para el dictado de la presente resolución los siguientes aspectos: *"La revisión de fotografías de 1997 y 2003 en relación con la ubicación aproximada del inmueble del plano catastrado SJ-600333-99, ha generado las siguientes conclusiones: El uso del suelo del inmueble en el plano catastrado SJ-600333-99 es conforme a lo observado en fotografías aéreas de 1997 y 2003; a saber: que en esos dos años existieron dos manchas de bosque coincidentes con lo que el plano describe como "montaña"; asimismo, el resto del área de la finca posee una cobertura de pastos y arbustos entremezclados, que se desarrolla principalmente en el sector este de la propiedad, denominada en el plano como "tacotales."* Este criterio técnico, confirma lo indicado tanto en las declaraciones juradas, como en el mismo plano catastrado, de que el término "montaña", en la realidad significa que existe en la finca cobertura boscosa. También esta prueba, constata lo apreciado en el reconocimiento judicial efectuado por este Tribunal, que en la propiedad titulada por el IDA a favor del demandado Elizondo Solano, existe y ha existido, bosque; **6)** Otra prueba técnica de fundamental importancia, consiste en lo indicado en el oficio DST-217-09, del 23 de julio de 2009, emitido por el Jefe del Departamento de Servicios Técnicos del Instituto Nacional



de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), en el cual le remitió a la Contraloría General de la República, un *Certificado de Uso Conforme del Suelo*, que como se explicará en el siguiente considerando, nunca fue elaborado durante el trámite de titulación realizado por el IDA, siendo este tipo de estudios obligatorios para la institución demandada, y que fue elaborado por el Ing. Agr. German José Aguilar Vega, funcionario del INTA, realizado en el inmueble objeto de este proceso, en el cual se dividió y analizó el uso del suelo en la propiedad titulada a nombre del codemandado Elizondo Solano, de la siguiente manera: Sector A: Potrero 3,36 hectáreas (9,58%), Charral 5,23 hectáreas (14,91%), Bosque 6,30 hectáreas (17,95%); Sector B: Bosque 7,13 hectáreas (20,33%); Sector C: Potrero 2,90 hectáreas (8,27%); Sector D: Matorral 10,16 hectáreas (28,96%). Esta división, concuerda con lo que los miembros de este Tribunal apreciaron en la zona, pero desde una perspectiva técnica y científica. Asimismo, en esta certificación, se indicó textualmente, en lo que interesa para el dictado de esta resolución, lo siguiente: *"De conformidad con el artículo 58 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Consevación de Suelos, N° 7779 del 30 de abril de 1998 y con base en una visita de campo, esta instancia certifica que en el 9,58 por ciento de la finca **NO SE HA EJERCIDO** el uso conforme del suelo para la actividad que realiza de acuerdo con la metodología aprobada y en el 90,42 por ciento **SE HA EJERCIDO** el uso conforme del suelo para la actividad que se realiza con la metodología aprobada" (...)* El uso actual de la tierra está en potrero, charral, matorral y bosque. (...) El potrero de tipo herbazal ralo (...) suelos ácidos, degradados y de baja fertilidad (...) Posiblemente esta modalidad de potrero solo permita una carga animal baja, menor a 1 unidad animal/hectárea/año. En el sector A, cubierto por potrero se presenta el uso no conforme de la tierra, de acuerdo a la metodología actual para la determinación de la capacidad de uso de las tierras en Costa Rica, la pendiente fuertemente ondulada es la principal limitante de esta área, la cual es superior al 40 por ciento, simple, convexa, larga con orientación al poniente, por lo que no son aptas para su uso actual de pasturas, su manejo se circunscribe a la producción forestal o cultivos permanentes de altura, mediante a prácticas intensivas de conservación de suelos y aguas. (...) El charral esta sometido a regeneración natural por especies nativas, colonizadoras, las cuales son abundantes, con media a alta cobertura y cercanas al 1 metro de altura. El bosque esta cubierto de árboles y arbustos con sotobosque denso, la altura del estrato superior es alrededor de 15 metros, con especies siempreverdes, latifolias, perennes, en especial de la familia Fabaceae, robles encinos (*Quercus spp*), con numerosas epifitias Bromeleaceas, *Sphagnum*, y bejucos en sus ramas. La zona de matorral al oriente de la propiedad con relieve fuertemente escarpado (sic) la depresión de la quebrada Pilas de la Cuenca del río Pirris, corresponde a un ecosistema de vegetación arbustiva rala, dominado por Asteraceas (*Vernonia spp*), expuestas a fuertes y constantes vientos y neblina, por lo que son pequeños, ramificados, con tallos retorcidos y hojas coriáceas, existen espacios de exposición del suelo, el cual es extremadamente pedregoso y con profundidad efectiva superficial. Transcurren en las simas yurros y la quebrada Lajas la cual se encuentra protegida por bosque. La propiedad es (sic) afectada por la ley forestal 7575 artículo 33. Las áreas de regeneración natural, matorral y bosque deben mantenerse bajo las condiciones presentes, que son acordes con la capacidad de uso actual de la tierra. Las clases VII y VIII, según la legislación vigente son de manejo forestal o preservación de la flora y fauna, protección de áreas de recarga acuífera, reserva genética y belleza escénica."

De lo expresado en este Certificado de Uso Conforme del Suelo, elaborado por el INTA, este órgano jurisdiccional llega a las siguientes conclusiones: **a)** Que existe un porcentaje bastante elevado de hectáreas que son bosques, y además, que las zonas de charral y matorral son áreas de regeneración natural, que deben ser protegidas, por lo que la propiedad objeto de este proceso, es patrimonio natural del Estado en su totalidad; **b)** Esta certificación afirma que el inmueble titulado se encuentra afectado por el artículo 33 de la Ley Forestal 7575, esto significa que está comprendido dentro de un área de protección forestal; **c)** De la certificación indicada, este órgano

jurisdiccional puede inferir, que la zona de potrero tiene una fertilidad baja, lo que significa que no es muy apta para el desarrollo de actividades agrícolas. Incluso, este documento afirma que en la zona de potrero, se permite una carga de ganado bastante baja, por lo que la propiedad tampoco es adecuada para realizar actividades ganaderas. Es decir, el inmueble titulado por la institución demandada a favor del codemandado Elizondo Solano, no clasifica para fines agrarios según la certificación de uso conforme del suelo emitida por el INTA. En consecuencia, el inmueble que la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en su Artículo 32 de la Sesión 016-04 del 13 de mayo del 2004, tituló a favor del codemandado Elizondo Solano, constituye patrimonio natural del Estado, de conformidad con los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 33 de la Ley Forestal número 7575, por lo que es inembargable, imprescriptible e inalienable al ser un bien de dominio público, por lo que no son de recibo las alegaciones del codemandado Elizondo Solano, de que su derecho de titulación se deriva de los derechos de posesión ejercidos por él y su familia, ya que en estos terrenos la posesión por parte de particulares no causara derecho alguno a su favor. Asimismo, al ser dicha propiedad patrimonio natural del Estado, y constar esta naturaleza demanial, antes, durante y después del procedimiento de titulación efectuado por el IDA, vicia de nulidad absoluta todas las conductas administrativas formales que permitieron el traslado de esa propiedad al demandado Elizondo Solano. Asimismo, la conducta administrativa realizada por el IDA en este asunto se considera un funcionamiento anormal, que como se explicará en los siguientes considerandos, produce responsabilidad administrativa, que debe ser indemnizada por parte de dicha institución demandada.

**VI- SOBRE LA NULIDAD DE LA TITULACIÓN EFECTUADA POR EL IDA, A FAVOR DEL CODEMANDADO ELIZONDO SOLANO, AL NO EXISTIR NORMATIVA QUE LA SUSTENTE Y OMITIRSE REQUISITOS NECESARIOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN:** Para este órgano jurisdiccional, con solo lo explicado en el considerando anterior, es motivo suficiente para anular las conductas administrativas del IDA y declarar con lugar esta demanda, sin embargo, en el curso de este proceso, las partes han discutido sobre otras razones que vician el procedimiento de titulación efectuado a favor del codemandado Elizondo Solano, que este Tribunal debe analizar. En este sentido, las conductas administrativa efectuadas por el IDA, objeto de este proceso, también devienen en nulas, por las siguientes razones: **1)** Se tiene por probado, que la titulación efectuada por la Junta Directiva del IDA, del inmueble en discordia, a favor del codemandado Elizondo Solano, se sustentó en el Reglamento para la Titulación de Tierras en Reservas Naturales, aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en su artículo segundo, de la sesión cero cincuenta y cinco -cero dos, celebrada el doce de agosto del dos mil dos, el cual fue publicado en La Gaceta número 173 del diez de setiembre del dos mil dos. Precisamente, por resolución dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto número 02063-07, de las catorce horas con cuarenta minutos del catorce de febrero del dos mil siete, se anuló por inconstitucional dicho reglamento. Asimismo, dicha sentencia indicó claramente lo siguiente: *"XV. De los efectos de la inconstitucionalidad que se declara: Al tenor de lo dispuesto en los artículos 90 párrafo primero y 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la estimación de inconstitucionalidad que se hace en esta sentencia en relación con el Reglamento para la Titulación de Tierras en Reservas Nacionales, aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario por el artículo 11 de la sesión número 055-02, del doce de agosto del dos mil dos, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 173, del diez de agosto del dos mil dos, tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de este cuerpo reglamentario, sea el doce de agosto del dos mil dos, lo anterior, de manera que procede la recuperación de los bienes que, siendo de dominio público, hayan sido objeto de titulación al tenor de la normativa que ahora se anula, lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del Estado que derive de esta inconstitucionalidad"* Precisamente, la titulación realizada por el IDA, del terreno que constituye patrimonio natural del



Estado, por lo ya explicado, a favor del codemandado Elizondo Solano, no se sustenta en una normativa que exista dentro del bloque de legalidad, por lo que deviene en una conducta administrativa nula, con la sola la declaración de inconstitucionalidad realizada por nuestro Tribunal Constitucional. Además, le preocupa a este Tribunal, que pese a lo ordenado por la Sala Constitucional, en el sentido de que se deben recuperar los bienes de dominio público, que fueron objeto de titulación con base en el Reglamento para la Titulación de Tierras en Reservas Naturales, en este caso en particular, el IDA no haya hecho ningún tipo de gestión tendiente a cumplir con lo ordenado por la Sala Constitucional, lo que denota una conducta omisiva y una clara violación a los deberes que tienen todas las Administraciones Públicas de proteger el patrimonio natural del Estado, lo que constituye un funcionamiento anormal, por tanto, contrario a Derecho; **2)** Es un hecho probado que por Decreto Ejecutivo número 3667-G, dictado el dieciocho de marzo de mil novecientos setenta y cuatro, y publicado en La Gaceta número 72, Alcance 64, del diecisiete de abril de mil novecientos setenta y cuatro, se traspasó de forma gratuita al Instituto de Tierras y Colonización (actual IDA), un área de 267.239 hectáreas para crear el Programa de Titulación "Parrita-Puriscal", en donde se ubicaban ocupantes de predios que no tenían regularizada la posesión de esos terrenos. Justamente, ese terreno traspasado al Instituto de Tierras y Colonización (actual IDA), se inscribió en el Registro Nacional a nombre del Instituto de Desarrollo Agrario, bajo el sistema de folio real, matrícula 1-219039-000, que fue la finca madre. A su vez, la parcela número 92691, que se encontraba ubicada dentro del Proyecto Puriscal Parrita, es decir, era una segregación de la finca madre indicada anteriormente, ubicada en La Sabana, del distrito La Legua del cantón Aserrí de la provincia de San José, con un área de 35 hectáreas, 82, 59 metros cuadrados, que correspondía con el plano catastrado SJ-600333-99, fue precisamente, el inmueble que la Junta Directiva del IDA, tituló a favor del codemandado Elizondo Solano, y que se inscribió en el Registro Nacional bajo la matrícula de folio real número 1-561877-000, a nombre del demandado Ronald Elizondo Solano. Ahora, el Decreto Ejecutivo número 3667-G, dictado el dieciocho de marzo de mil novecientos setenta y cuatro, y publicado en La Gaceta número 72, Alcance 64, del diecisiete de abril de mil novecientos setenta y cuatro, fue derogado mediante Decreto Ejecutivo número 346554-MGP, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 147 del 31 de julio de 2008, el cual dispuso en su artículo 2º, textualmente lo siguiente: *"Se autoriza al Instituto de Desarrollo Agrario para que mediante el procedimiento correspondiente proceda a cancelar las inscripciones en el Registro Público que se generaron a raíz de los decretos mencionados"* Como se desprende de lo dicho, el Decreto Ejecutivo que creo la finca madre, que a su vez, se segrega de ésta el inmueble titulado por el IDA a favor del demandado Elizondo Solano, fue derogado por otro Decreto Ejecutivo, por lo que la titulación realizada al demandado Elizondo Solano, carece de sustento en su base, debido a que no existe actualmente la propiedad originaria y la norma que habilitó la titulación de esos terrenos. Ahora, nuevamente, este Tribunal, nota que pese a la orden, expresa, dada en el Decreto Ejecutivo número 346554-MGP, al IDA en el sentido de que debía iniciar los procedimientos para cancelar las inscripciones en el Registro Público, que se generaron con el Decreto Ejecutivo número 3667-G, dictado el dieciocho de marzo de mil novecientos setenta y cuatro, en el caso particular, ha existido una conducta omisiva, ya que el IDA, no gestionó en sede administrativa la nulidad del título dado al codemandado Elizondo Solano; **3)** Además, de los motivos expuestos, existe un último argumento expuesto por la Contraloría General de la República, en el sentido de que la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, obliga al IDA a realizar de forma previa, a otorgar una titulación, contar con el estudio de capacidad de uso de suelo, requisito que de forma ilegal no cumplió el IDA, al momento de titular la propiedad objeto de este proceso a favor del codemandado Elizondo Solano. Además, de que el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, le imposibilitaba al IDA titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios. Este alegato lo comparte plenamente este Tribunal, debido a que se tiene por probado que al momento de que el Instituto de Desarrollo Agrario, título el inmueble objeto de este proceso, a favor del codemandado Elizondo Solano, no se contó con el estudio de

capacidad de uso del suelo, requerido por el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y los numerales 58, 59, 60, 61, 62 y 63 del Reglamento a dicha Ley. Esto debido a que el mismo IDA lo acepta en su escrito de demanda, y porque en este caso, dentro de la audiencia preliminar, se declararon como no controvertidos todos los hechos de la demanda, entre ellos este hecho. Asimismo, para este Tribunal, existió en este caso una clara violación a los establecido en el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, que dispone:

**ARTÍCULO 27.-**

*Será obligatorio para el Instituto de Desarrollo Agrario disponer de estudios de capacidad de uso de la tierra, antes de adquirir terrenos para fines de titulación.*

*Toda adjudicación de terrenos deberá tener como limitación que el uso del terreno adjudicado no pueda ir en contra de su capacidad de uso. El incumplimiento de esta disposición acarreará la revocatoria de la adjudicación, aparte de otras penas con que se pueda castigar por los delitos que le sean imputables.*

Nótese, que la norma es muy clara en la obligación del IDA, de contar con los estudios de capacidad de uso de suelos, de previo a titular, y que el incumplimiento de ese mandato acarreará la revocatoria de la adjudicación, que fue lo que sucedió en este caso, debido a que en la titulación realizada a favor del codemandado Elizondo Solano, el IDA no solicitó, ni contó con este estudio, violando de manera grosera la citada norma, por lo que también desde esta perspectiva, la titulación realizada a favor del codemandado Elizondo Solano deviene en absolutamente nula. En este sentido, el argumento defensivo del IDA, de que el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, si bien es cierto establece la necesidad de que el IDA realice estudios de capacidad de uso de suelos, esa norma se aplica para fincas que compre el IDA con recursos propios para destinarlas a la formación de Asentamientos Campesinos, y este no es el caso, ya que lo que sucedió fue que por Decreto Ejecutivo se traspasó miles de hectáreas en todo el territorio nacional, por lo que esa norma no se puede aplicar en este asunto, es totalmente improcedente ese alegato, debido a que el citado artículo, indica, "*antes de adquirir terrenos para fines de titulación*", por lo que la norma no realiza distinción, de si los terrenos que adquiera el IDA, sea por compra con recursos propios o por simple traspaso, como en este caso, establecido por Decreto Ejecutivo. Es decir, el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, es de aplicación obligatoria para toda titulación de inmuebles que el IDA realice de terrenos que esta institución adquiera por cualquier título traslativo de dominio. Además, el IDA, violó abiertamente lo establecido en los artículos 58, 59, 60, 61, 62 y 63 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Decreto Ejecutivo número 29375 MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT, que disponen:

*Artículo 58.—En toda información posesoria o que se presente ante el IDA o ante los Tribunales de Justicia, con el fin de inscribir en el Registro Público de la Propiedad, el interesado, además de los requisitos que exige la normativa común, deberá de demostrar, con un estudio adecuado de suelos, que ha ejercido la posesión cumpliendo con el uso conforme del suelo para la actividad que realiza de acuerdo con la metodología aprobada, y ejecutándolas con las mejores prácticas de su manejo, según la mejor tecnología disponible en cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 3, 6, 12, 13, 19, 26, 27, 41, 43 y 64 de la Ley N° 7779 y este Reglamento.*

*Artículo 59.—El estudio será realizado por el Certificador de Uso Conforme del Suelo, quien deberá analizar y certificar con base en visita de campo, si la posesión en las actividades del inmueble, se han ejercido de acuerdo con el uso conforme de suelo según su clasificación y que en el inmueble se realizan prácticas de manejo y conservación de suelos y aguas de acuerdo con la metodología aprobada.*





*Artículo 60.—Es obligatorio para el IDA contar con estudios de suelos, al menos a nivel de semidetalle en coordinación con el MAG, de previo a toda compra de fincas, parcelación, adjudicación, titulación, arrendamiento, y con mayor énfasis en la titulación de tierras ubicadas en reservas nacionales según ley 7599 del 29 de abril de 1996.*

*Artículo 61.—Por ningún concepto el IDA podrá adquirir, adjudicar o titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios según el estudio de suelos.*

*Artículo 62.—Si del estudio de suelos y la clasificación de las tierras, no sea procedente la titulación para fines agrarios o urbanos, el IDA las destinará en su caso a reserva nacional traspasándolas en su caso al MINAE.*

*Artículo 63.—En el contrato o título de arrendamiento o adjudicación de tierras por parte del IDA, se incluirá necesariamente bajo pena de caducidad o revocación, la condición de que en el terreno el adjudicatario, no podrá realizar ninguna actividad contraria al uso, manejo y conservación de suelos y aguas. Conforme lo dispone el artículo 27 y 64 de la Ley N° 7779. Demostrado su incumplimiento el IDA iniciará el procedimiento de revocación del TÍTULO, para lo que se anotará preventivamente en el Folio Real de la respectiva finca.*

Debe hacerse notar, que la normativa citada es clara, respecto a que antes de titular e inscribir terrenos, el IDA tiene la obligación de realizar los estudios de capacidad de uso de suelos, de previo a titular. Asimismo, el citado artículo 61, le prohíbe al IDA adquirir, adjudicar o titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios según el estudio de suelos, y precisamente, en este caso del Certificado de Uso Conforme del Suelo, elaborado por el Ing. Agr. German José Aguilar Vega, funcionario del INTA, analizado en el considerando anterior de esta resolución, se llega a la conclusión, que el inmueble objeto de este proceso, y que le fuera titulado a favor del demandado Elizondo Solano, no es apto para realizar actividades agrarias o ganaderas, por lo que la nulidad de la titulación efectuada por el IDA, no solo se presenta por la existencia de bosques en el inmueble, que lo constituye en patrimonio natural del Estado, sino también, en que se tituló sobre un terreno que no es apto para actividades de explotación agrícola. Ahora, en criterio de este órgano jurisdiccional, los alegatos defensivos dados por el IDA, en el sentido de que si bien es cierto que el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, solicita un estudio adecuado de uso conforme de suelos para los procedimientos de titulación realizados por el IDA, se consideró que estos debían ser realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que se le encargó posteriormente, al Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria INTA, y por motivos de escases de recursos humanos y técnicos comenzaron a realizarse esos estudios hasta el dos mil uno, y que para cuando se le otorgó el título al demandado, el INTA, no contaba con el mecanismo o estructura para la atención de las certificaciones de uso conforme de suelos y es a esta institución la que le correspondía llevar a cabo las certificaciones de uso conforme de suelo del IDA, y el INTA, suspendió este tipo de certificaciones, son incorrectos, debido a que el IDA no puede trasladar su responsabilidad a otras dependencias como el Ministerio de Agricultura y Ganadería o al INTA, por no poder realizar los estudios de capacidad de uso de suelos, ya que tenía la obligación legal de cumplir con ese requisito. Además, si el IDA no contaba con esos estudios, porque otras instituciones eran las encargadas y no tenían los recursos humanos y técnicos necesarios para realizarlos, lo que debió haber hecho el IDA era no titular del todo los terrenos, hasta tanto no tuviera la capacidad de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Precisamente, en este caso la institución demandada, otorgó un título de propiedad sin cumplir con lo establecido en el citado artículo de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y las normas indicadas de el Reglamento a dicha Ley, por lo que la nulidad de las actuaciones del IDA en este caso, son evidentes y manifiestas. En consecuencia, por todas las razones explicadas, debe declararse la nulidad del acto administrativo,

únicamente en la titulación del terreno correspondiente con el plano catastrado SJ-600333-1999 a favor del demandado Elizondo Solano, emitido por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en su Artículo 32 de la Sesión 016-04 del 13 de mayo del 2004, así como todos los actos conexos, que en los siguientes considerandos de esta sentencia se precisaran.”

***d)El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador***

***Dada la naturaleza pública de dichos terrenos, ningún particular puede arrogarse posesión alguna.***

[Sala Constitucional]<sup>10</sup>

Voto de mayoría

De conformidad con los antecedentes de cita, y del análisis de los elementos probatorios que obran en autos no es posible concluir vicio alguno de inconstitucionalidad en la actuación de las autoridades recurridas. En efecto, tal y como se indicó anteriormente, el proceder de la Municipalidad de Limón obedeció a que mediante una Inspección Ocular realizada por algunos de sus funcionarios, se logró determinar la existencia de varias estructuras edificadas ilegalmente, tanto en la Zona Restringida como en la Zona Pública, de la Zona Marítima Terrestre, en la Desembocadura del Río Penshurt, Valle de la Estrella, Limón. Las autoridades municipales analizaron la situación y lograron establecer que la mayoría se encontraban en estado de abandono, y no contaban con concesión ni fue posible acreditar condición alguna que les facultara a ocupar los inmuebles en dicha ubicación, tal y como lo exige la normativa supra citada, y tampoco fue posible constatar que existiera gestión pendiente en ese sentido. Bajo juramento se informa que en las viviendas habitadas se dialogó con sus ocupantes –entre los que se encontraba el compañero de la recurrente, Roberto Silva Mora-, se les explicó las razones del proceder municipal, y se les permitió sacar todos los efectos personales y enseres de valor. De este modo, no encuentra la Sala ilegítima la actuación de la Administración, pues se encuentra dentro de las potestades que el ordenamiento jurídico le confiere. Más aún es un deber de las autoridades competentes, actuar sin dilación ante la ocupación ilegítima de terrenos estatales. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país, la protección de la Zona Marítimo Terrestre. La Ley N°6043 y su Reglamento, establecen claramente que toda concesión tiene que sujetarse a limitaciones en cuanto a construcción, ampliación, remodelación e incluso al uso y disfrute mismo de la parcela, debiendo además cumplir con ciertos parámetros y requisitos si la zona ha sido declarada de interés turístico (artículo 57) y, según sea el caso, cumplir con autorización de la municipalidad respectiva, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto de Desarrollo Agrario (antiguo Instituto Costarricense de Tierras y Colonización). Desde esta perspectiva, ante la omisión de la amparada en acreditar la concesión o permiso correspondiente que la autorizara para ocupar terrenos en la Zona Marítimo Terrestre, la Municipalidad de Limón no tuvo más remedio que desalojarla, en virtud de las disposiciones normativas supra citadas. Así las cosas, de conformidad con los motivos ofrecidos anteriormente, lo procedente es ordenar la desestimación del amparo, como en efecto se dispone.

**CIJUL**ENLINEA

CENTRO DE INFORMACIÓN JURÍDICA EN LÍNEA





**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 Marienhoff, M. S. (1960). Tratado del Dominio Público. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires. Pp. 41-47.
- 2 Romero-Pérez, J. E. (Setiembre-Diciembre, 1997). Dominio Público. Algunas Notas. Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. Colegio de Abogados. Número 85. Pp. 65-81.
- 3 Porras Zuñiga, A. (Mayo-Agosto, 1980). Análisis general de la Legislación Forestal en Costa Rica. Recista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. Colegio de Abogados. San José, Costa Rica. Pp. 211-215.
- 4 Fallas Vega, E. (Diciembre 1998). Los Bienes Públicos desde la perspectiva de la Sala Constitucional. Revista Parlamentaria. Volumen 6. Número 2. Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José, Costa Rica. Pp. 233-241.
- 5 Salazar Bejarano, R. (2007). Análisis de la legislación que regula los humedales de CR con base en el concepto de Uso Racional propuesto por la Convención de Ramsar. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. Pp. 58-63.
- 6 González Barrantes, C. M. (2010). Dominio Público versus Propiedad Privada. Intereses en juego, El caso del Decreto Ley N° LXV de 1888. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. Pp. 55-68.
- 7 TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL.- Sentencia número 1112 de las quince horas doce minutos del veintisiete de octubre de dos mil cuatro.- Expediente: 99-202019-0431-PE.
- 8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA.- Sentencia número 38 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del once de enero de dos mil diez. Expediente: 08-001308-1027-CA.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA.- Sentencia número 1842 de las siete horas treinta minutos del treinta y uno de agosto de dos mil nueve. Expediente: 08-000903-1027-CA .
- 10 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 12174 de las trece horas veinte minutos del veintinueve de octubre de dos mil cuatro. Expediente: 04-005937-0007-CO.