



APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE RÍO EN MATERIA CONSTITUCIONAL

Rama del Derecho: Derecho Ambiental.	Descriptor: Protección del Ambiente.
Palabras Claves: Principio Precautorio, Medio Ambiente, Protección del Medio Ambiente, Declaración de Río, Medio Ambiente Equilibrado, Artículo 50 Constitución Política.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 22/03/2013.

Contenido

RESUMEN	2
NORMATIVA	2
1. El Derecho a un Medio Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado	2
2. El Medio Ambiente en la Declaración de Río	2
DOCTRINA	6
El Contenido de la Declaración de Río	6
JURISPRUDENCIA	7
1. Fundamento Constitucional e Internacional de la Propiedad Agraria, Forestal y Ambiental en Concordancia con el Principio Precautorio.....	7
2. La Declaración de Río y la Ley de Titulación de Tierras Ubicadas en Reservas Nacionales.....	17
3. La Exigencia de un Estudio de Impacto Ambiental en el Proceso de Instauración de un Relleno Sanitario	31
4. El Principio Precautorio en Materia Ambiental, la Autonomía Municipal y el Derecho Urbanístico.....	32

5. El Equilibrio entre Medio Ambiente y Desarrollo de las Generaciones Presentes y Futuras (Principio 3 de la Declaración de Río).....	40
6. Alcance del Principio Precautorio y Defensa de los Derechos del Consumidor	45

RESUMEN

El presente informe de investigación reúne información sobre la Aplicación de la Declaración de Río en materia constitucional en Costa Rica, para lo cual se aportan las citas normativas, doctrinarias y jurisprudenciales que realizan referencia a este cuerpo normativo, que busca un equilibrio entre el desarrollo de las naciones y el medio ambiente en el cual están inmersas.

NORMATIVA

1. El Derecho a un Medio Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado

[Constitución Política]ⁱ

ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley No.7412 de 3 de junio de 1994).

2. El Medio Ambiente en la Declaración de Río

[Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo]ⁱⁱ

Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2: De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o

bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Principio 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Principio 5: Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

Principio 6: Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

Principio 7: Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Principio 8: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Principio 9: Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre ,estas, tecnologías nuevas e innovadoras.

Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a

disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Principio 11: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Principio 12: Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

Principio 13: Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Principio 14: Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

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

Principio 16: Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Principio 17: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que

probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Principio 18: Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deber hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

Principio 19: Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

Principio 20: Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

Principio 21: Debería mobilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

Principio 22: Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Principio 23: Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

Principio 24: La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.

Principio 25: La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

Principio 26: Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

Principio 27: Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

DOCTRINA

El Contenido de la Declaración de Río

[Cabrera Medaglia, J]ⁱⁱⁱ

Por su parte, la Declaración de Río con un marcado tono antropocéntrico, establece que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones ambientales, lo cual repite en esencia, lo establecido en la Declaración de Estocolmo. Igualmente se reitera el derecho soberano a explotar los recursos naturales, solo que esta vez se agrega el calificativo de conformidad “ con las políticas ambientales y de **desarrollo**”, a tono con el énfasis hacia el desarrollo que adquirió la Declaración, debido a las presiones de los países no industrializados. Se recogen asimismo otros principios tales como:

- la equidad inter e intrageneraciones.
- la integración de la variable ambiental en el proceso de desarrollo (principio de integración).
- La erradicación de la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible.
- Las responsabilidades comunes pero diferenciadas, especialmente la contribución de los países desarrollados a ciertos problemas ambientales (cambio climático, deterioro del ozono, etc).
- La reducción de prácticas de producción y consumo insostenible y la necesidad de políticas demográficas apropiadas.
- La cooperación para la investigación y la transferencia de tecnología.
- La participación y el acceso a la información ambiental.
- La necesidad de legislación eficaz para la protección del medio.
- El desarrollo de legislación para la responsabilidad e indemnización por daños ambientales.
- La necesidad de evitar tomar medidas comerciales unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de las fronteras del país importador, es decir la condena las restricciones basadas en los procesos y métodos de producción.
- La cooperación para desalentar o evitar la reubicación y transferencia de actividades y sustancias que causen degradación ambiental o riesgos a la salud.
- El principio de “quien contamina paga “y la preferencia por el uso de instrumentos económicos.
- El principio de precaución.
- El papel de las evaluaciones de impacto ambiental.

- La notificación e intercambio de información sobre actividades que afecten a otros Estados y la celebración de consultas.
- El papel de las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas.
- La condena a la guerra como enemiga del desarrollo sostenible y el vínculo entre la paz, el desarrollo y la protección del ambiente; la cooperación internacional.

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó cinco resoluciones de seguimiento de la Cumbre de Río: establecer un Comité de Negociaciones para laborar una convención sobre sequía y desertificación, llevar a cabo una Conferencia Global sobre desarrollo sostenible de Pequeños Estados Insulares, tomar nota del reporte de la Cumbre, adoptar la Declaración de Río y los Principios Forestales; establecer instituciones y arreglos para dar seguimiento a Río, incluyendo al creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible y realizar una Conferencia sobre stocks de peces migratorios. Diversos tratados internacionales fueron negociados con posterioridad incorporando los principios emergentes de Río, tales como quien contamina paga, el principio de precaución, los estudios de impacto ambiental, etc. Igualmente importantes desarrollos en el seno de la Unión Europea y sus planes ambientales, la Corte Internacional de Justicia, etc se verificaron.

JURISPRUDENCIA

1. Fundamento Constitucional e Internacional de la Propiedad Agraria, Forestal y Ambiental en Concordancia con el Principio Precautorio

[Sala Constitucional]^{iv}

Voto de mayoría:

II.- CUESTIONES PRELIMINARES: De previo a entrar a examinar el fondo de la acción, es preciso hacer algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad y sus límites y limitaciones. Tradicionalmente se ha dicho que el derecho de propiedad, pertenece a la categoría de derechos de la persona, en cuanto forma parte de una comunidad socio-económica. Esta categoría, otorga a los particulares una serie de derechos que les permite desarrollarse, por una parte, como empresarios y, por la otra, como beneficiarios de una serie de prestaciones que le brinda el Estado, con el fin de buscar un equilibrio social adecuado. Pero ese derecho, está integrado por una serie de regulaciones normativas, cuya característica esencial es el establecimiento de prohibiciones o la imposición de deberes a sus titulares, sobre todo en relación con el ejercicio de facultades o poderes que integran ese derecho (uso, transformación, usufructo, disposición, etc.). Por lo tanto, tales regulaciones integrativas del derecho de propiedad, pueden válidamente imponer a los propietarios obligaciones de dar,

hacer o no hacer, sin que ello implique necesariamente el deber correlativo de indemnización por parte del Estado. Ello es así pues no implican mayor sacrificio para el propietario, quien entonces no sufre agravio en su derecho. Ligado íntimamente con lo anterior está el tema de la inviolabilidad de la propiedad, concepto que ha ido sufriendo una metamorfosis; empezó como un derecho de la primera generación y como tal, un derecho absoluto. Sin embargo, como en tantos otros campos del derecho, las necesidades socio-económicas han hecho que estos conceptos, que alguna vez fueron rígidos e inflexibles, evolucionen hacia una perspectiva mucho más amplia. El derecho de propiedad no escapó a tal situación. Modernamente, en tratándose del recurso forestal, se habla de la función ecológica de la propiedad, es decir, que este instituto jurídico debe orientarse al cumplimiento de una función de protección ecológica que, lógicamente, impone limitaciones a ese derecho, toda vez que esa función de protección no puede ser efectiva si no se admite una serie de limitaciones a la propiedad, las que pueden entenderse como aquellas limitaciones o regulaciones que no pueden ir más allá de cierto límite, ya que, de lo contrario, harían nugatorio el ejercicio del derecho de propiedad. A contrario sensu, sí se pueden establecer limitaciones en el tanto y en el cuanto el administrado pueda ejercer los atributos esenciales del derecho de propiedad, dentro de determinadas condiciones. De allí que, limitar la propiedad a tal punto que no se pueda ejercer ninguno de sus atributos esenciales, implicaría una expropiación de hecho -circunstancia en la cual la misma Ley Forestal N° 7174, como se verá, establece los mecanismos indemnizatorios correspondientes- y dejaría ese derecho ayuno absolutamente de contenido y, por ende, contrario a lo dispuesto en el artículo 45 constitucional. Por otro lado, conviene advertir que, a nivel mundial, existe la tendencia a considerar que el ambiente y la ecología, no son un interés de una región, de un país o de un continente en particular, sino que son intereses universales en la medida en que lo que se haga a favor o en contra de la naturaleza en un país o región, afecta también al resto de la tierra. Esto es lo que justifica básicamente algún tipo de limitación a la propiedad privada en aras de la defensa del ambiente, principio éste -que contienen los artículos 45 y 50 de la Constitución Política- con el que se pretende un equilibrio entre conservación y producción, ambos intereses sociales. Por tales razones, se incluyen, dentro del criterio de propiedad del referido numeral 45, en relación con el 50, ambos constitucionales, la propiedad forestal, la propiedad agraria, la propiedad ecológica, la propiedad ambiental, etc., todas con asidero constitucional en los citados artículos y con una específica regulación y naturaleza jurídicas. Asimismo, en la **Declaración de Río** sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras cosas, quedó establecido el derecho soberano de los estados a definir sus políticas de desarrollo. Se enuncia también, el principio precautorio (principio 15 de la **Declaración de Río**), según el cual, ***"con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón***

para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el principio "in dubio pro natura" que puede extraerse, analógicamente, de otras ramas del Derecho y que es, en un todo, acorde con la naturaleza. No obstante, la tarea de protección al medio ambiente, se dificulta toda vez que arrastramos una concepción rígida con respecto al derecho de propiedad, que impide avanzar en pro del ambiente, sin el cual no podría existir el derecho a la vida, al trabajo, a la propiedad o a la salud. No se debe perder de vista el hecho de que estamos en un terreno del derecho, en el que las normas más importantes son las que puedan prevenir todo tipo de daño al medio ambiente, porque no hay norma alguna que repare, a posteriori, el daño ya hecho; necesidad de prevención que resulta más urgente cuando de países en vías de desarrollo se trata. En este sentido, la Declaración de Estocolmo afirmó ***"...que en los países en desarrollo la mayoría de los problemas ambientales son causados por el mismo subdesarrollo. Millones continúan viviendo por debajo de los estándares mínimos de salud y salubridad. Por lo tanto los países en desarrollo deben dirigir todos sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo en mente las prioridades y necesidades para salvaguardar y mejorar el ambiente. Por la misma razón los países industrializados deberían hacer esfuerzos para reducir la brecha entre ellos y los países en desarrollo."*** De todo lo anterior, es claro que es obligación del Estado la protección de la belleza natural y del medio ambiente (artículos 50 y 89 de la Constitución Política), pues en ello hay un evidente interés particular y social, fin que para poderlo alcanzar es necesario la promulgación de leyes que regulen en forma adecuada la materia. Ciertamente, el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, pero también tiene el correlativo deber de protegerlo y preservarlo para el uso de generaciones presentes y futuras. Así por ejemplo, en la Conferencia de Estocolmo se afirma que ***"el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras."*** No debe perderse de vista que el suelo, el agua, el aire, los recursos marinos, costeros y minerales, los bosques, la diversidad biológica y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales; así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y turística, como el éxito de importantes inversiones e infraestructuras dependen, en última instancia, de la conservación de aquéllos. Por lo anterior, el Derecho Ambiental no debe asociarse sólo con la naturaleza, pues ésta es únicamente

parte del ambiente. La política de protección a la naturaleza se vierte también sobre otros aspectos como la protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales y de los recursos naturales. Se trata, entonces, de un concepto macroambiental, para no dejar conceptos importantes por fuera y así lograr unificar el conjunto jurídico que denominamos Derecho Ambiental. En relación con lo todo anterior y, en específico sobre el recurso forestal, esta Sala en Sentencia Nº 2233-93 de las nueve horas treinta y seis minutos del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y tres, expresó:

"I. El presente amparo pretende la tutela del bien jurídico recurso forestal, lo que en último término significa la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural, que existe en el sitio donde se ha trazado el camino que es causa del problema. Ante la interrogante de si es ese bien jurídico, en todo su dimensión, significación y relación, un valor constitucional o derecho fundamental, la respuesta es indudablemente, positiva. Mucho se habla hoy en día de la necesidad vital para el hombre -como género- y de la obligación consecuente, de esa protección y preservación, y esto constituye una actitud de carácter mundial, de la cual nuestro país no está exento, lo que se demuestra por el interés evidente de Costa Rica de participar en los foros internacionales donde se discute el tema ecológico. Pero tal conducta de nuestro pueblo no sólo se manifiesta de esa manera, porque internamente, lo que es primordial, también hemos actuado promulgando leyes cuyo fin tiende a esa protección. Así por ejemplo, y para lo que aquí interesa, la Ley Forestal vigente, # 7174 de 28 de junio de 1990, dispone en su artículo 1:

"La presente ley establece como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, la 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".

Por su parte, en concordancia con el principio o parámetro de la regularidad jurídica, tal normativa y la actitud dicha, tienen fundamento en nuestra Constitución Política, que en lo relacionado con este tema prevé:

"Artículo 89.- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación..."

"Artículo 6.- ...Ejerce además, -se refiere al Estado- una jurisdicción especial sobre los mares adyacente a su territorio en una extensión de doscientas millas a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas, de conformidad con aquellos principios" (las líneas del subrayado no son del original).

Pero eso no es todo, porque también en la norma 69, de la Carta Política habla de la "explotación racional de la tierra", lo que constituye un principio fundamental. En consecuencia, son cánones del orden constitucional, aquella protección y preservación, así como la explotación racional de los recursos que se han indicado.

II. Consta en el expediente que el órgano accionado autorizó el camino en discusión, dentro de una reserva forestal (...) y que en la primera de dichas resoluciones dictada por la Dirección General Forestal "no resolver sobre la solicitud... hasta tanto se concluya el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Golfo Dulce"; que estaba proyectado para concluirse, según la misma resolución, en octubre de 1990. Por otra parte, no aparece en la segunda resolución que dio el permiso impugnado, ninguna alusión o evidencia, de que se hubiere dictado con base en ese Plan, siendo además, esta decisión, del 21 de agosto de 1990. La importancia del referido "Plan" proviene de que conforma valores fundamentales la conservación, protección y preservación del medio ambiente natural y explotación racional de los recursos naturales. En ese sentido, las Sala entiende que la Ley Forestal consigna mecanismos o instrumentos para la conservación, el desarrollo y el mejoramiento dichos. Esos mecanismos son los medios legislativos de defensa o protección de los valores constitucionales dichos. Uno de esos instrumentos es la planeación forestal, como medio técnico y objetivo, que tiene además como parámetro, al principio del uso racional de los recursos naturales renovables. Es decir, los planes forestales, vistos desde la perspectiva de la jurisdicción constitucional, son instrumentos para hacer efectivos y resguardar los principios fundamentales consignados. En síntesis, el Estado podrá disponer, de su patrimonio forestal, o autorizar el aprovechamiento por parte de los administrados - en la forma y medida en que la ley lo faculta-, con base en planes de manejo, que de conformidad con el ordenamiento jurídico, pueden ser elaborados por la propia Administración o los particulares (véanse las siguientes normas de la Ley Forestal, # 7174: 8, 47, 48, 51, 55 y 61). De manera que, si el órgano accionado procedió sin dicho plan, actuó en detrimento del referido derecho fundamental, quebrantando la Constitución, y específicamente el principio de legalidad, dado que era necesario haber programado y decidido la supradicha solicitud, con esa base técnica y legal, que se omitió...""

Asimismo, esta Sala se ha manifestado reiteradamente en cuanto a la protección del ambiente como derecho fundamental. Su protección ha sido intensa y, podríamos decir, hasta revolucionaria, pues ha señalado claramente las obligaciones que tanto el Estado como los particulares tienen en la lucha por conseguir un ambiente cada día más sano. De todo lo anterior, que es racional y constitucionalmente válido imponer limitaciones a la propiedad privada en pro de la conservación del medio ambiente y del patrimonio forestal. Corresponde, entonces, examinar si la Ley Forestal N° 7174 de veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco contiene limitaciones a la

propiedad privada y si éstas han sido acordadas con observancia de los requisitos constitucionalmente exigidos.

III.- SOBRE EL FONDO: En síntesis, los accionantes alegan que los artículos 10 inciso 1), 36 inciso e) y 65 de la Ley Forestal Nº 7174 son inconstitucionales por violar los artículos 45 constitucional y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el tanto implican una delegación en el Poder Ejecutivo, por parte del Poder Legislativo, de la potestad exclusiva de éste de imponer limitaciones a la propiedad privada. En este mismo sentido, aducen que el Decreto Ejecutivo Nº 19971-MIRENEM, publicado en la Gaceta Nº 201 del veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa es inconstitucional por quebrantar la reserva de ley que, en materia de imposición de limitaciones a la propiedad privada, existe al tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política y 21 de la Convención citada, con lo que también entienden vulnerados los artículos 1, 7, 9 y 140 de la Carta Política. De conformidad con lo expuesto en el considerando anterior, las limitaciones a la propiedad privada en aras de la protección del medio ambiente y, en específico, del recurso forestal no sólo son, de por sí, razonables, sino que son constitucionalmente viables, además de constituir una obligación para el Estado su protección y explotación racional. De allí debe examinarse si la Ley Forestal contiene limitaciones a la propiedad privada y si ésta fueron acordadas con cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional. Tanto el artículo 45 de última cita como el 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos admiten la posibilidad de limitar la propiedad privada por motivos de interés público. Claro está que ha de tratarse de limitaciones, no del cercenamiento de los atributos esenciales del derecho de propiedad, pues en este caso se estaría frente a un despojo, el cual sólo puede hacerse previa indemnización y en atención a un interés público legalmente comprobado. De la simple lectura de la Ley Forestal Nº 7174 se desprende que ésta, efectivamente, impone una serie de limitaciones a la propiedad privada. Así, por ejemplo, en el artículo 4 se dispone: ***"Todos los terrenos de aptitud forestal y los bosques del país, ya sean estatales o estén reducidos a dominio particular, quedan sometidos a los fines de la presente ley."***

Asimismo, en los artículos 47, 48 y 49 de la ley en cuestión, se dispone: ***"ARTICULO 47.- Los bosques y terrenos de aptitud forestal que constituyan tanto las áreas forestales públicas como privadas, estarán sometidos al respectivo plan de manejo, con el propósito de permitir su conservación y fomento, con arreglo a los principios económicos y silvícolas. Sus propietarios tendrán derecho a gozar de los beneficios e incentivos fijados en esta ley.***

ARTICULO 48.- Los terrenos forestales y bosques de propiedad privada incluidos en una reserva forestal o zona protectora, deberán utilizarse de acuerdo con el

respectivo plan de manejo. Sus propietarios tendrán derecho a gozar de los beneficios e incentivos que fija la presente ley.

ARTICULO 49.- Toda acción de corta o aprovechamiento del bosque natural y de aquellas plantaciones forestales en terrenos de exclusiva vocación forestal, obligará al propietario del terreno respectivo a recuperar o reponer el recurso, según las especificaciones emitidas por la Dirección General Forestal..."

Basten los artículos transcritos para dejar patente que la ley cuestionada sí impone limitaciones a la propiedad privada y, por ende, su aprobación requería de mayoría calificada, según lo establecido en el párrafo segundo del artículo 45 constitucional, aspecto que debe ser examinado antes de cualquier otro.

IV.- APROBACION DE LA LEY FORESTAL Nº 7174 POR MAYORIA CALIFICADA: Esta Sala ha tenido a la vista el Expediente Legislativo Nº 10.940 relativo a la Ley Forestal Nº 7174, a fin de examinar si ese cuerpo normativo fue aprobado por mayoría calificada, como lo exige el párrafo segundo del artículo 45 constitucional en relación con cualquier ley que, como la de estudio, imponga limitaciones a la propiedad privada. Antes de examinar el punto, debe tenerse presente que ya esta Sala estableció que, aún cuando en la Ley 7174 se establece que ella es una reforma a la Nº 4465 de veinticinco de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, en realidad se trata de una repromulgación y, por ende, se trata de cuerpos legales independientes uno de otro en cuanto a la validez y constitucionalidad de cada uno de ellos. Así, en la Sentencia Nº 5375-95 de las diez horas tres minutos del veintinueve de setiembre de mil novecientos noventa y cinco, dispuso:

"Por lo demás, esta Sala tiene presente que la Ley Nº 4465 fue derogada por la Nº 7174, de veintiocho de junio de mil novecientos noventa, ya que esta última constituye no una reforma, según se afirma en el artículo 1º, sino una repromulgación de la Ley 4465 y, por tanto, una nueva Ley Forestal independiente de la anterior a la que implícitamente derogó..."

La ley cuestionada en esta acción fue aprobada en Primer Debate en la Sesión Nº 27, celebrada el veintiuno de junio de mil novecientos noventa. En este debate fue aprobada por unanimidad, con la presencia de cuarenta y seis diputados. En la Sesión Nº 28, celebrada el veinticinco de junio siguiente, fue aprobada en segundo debate. Finalmente, en la Sesión Nº 29, celebrada al día siguiente, es decir, el veintiséis de junio, fue nuevamente aprobada por unanimidad, con la presencia de cuarenta y ocho diputados. Si bien no consta expresamente que en segundo debate la Ley Forestal haya sido aprobada por mayoría calificada, es claro de la lectura del expediente legislativo, que los diputados tenían plena conciencia de que para su aprobación se requería de mayoría calificada y el hecho de que tanto en primer debate, como en tercer debate, haya sido aprobada en forma unánime es un elemento objetivo que

permite deducir que también fue aprobada en forma unánime en segundo debate, lo cual viene a ser confirmado por el hecho de que no se suscitó discusión ninguna y no existió ninguna oposición al Proyecto de Ley. Este Tribunal, en otras ocasiones, ha dicho que si de los elementos objetivos que constan en el expediente legislativo es posible concluir que un determinado Proyecto de Ley recibió la mayoría calificada que requería para su aprobación, debe tenerse por así aprobado y por cumplido el requisito de validez constitucional. Al respecto, en la citada Sentencia N° 5375-95, expresó:

""IV.- Contrario a lo sostenido por el accionante en el libelo de interposición de la acción, la comprobación de que una ley haya sido aprobada por mayoría calificada no requiere, necesariamente, que así se haya consignado en el Acta de la Sesión Legislativa respectiva. En efecto, si de los elementos objetivos que se desprenden del expediente legislativo es posible deducir o presumir razonablemente que la ley en cuestión fue aprobada por la mayoría calificada que se requería, y en tanto no existan otros que demuestren lo contrario, puede válidamente concluirse a favor de la constitucionalidad del cuerpo normativo. No se trata, entonces, de una comprobación formalista -como se pretende-, sino de establecer, a través de circunstancias objetivas que consten en el expediente, cuál fue el ambiente legislativo que rodeó la aprobación de la ley en cuestión y determinar si a partir de dichas circunstancias se puede, razonablemente, concluir que fue aprobada por la mayoría calificada que requería, aún cuando expresamente no se haya consignado la votación que en tercer debate recibiera. Ahora bien, no obstante que en otras ocasiones, según lo afirma el accionante, esta Sala se pronunció en el sentido de que para la validez de una ley que requería para su aprobación de una mayoría calificada era necesario que hubiese quedado constancia de los votación efectuada, a fin de comprobar el cumplimiento de tal requisito, debe tenerse en cuenta que la Sala actualmente tiene otra conformación y que, en cuanto a este punto específico, ha variado su jurisprudencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Retomando el asunto, es preciso recalcar que no se trata de una simple presunción, sino de la comprobación de elementos objetivos inmersos en el propio expediente legislativo que permiten llegar a concluir, en forma razonable, que la ley obtuvo, para su aprobación, la mayoría calificada que requería."

Criterio jurisprudencial que ahora se reitera, con fundamento en el cual esta Sala considera que la Ley Forestal N° 7174 de veintiocho de junio de mil novecientos noventa fue aprobado en los tres debates por la mayoría calificada que requería, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 45 constitucional y, por tal razón, las limitaciones a la propiedad privada que contiene son constitucionales.

V.- LA RESERVA DE LEY EN MATERIA DE LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA: Basta un somero análisis del artículo 45 constitucional para concluir que, en materia de limitaciones a la propiedad privada, existe una reserva de ley. En efecto, establece el citado artículo:

""Artículo 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social."

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

""Artículo 21.- Derecho a la propiedad privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso o goce al interés social.""

De modo que es al Poder Legislativo al que corresponde, por medio de una ley aprobada por mayoría calificada, imponer limitaciones a la propiedad privada, cuando la necesidad pública así lo aconseje. Es preciso, entonces, determinar si en tratándose de la Ley Forestal el legislador violó el precepto constitucional y delegó en el Poder Ejecutivo la potestad de imponer limitaciones a la propiedad privada, tal y como lo aducen los accionantes. El artículo 10 inciso a) de la ley impugnada establece:

""ARTICULO 10.- Es competencia de la Dirección General Forestal lo siguiente:

a) Crear, conservar, mejorar, desarrollar y administrar los recursos forestales del país, tanto en terrenos del patrimonio forestal del Estado como en las áreas forestales privadas, de acuerdo con los preceptos de la presente ley.""

Esta norma debe verse en relación con lo dispuesto en los artículos 4, 47, 48, 55, 60, 61, 62, 64 y 70 del mismo cuerpo normativo, que son, precisamente, los que imponen una serie de limitaciones a la propiedad privada en aras de la protección del patrimonio forestal. Es claro, entonces, que de modo alguno el Poder Legislativo está delegando en el Ejecutivo las potestades que le son propias, pues no está dejando a éste la creación e imposición de limitaciones a la propiedad privada -ya que éstas se encuentran en la propia ley-, sino tan sólo la delimitación del área geográfica concreta que va a ser sometida al régimen especial creado en la ley. Lo único que dejó el legislador al Poder Ejecutivo fue la delimitación de las áreas sujetas al régimen

particular establecido en la Ley Forestal, pero de modo alguno se le autorizó para introducir otras limitaciones que no fueran las ya contempladas en la Ley Forestal. Y ello resulta lógico, pues no sólo se necesita un instrumento jurídico más ágil que la ley -el decreto ejecutivo- para dar una protección expedita y eficaz al patrimonio forestal, sino que ello debe ser tarea propia del Poder Ejecutivo, pues para el establecimiento de áreas protegidas es necesario, además de la realización de estudios técnicos, el cumplimiento de una serie de requisitos (artículo 36), lo cual no sería propio del Poder Legislativo, ya que para éste sería imposible su realización. La reserva de ley en materia de imposición de limitaciones a la propiedad privada se refiere a la creación de las limitaciones en sí, es decir, que si bien las limitaciones -genéricas y abstractas- a la propiedad privada sólo pueden ser impuestas por medio de ley aprobada por mayoría calificada, la determinación de cuáles predios, en concreto, se verán sometidos a aquéllas limitaciones no está reservada a la ley y bien puede dejarse al Poder Ejecutivo dicha labor; lo que, por lo demás, resulta acorde con el principio de razonabilidad constitucional, pues, de otro modo, el Estado no podría brindar una adecuada protección a los recursos forestales y se tornaría nugatorio el fin propio de la Ley Forestal establecido en su artículo 1º. No hay, entonces, creación de limitación alguna a la propiedad privada por parte del Poder Ejecutivo, pues éste lo único que hace, a través de sus órganos especializados, es determinar cuáles áreas geográficas se ven afectadas por las limitaciones establecidas en la Ley Forestal. Por ello, y en este mismo orden de ideas, el Decreto Ejecutivo N° 19971-MIRENEM del veinticinco de agosto de mil novecientos noventa, no crea ninguna limitación a la propiedad privada, ya que lo que hace es decretar la creación de la Zona Protectora Tortuguero y delimitar el área que comprende, pero las limitaciones que a las propiedades privadas comprendidas dentro de esa área se imponen, lo son en virtud de la propia Ley Forestal y no del decreto en sí, el cual, en el artículo 4º se limita a reiterar que en ese tipo de áreas protegidas regirán las disposiciones de la Ley Forestal N° 7174 de veintiocho de junio de mil novecientos noventa. No existe violación alguna al artículo 45 constitucional ni al 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues ambos estipulan la posibilidad de imponer, vía ley, limitaciones a la propiedad privada por razones de interés público, que es exactamente lo que hace la Ley Forestal cuestionada, la que, según lo expuesto en el Considerando IV, fue aprobada por la mayoría calificada que requería. Por otra parte, las limitaciones tampoco resultan irracionales o desmedidas y, en caso de afectarse los atributos esenciales del dominio, la misma Ley Forestal, en el artículo 37, párrafo segundo, prevé la posibilidad de la compra del terreno o su expropiación -previa indemnización, claro está-, todo en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 45 constitucional y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No es inconstitucional, entonces, la potestad conferida al Poder Ejecutivo en el inciso a) del artículo 10, en el inciso e) del artículo 36, y en el artículo 65, todos de la Ley Forestal, para, en pro de la protección de los recursos forestales, el uso racional de los recursos naturales renovables y el cumplimiento de

los fines establecidos en la Ley Forestal, crear áreas protegidas vía decreto ejecutivo e incluir en ellas propiedades privadas, ya que esa potestad únicamente se refiere a la delimitación del área geográfica en cuestión y no a la creación de limitaciones a la propiedad privada, toda vez que éstas, en forma general y abstracta, son impuestas por la propia Ley Forestal y no por el Poder Ejecutivo en el decreto respectivo. Por lo demás, el Decreto Ejecutivo N° 19971-MIRENEM no tiene relación alguna con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política, en cuanto a que Costa Rica es una República democrática, libre e independiente, de manera que esta Sala no ve cómo aquel decreto pueda violar esa norma constitucional, violación que, de por sí, no está motivada por los accionantes, quienes simplemente se limitan a invocar su violación, al igual que lo hacen en relación con los artículos 7, 9 y 140 constitucionales. Ha quedado establecido que no existe contradicción alguna entre la Ley Forestal N° 7174 o el Decreto Ejecutivo N° 19971-MIRENEM y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de donde tampoco podría haberse producido quebranto alguno al artículo 7 de la Carta Política. De igual modo, no ha habido ninguna delegación de funciones o potestades propias del Poder Legislativo en el Ejecutivo, ni se le han otorgado a éste mayores atribuciones que las que la propia Constitución le otorga o, de algún modo, se ha violentado el principio de División de Poderes, de donde tampoco se han infringido los artículos 9 y 140 constitucionales. En consecuencia, la acción resulta improcedente y así debe declararse.

2. La Declaración de Río y la Ley de Titulación de Tierras Ubicadas en Reservas Nacionales

[Sala Constitucional]º

Voto de mayoría

II.- Objeto de la impugnación. La presente acción pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley No. 7599 denominada "Titulación de Tierras Ubicadas en Reservas Nacionales" del 29 de abril de 1996, que dice:

"El Ministerio del Ambiente y Energía autorizará, al Instituto de Desarrollo Agrario, la titulación en reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras, en favor de los poseedores que, al entrar en vigencia esta ley, tengan ya más de diez años de posesión quieta, pública, pacífica, ininterrumpida y a título de dueños. Para ello, no se requerirá reducir el área afectada. La titulación estará sujeta a que el titulante respete las prohibiciones y limitaciones establecidas en las leyes vigentes, lo cual deberá constar en el documento respectivo.

Para los efectos de esta ley el Poder Ejecutivo podrá autorizar la titulación en las zonas limítrofes del país comprendidas después de los doscientos metros, contados

desde la frontera. La franja fronteriza de doscientos metros, se considerará inalienable y no susceptible de adquirirse por denuncia ni posesión. Por seguridad nacional, no se autorizará el otorgamiento, la inscripción ni la titulación de tierras en favor de extranjeros, en las áreas comprendidas dentro de los cinco kilómetros contados a partir de la línea fronteriza.

Se autoriza a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica para que traspase, al Instituto de Desarrollo Agrario, los terrenos con aptitud agropecuaria que administre, a fin de que puedan ser titulados de conformidad con los requisitos establecidos en esta ley."

Considera el accionante que esta disposición contraría el espíritu de los artículos artículos 21, 50, 69, 89, 176 y siguientes de la Constitución Política, los artículos 2 y 4 de la Convención para la Protección de la flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América, artículo 5 incisos c y d de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y natural, numerales 1 y 2 del Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, artículo 8 incisos a, c, d, e y k del Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Anexos, artículos 3, 10, 13 inciso c, 14, 17 y 18 del Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Areas Silvestres prioritarias en América Central, numeral 4 de la Convención relativa a los Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de las aves acuáticas, 4 inciso f del Convenio Regional para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales, artículo 1 del Acuerdo sobre Areas Protegidas Fronterizas, el principio 15 de la **Declaración de Río** sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y por violar el principio constitucional de razonabilidad y proporcionalidad de las normas.

III.- Consideraciones preliminares. De previo a entrar a examinar el fondo de la acción, es preciso hacer algunas consideraciones sobre las zonas protegidas que se pretenden titular en la norma de estudio (franja fronteriza, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras).

Nuestra legislación crea un sistema en que la afectación se torna en el elemento primordial para la inclusión de un bien al dominio público, por lo tanto será de dominio público todo bien destinado por ley, o por un acto administrativo cuanto ésta lo autorice. Cuando un bien es integrado al régimen de dominio público, adquiere una serie de características esenciales como la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad. De estas condiciones es que estos bienes no son expropiables, por cuanto ésta implicaría la enajenación y son inalienables. Asimismo, la usucapión tampoco es un medio para adquirirlos, las cosas inalienables por estar fuera del comercio de los hombres, no son sujetos de posesión por particulares, y por tanto, son imprescriptibles en tanto conserven tal carácter o el destino de utilidad pública a que

están afectadas. "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 denominiales, 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 estos 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, aunque no un derecho a la propiedad." (Sala Constitucional, sentencia No. 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del 6 de noviembre de 1991)

La conformación de áreas protegidas bajo las categorías de Reserva Forestal, Refugio de Vida Silvestre Privado o Mixto, Parques Nacionales, Reservas Biológicas y Zonas Protectoras, conlleva a la imposición de un Régimen de propiedad Pública bajo la categoría de Patrimonio Forestal del Estado que cambia ipso facto la naturaleza jurídica de los terrenos incluidos dentro del área, esto es de un régimen de privado que se manifiesta en diversas formas o estado de tenencia a un régimen público de propiedad Estatal. El artículo 13 de la Ley Forestal No.7575 establece que el patrimonio natural del Estado estará constituido 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. En el mismo sentido, el artículo 14 de la misma Ley dispone que los terrenos forestales y bosques que constituyen ese patrimonio natural del Estado, son inembargables e inalienables; que su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y que la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible.

En cuanto a las reservas forestales existe una gran necesidad de proteger las especies maderables no solo por el valor en sí de las mismas desde el punto de vista económico, sino también porque algunos de ellos tienen gran valor científico y son estas especies vegetales parte de los recursos naturales renovables pero que dejarán de serlo en la medida en que se vayan extinguiendo

Respecto a la franja fronteriza, tenemos que la Ley de Terrenos Baldíos, No. 13 de 10 de enero de 1939, en el artículo 10 dispuso: "Son asimismo inalienables los terrenos comprendidos en una zona de dos kilómetros de ancho, a lo largo de la frontera con Nicaragua y con Panamá". Dicha protección nace a raíz de que nuestras zonas fronterizas siguen siendo consideradas indispensables para el país, no sólo por razones de defensa de la soberanía del país, ante la importancia que tiene reservarlas como zonas estratégicas para la seguridad de la Nación, sino también por su relevancia desde el punto de vista de la protección del patrimonio natural del Estado. Las zonas fronterizas por su posición y cobertura se convierten en un área sumamente importante para la protección del medio ambiente como territorio, una zona de amortiguamiento indispensable para la comunicación de la flora y fauna, recursos hídricos y del ecosistema imperante en determinadas regiones del país, y por ende, el interés y la necesidad del Estado costarricense de regular y proteger los recursos naturales existentes hoy en día, y que sin el control y la limitación en cuanto a su disposición por parte de las autoridades competentes, pondrían en grave peligro el derecho a un ambiente sano. Es por ello que a través de instrumentos legales tanto nacionales como extranjeros se pretende proteger estas zonas, como en el caso de la comisión centroamericana a nivel regional, que aparte del convenio constitutivo y el protocolo, firmó con Nicaragua en el año 1992 el convenio centroamericano de biodiversidad, con el fin de ir conformando un corredor biológico centroamericano, y el Consejo Centroamericano de Bosques creado en Guatemala, el cual pretende tomar acciones conjuntas que establezcan medidas de coordinación en relación con los recursos disponibles en la zona fronteriza norte de nuestro país y las otras fronteras de los países centroamericanos. Fue en virtud del Decreto No. 22692-MIRENEM del 15 de febrero de 1994, reformado por el Decreto No.23248-MIRENEM del 20 de abril del mismo año, en su artículo 1 que se declaró Refugio Nacional de Vida Silvestre al corredor fronterizo conformado por los terrenos comprendidos en una zona de 2000 metros de ancho a lo largo de la frontera con Nicaragua. Declaratoria que obedeció a que la zona es un importante corredor biológico entre el Área de Conservación Tortuguero, los Humedales de Tamborcito y Marenque, el Refugio de Vida Silvestre Caño Negro y la Reserva Forestal El Jardín.

En este mismo sentido, los refugios de vida silvestre son definidos en la Ley Forestal No.7032 del 7 de abril de 1986, en el artículo 35 inciso ch), como "aquellos bosques y terrenos cuyo uso principal sea la protección, conservación, incremento y manejo de especies de flora y fauna silvestre." Dichos sitios tienen como fin primordial la protección de las especies de flora y fauna en extinción y que poseen entre otros valores, un gran valor científico, de ahí el interés de conservarlos. Con su conservación se pretende garantizar la perpetuidad de las especies de vida silvestre, sus poblaciones y hábitats, y dar oportunidad para realizar actividades de tipo científico, educativo y recreativo, cuando no vayan en detrimento de los objetivos de cada refugio. Dentro de

los Refugios Nacionales de Vida Silvestre, la biota puede ser muy variada dependiendo de la diversidad de asociaciones naturales existentes dentro del refugio, según la variedad de condiciones geográficas locales, lo que significa apreciar las diferencias que provienen de una diversidad en condiciones geológicas, edáficas, topográficas y de actividad animal y humana, de ahí que se haga necesario la protección legal de estas áreas y de las demás constituyentes de la propiedad agraria forestal.

En nuestro país, como ya se ha mencionado, el interés por la protección de los recursos forestales data de años atrás, así por ejemplo en decreto No. 5 del 26 de junio de 1945 se hace manifiesto esta tendencia a la protección de las tierras forestales y de los recursos forestales derivados de estas, no solo por el valor de los recursos como tales, sino por la función que los mismos desempeñan dentro de lo que son en este caso las zonas protectoras. El Estado se interesa en ellas por adquirir tierras como protección forestal, para determinar si por sus condiciones escénicas, culturales, científicas o protectoras, constituyen un bien que debe ser preservado como terreno de valor incalculable. En razón de esta valoración, el Estado crea las denominadas zonas protectoras, las cuales vienen a constituir áreas boscosas o de aptitud forestal en que la conservación del bosque y la conservación de los terrenos forestales, está inspirada en propósitos de protección de suelos, o de mantener y regular el régimen hidrológico, el clima, el medio ambiente. Son aptas para la protección de los suelos, por cuanto las raíces de los árboles sujetan y retienen la capa vegetal y las hojas que de ella caen cubren el suelo por donde corre el agua y evita el arrastre de partículas de tierra, es decir detienen o por lo menos disminuyen el proceso de erosión, el cual acarrea consigo el desequilibrio nutritivo del suelo al arrastrar nutrientes importantes de la tierra, necesarios para el crecimiento de las plantas. Las zonas protectoras juegan un papel preponderante en el equilibrio del medio ambiente entendido este como el conjunto de cosas que rodean al individuo tales como: clima, suelo, luz, viento, lluvia, alimentación, frío, calor, hábitat, etc. y en el equilibrio del ecosistema por la relación de intercambio que se da entre la parte viviente de la naturaleza y la parte inerte de la misma. De ahí que deba protegerse el suelo, la regulación del régimen hidrológico, la conservación del ambiente, y la de las cuencas hidrográficas. Estas zonas son creadas por ley o vía decreto del Poder Ejecutivo y en ellas, también por disposición legal, está prohibido efectuar labores agrícolas o de destrucción de la vegetación. Dentro de las zonas protegidas quedan comprendidos los terrenos que se encuentran situados en las reservas nacionales, cierta zona a lo largo de los ríos, una faja a uno y otro lado de la depresión máxima de las cuencas hidrológicas, los terrenos que bordean los manantiales que nacen en los cerros y también los que nacen en terrenos planos, cierta área en la ribera de los ríos arroyos, lagos, lagunas, o embalses naturales.

IV.- Esta Sala en su jurisprudencia se ha referido a la protección constitucional de estos bienes y a su planteamiento para el Estado, en el siguiente sentido:"... *Mucho se habla*

hoy en día de la necesidad vital para el hombre -como género- y de la obligación consecuente, de esa protección y preservación, y esto constituye una actitud de carácter mundial, de la cual nuestro país no está exente, lo que se demuestra por el interés evidente de Costa Rica de participar en los foros internacionales donde se discute el tema ecológico. Pero tal conducta de nuestro pueblo no sólo se manifiesta de esa manera, porque internamente, lo que es primordial, también hemos actuado promulgando leyes cuyo fin tiende a esa protección. Así por ejemplo, y para lo que aquí interesa, la Ley Forestal vigente, # 7174 de 28 de junio de 1990, dispone en su artículo 1:

La presente ley establece como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, la 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".

Por su parte, en concordancia con el principio o parámetro de la regularidad jurídica, tal normativa y la actitud dicha, tienen fundamento en nuestra Constitución Política, que en lo relacionado con este tema prevé:

"Artículo 89.- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación...".-

"Artículo 6.- ...Ejerce además, -se refiere al Estado- una jurisdicción especial sobre los mares adyacente a su territorio en una extensión de doscientas millas a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas, de conformidad con aquellos principios" (las líneas del subrayado no son del original).

Pero eso no es todo, porque también en la norma 69, de la Carta Política habla de la "**explotación racional de la tierra**", lo que constituye un principio fundamental. En consecuencia, son cánones del orden constitucional, aquella protección y preservación, así como la explotación racional de los recursos que se han indicado."(sentencia No.2233-93 de las nueve horas treinta y seis minutos del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y tres).

"Por otro lado, conviene advertir que, a nivel mundial, existe la tendencia a considerar que el ambiente y la ecología, no son un interés de una región, de un país o de un continente en particular, sino que son intereses universales en la medida en que lo que se haga a favor o en contra de la naturaleza en un país o región, afecta también al resto de la tierra. Esto es lo que justifica básicamente algún tipo de limitación a la propiedad privada en aras de la defensa del ambiente, principio éste -que contienen los artículos 45 y 50 de la Constitución Política- con el que se pretende un equilibrio entre

conservación y producción, ambos intereses sociales. Por tales razones, se incluyen, dentro del criterio de propiedad del referido numeral 45, en relación con el 50, ambos constitucionales, la propiedad forestal, la propiedad agraria, la propiedad ecológica, la propiedad ambiental, etc., todas con asidero constitucional en los citados artículos y con una específica regulación y naturaleza jurídicas. Asimismo, en la **Declaración de Río** sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras cosas, quedó establecido el derecho soberano de los estados a definir sus políticas de desarrollo. Se enuncia también, el principio precautorio (principio 15 de la **Declaración de Río**), según el cual, **"con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."** De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el principio "in dubio pro natura" que puede extraerse, analógicamente, de otras ramas del Derecho y que es, en un todo, acorde con la naturaleza. No obstante, la tarea de protección al medio ambiente, se dificulta toda vez que arrastramos una concepción rígida con respecto al derecho de propiedad, que impide avanzar en pro del ambiente, sin el cual no podría existir el derecho a la vida, al trabajo, a la propiedad o a la salud. No se debe perder de vista el hecho de que estamos en un terreno del derecho, en el que las normas más importantes son las que puedan prevenir todo tipo de daño al medio ambiente, porque no hay norma alguna que repare, a posteriori, el daño ya hecho; necesidad de prevención que resulta más urgente cuando de países en vías de desarrollo se trata. En este sentido, la Declaración de Estocolmo afirmó **"...que en los países en desarrollo la mayoría de los problemas ambientales son causados por el mismo subdesarrollo. Millones continúan viviendo por debajo de los estándares mínimos de salud y salubridad. Por lo tanto los países en desarrollo deben dirigir todos sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo en mente las prioridades y necesidades para salvaguardar y mejorar el ambiente. Por la misma razón los países industrializados deberían hacer esfuerzos para reducir la brecha entre ellos y los países en desarrollo."** De todo lo anterior, es claro que es obligación del Estado la protección de la belleza natural y del medio ambiente (artículos 50 y 89 de la Constitución Política), pues en ello hay un evidente interés particular y social, fin que para poderlo alcanzar es necesario la promulgación de leyes que regulen en forma adecuada la materia. Ciertamente, el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, pero también tiene el correlativo deber de protegerlo y preservarlo para el uso de generaciones presentes y futuras. Así por ejemplo, en la Conferencia de Estocolmo se afirma que **"el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas"**

en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras." No debe perderse de vista que el suelo, el agua, el aire, los recursos marinos, costeros y minerales, los bosques, la diversidad biológica y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales; así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y turística, como el éxito de importantes inversiones e infraestructuras dependen, en última instancia, de la conservación de aquéllos. Por lo anterior, el Derecho Ambiental no debe asociarse sólo con la naturaleza, pues ésta es únicamente parte del ambiente. La política de protección a la naturaleza se vierte también sobre otros aspectos como la protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales y de los recursos naturales. Se trata, entonces, de un concepto macroambiental, para no dejar conceptos importantes por fuera y así lograr unificar el conjunto jurídico que denominamos Derecho Ambiental." (sentencia No.5893-95 de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco)

En igual sentido la sentencia No.1763-94 de las dieciséis horas con cuarenta y cinco minutos del 13 de abril de 1994, dijo: "**Ilo.- PROTECCION AL AMBIENTE SANO Y EQUILIBRADO:** En lo que interesa a este asunto, sea, la protección de los derechos ambientales, esta Sala en el ya citado pronunciamiento número 3705-93, afirmó:

"Resulta importante para la Sala elaborar, de previo a las consideraciones estrictamente de fondo, un análisis general que establezca el marco constitucional y las condiciones e intereses que hoy en día despierta la conservación del ambiente, pues su estudio se constituye en una novedad de esta última centuria. Es primordial recordar que durante muchos siglos el hombre creyó que debía dominar las fuerzas de la naturaleza y ponerlas a su servicio, ya que se consideraba, en alguna medida, que los recursos naturales eran inagotables y que la industrialización era per se un objetivo deseable, sin que se evaluara cuál sería el impacto de la actividad económica sobre el ambiente. De hecho, la división entre recursos naturales renovables y no renovables es moderna, pues aún la ciencia económica, que se preocupa de la administración del entorno para lograr la satisfacción al máximo de las necesidades humanas con recursos limitados, no incorporó el desgaste y deterioro del medio como herramienta del análisis económico, sino hasta en fecha muy reciente...El ambiente, por lo tanto, debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. Los orígenes de los problemas ambientales son complejos y corresponden a

una articulación de procesos naturales y sociales en el marco del estilo de desarrollo socioeconómico que adopte el país. Por ejemplo, se producen problemas ambientales cuando las modalidades de explotación de los recursos naturales dan lugar a una degradación de los ecosistemas superior a su capacidad de regeneración, lo que conduce a que amplios sectores de la población resulten perjudicados y se genere un alto costo ambiental y social que redunde en un deterioro de la calidad de vida; pues precisamente el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de esa calidad de vida; otros parámetros no menos importantes son salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, etc., pero más importante que ello es entender que si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras, lo cual no es tan novedoso, porque no es más que la traducción a esta materia, del principio de la "lesión", ya consolidado en el derecho común, en virtud del cual el legítimo ejercicio de un derecho tiene dos límites esenciales: Por un lado, los iguales derechos de los demás y, por el otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo..."

IIIo.- Esta Sala también ha reconocido, que tanto el derecho a la salud como a un ambiente libre de contaminación, sin el cual el primero no podría hacerse efectivo, son derechos fundamentales, de modo que, es obligación del Estado proveer a su protección, ya sea a través de políticas generales para procurar ese fin o bien, a través de actos concretos por parte de la Administración. El desarrollo sostenible es una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien, ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro."

V.- Análisis constitucional de la norma impugnada. La ley en cuestión pretende solucionar los casos de los poseedores de las zonas en la Reserva Nacional, permitiendo para ello la titulación de estas propiedades, las cuales quedarían sujetas a los límites establecidos por leyes especiales en protección al medio ambiente. Por consiguiente la intención del órgano legislador fue permitir a los poseedores actuales, adquirir la propiedad de esos terrenos y lograr mediante ello, que puedan acceder al crédito bancario necesario para intensificar y sistematizar su producción, y poder así acceder a una vivienda digna. Es por lo anterior que a través del artículo impugnado, autorizan al MINAE a traspasarle al IDA la titulación en reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras, disponen que el Poder Ejecutivo

puede autorizar la titulación en las zonas limítrofes del país comprendidas después de los doscientos metros contados desde la frontera y autorizan a JAPDEVA para que traspase al IDA, los terrenos con aptitud agropecuaria que administre. Debe señalarse que estos ocupantes se encuentran detentando bienes de dominio público, -de los cuales su naturaleza jurídica ya se consideró anteriormente-; son bienes que no son sujetos de posesión puesto que son inalienables e imprescriptibles y en virtud de una ley es que se puede hacer posible que estos bienes pasen de un régimen de dominio público al régimen de dominio privado. Sin embargo, toda norma debe ser razonable en la obtención de los fines que pretende, así como del resto del ordenamiento jurídico. Las zonas que se pretenden titular en la norma impugnada fueron protegidas precisamente por la importancia y relevancia que tiene para nuestro país, el mantener un ambiente ecológicamente 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.

Para el caso en estudio, se deben de considerar las siguientes disposiciones internacionales a saber: el CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SUS ANEXOS, en el artículo 8 dispone: *"Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:*

a)Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica...c)Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible, d)Promoverá la protección de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales, e)Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas...", en igual sentido la CONVENCION PARA LA PROTECCION DE LA FLORA, DE LA FAUNA, Y DE LAS BELLEZAS ESCENICAS NATURALES DE LOS PAISES DE AMERICA, en el artículo 2 indica: *"1.-Los Gobiernos Contratantes estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, los monumentos naturales, y las reservas de regiones vírgenes definidos en el artículo precedente. En todos aquellos casos en que dicha creación sea factible se comenzará la misma tan pronto como sea conveniente después de entrar en vigor la presente Convención..."*, y en el artículo 4: *"Los Gobiernos Contratantes acuerdan mantener las reservas de regiones vírgenes inviolables en tanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para inspección gubernamental, o para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada"*, la CONVENCION PARA LA PROTECCION DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL, en el artículo 5 señala: *"Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su*

territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente convención procurará dentro de lo posible:...d)Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio...", el CONVENIO PARA LA CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD Y PROTECCION DE AREAS SILVESTRES PRIORITARIAS EN AMERICA CENTRAL, en el artículo 3 dispone: *"La conservación de la biodiversidad en hábitats o aguas fronterizas, requiere de la voluntad de todos, y de la cooperación externa, regional y global, en adición a los esfuerzos que las naciones desarrollen, por lo que se invita a la comunidad internacional a participar, técnica y financieramente, en nuestro esfuerzo."*, la CONVENCION RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES ACUATICAS, en el artículo 4 señala: *"Cada parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, estén o no inscritos en la "Lista" y atenderá de manera adecuada su manejo y cuidado..."* , la DECLARACION DE RIO en el principio 15 alude a un principio precautorio, según el cual, *"con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."*

La normativa transcrita encierra una serie de compromisos internacionales que fueron adquiridos por nuestro país para ser desarrollados en obtención de los fines propuestos, por lo que la normativa interna del Estado debe estar también acorde con los convenios suscritos y en este sentido, está obligado a desarrollar todos los mecanismos posibles en la protección del medio ambiente, lo cual implica proteger las áreas que se consideren importantes para un desarrollo ecológicamente equilibrado y de las cuales se requiere un trato especial para su conservación; por ello es que el Estado no puede ser contradictorio en los fines que le encomienda la misma Constitución Política, en los artículos 7, 21, 50 y 89 a la hora de legislar en un futuro, a menos que efectivamente se considere razonable y proporcionado lo pretendido en la ley que se promulga.

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 titulando 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. Esta Sala en sentencia No. 7294-98 del día 13 de octubre de 1998, indicó: *" De la sentencia transcrita queda claro que una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses -públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquiera otros sitio de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente. Podría ser que, por diversas circunstancias, un*

determinado sitio haya perdido, al menos en parte, el interés ambiental que, en su momento, provocó, lo que, hechos los estudios del caso, justificaría su modificación o reducción, todo en aplicación del principio de razonabilidad constitucional. Del mismo modo, la delimitación inicial de una zona protectora -o de otra índole- podría, a la larga, resultar insuficiente y, en razón de esto, motivar la aprobación de una reforma para ampliar la cabida... si para la creación de un área silvestre protectora la Asamblea Legislativa, por medio de una ley, estableció el cumplimiento de unos requisitos específicos, a fin de determinar si la afectación en cuestión es justificada, lo lógico es que, para su desafectación parcial o total, también se deban cumplir determinados requisitos -como la realización de estudios técnicos ambientales- para determinar que con la desafectación no se transgrede el contenido del artículo 50 constitucional. En este sentido, podemos hablar de niveles de desafectación. Así, no toda desafectación de una zona protegida es inconstitucional, en el tanto implique menoscabo al derecho al ambiente o amenaza a éste. De allí que, para reducir un área silvestre protegida cualquiera, la Asamblea Legislativa debe hacerlo con base en estudios técnicos suficientes y necesarios para determinar que no se causará daño al ambiente o se le pondrá en peligro y, por ende, que no se vulnera el contenido del artículo 50 constitucional. El principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en estudios técnicos serios, aún cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente. A juicio de este Tribunal Constitucional, la exigencia que contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, en el sentido de que para reducir un área silvestre protegida por ley formal deben realizarse, de previo, los estudios técnicos que justifiquen la medida, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente.

IV.- Debe rescatarse además, como se señaló líneas arriba, que para otorgar vigencia y cumplir con el numeral 50 de la Constitución Política no basta que las autoridades públicas dicten medidas protectoras del ambiente. También es indispensable que en ejercicio de sus cargos esos mismos funcionarios no emitan actos contradictorios con el citado postulado constitucional, tal y como sucede con referencia a la norma cuya constitucionalidad se examina, la cual, aprobada mediante un procedimiento en que se omite un requisito sustancial, exigido por una ley vigente, establece la reducción de una superficie declarada como zona protectora. Por tanto, la disposición legal cuestionada, artículo 71 de la Ley No. 771 de la Ley No. 7575, Ley Forestal del 13 de febrero de 1996, también es contraria al artículo 50 de la Constitución Política..."

Asimismo, la desafectación de gran parte de la zona fronteriza, a pesar de los objetivos que persigue esta ley, tampoco resulta razonable constitucionalmente, puesto que también se desafectan áreas en las cuales no hay ocupantes a los que se pretenda entregar un título, quedando también estas áreas, sin las protecciones y regulaciones que existen en protección de la seguridad nacional, al ya no formar parte éstas de la

zona fronteriza, afectándose con ello también, zonas de protección biológica que han sido creadas en esas áreas donde existen bosques primarios, áreas de diferentes grados de alteración y otros de regeneración de humedales que sirven de sitio de anidamiento para cantidad de especies de aves y poblaciones de flora y fauna, algunos casi únicos en su especie, como el corredor biológico que se pretende realizar en la franja fronteriza norte y que en este entendido quedarían también desprotegidas; contrariándose en este sentido toda política de protección en favor del medio ambiente que hubiese realizado el Estado anteriormente.

Esta sala en reiteradas ocasiones, ha señalado que los fines de una norma deben ser proporcionados y razonables en virtud del objetivo que pretende lograr, así como de las consecuencias que pueden derivar de ella, y en este sentido, no se puede permitir que por solucionarles un problema social como el de la vivienda a unas cuantas personas en este caso, se pongan en peligro las áreas protegidas del país y se corra un riesgo relevante e inminente que puede perjudicar nuestras áreas de conservación del medio ambiente, violentándose con ello el principio precautorio indicado en la DECLARACION DE RIO y el principio in dubio pro natura, de manera que en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes.

VI.- En consecuencia, la norma impugnada resulta violatoria de los artículos 7, 50 y 89 de la Constitución Política, por lo que lo procedente es acoger la acción de inconstitucionalidad planteada y anular el artículo 8 de la Ley No. 7599, Ley de Titulación de Tierras en Reservas Nacionales, del 29 de abril de 1996. De conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de la vigencia de la norma ahora declarada inconstitucional. Asimismo, se dimensionan los efectos de esta sentencia, en el sentido de que son derechos adquiridos de buena fe, las titulaciones de tierras declaradas con lugar e inscritas, antes del 16 de mayo de 1997, fecha en que se publicó el primer aviso de la interposición de esta acción en el Boletín Judicial, siempre y cuando, a esta fecha ya hubiere transcurrido el término de tres años, contados a partir de la fecha de la sentencia. En esos casos, deberá el Estado proceder a expropiar en forma inmediata los terrenos titulados y si no fuera así, deberá interponer las acciones ordinarias necesarias para revertir las titulaciones. También serán derechos adquiridos de buena fe, toda mejora introducida antes del 16 de mayo de 1997 en los terrenos ubicados en las áreas protegidas y fronterizas, todo ello, sin perjuicio de los daños y perjuicios que deberán demandarse, en su caso, en la vía ordinaria.

3. La Exigencia de un Estudio de Impacto Ambiental en el Proceso de Instauración de un Relleno Sanitario

[Sala Constitucional]^{vi}

Voto de mayoría

XI.- DE LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LA INSTAURACIÓN DE RELLENOS SANITARIOS. En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que en sentencia número 5977-2002, de las ocho horas con treinta minutos del catorce de junio del dos mil dos, reiterada en la número 6782-2002, de las quince horas con veinte minutos del nueve de julio del dos mil dos, expresamente la Sala cambió de criterio respecto de la remisión legal y reglamentaria para la determinación de las actividades que requieren el estudio de impacto ambiental, por estimar que una excepción en tal sentido es violatoria del artículo 50 de la Constitución Política, bajo las siguientes consideraciones:

*“III.- Por otro lado, con vista en los últimos acontecimientos en el caso de estudio y en el informe de SETENA emitido apenas el 2 de noviembre de 2001 mediante oficio SG-2336-2001, la Sala reconsidera los criterios vertidos en su jurisprudencia respecto a la aplicación del decreto Ejecutivo No. 27443-S, en el sentido de que **TODOS LOS PROYECTOS DE RELLENO SANITARIO DEBEN ESTAR SUJETOS A UN ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL.** Como bien lo indica el artículo 17 de la Ley Orgánica de Ambiente, las actividades humanas que alteren o destruyan elementos de ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, requisito que será indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Si bien es cierto la misma ley indica que las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán de dicho estudio, **este Tribunal considera que tratándose de rellenos sanitarios no puede estipularse la exclusión de este estudio por razones de población, considerando los efectos tan nocivos que provoca la deposición de los desechos a gran escala en contacto con el medio ambiente.** Como bien lo indica el recurrente y los coadyuvantes en este amparo, **el principio de in dubio pro natura debe ser salvaguardado con el fin de evitar daños irreversibles producidos al ambiente. El manejo inadecuado de los residuos sólidos puede generar significativos impactos negativos para la salud humana, pues éstos son una fuente de transmisión de enfermedades, contaminan los recursos hídricos utilizados para el consumo y uso diario, además ocasionan inundaciones por obstrucción de los canales de drenaje y del alcantarillado, destruye la flora y fauna impidiendo su crecimiento, contamina el suelo, el aire y el ecosistema en sí. Ante tales impactos, no puede dejarse al arbitrio del Ministerio de Salud la decisión de determinar si un relleno sanitario requiere o no de un estudio de impacto ambiental cuando este no sobrepase los 75.000 habitantes del lugar donde se pretende erradicar según lo establece este Decreto, pues esta***

decisión que puede resultar negligente en muchos casos o poco predecible, puede originar daños que resultarían irreversibles y que luego, no quedaría más que lamentar y tratar de mitigar algunos de sus efectos, pudiendo haberse prevenido tal situación. Precaución que en todo caso se establece en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo de 1992 donde Costa Rica suscribió junto con otras naciones la Declaración de Río, para lo cual resulta preciso señalar el principio 15: «Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.» y el principio 17: «Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.» En razón de todo lo anterior y siendo de conocimiento general que el manejo y tratamiento de desechos o basura siempre puede implicar un impacto negativo en el medio ambiente, es un deber emanado de la propia Constitución y de los Tratados Internacionales el exigir en este tipo de actividades como requisito previo el estudio de impacto ambiental”.

4. El Principio Precautorio en Materia Ambiental, la Autonomía Municipal y el Derecho Urbanístico.

[Sala Constitucional]^{vii}

Voto de mayoría:

III.- Sobre el fondo. La norma impugnada se emitió de conformidad con la potestad reglamentaria que le otorgan los incisos 3 y 18 del artículo 140 la Constitución Política al Poder Ejecutivo. El Decreto en cuestión agregó un inciso al artículo 4 del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Gran Área Metropolitana, plan que fue acogido por el Poder Ejecutivo mediante Decreto 13.583-VAH-OFIPLAN. Una vez señalado lo anterior, se proceden a resolver propiamente los alegatos de los accionantes.

a- De la autonomía municipal en materia urbanística. Sobre este extremo resulta relevante citar lo que la Sala en la sentencia No. 4205-96, consideró:

“B. DEL ÓRGANO ENCARGADO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA. XIV. DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES PARA LLEVAR A CABO LA PLANIFICACIÓN URBANA: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, INVU Y MUNICIPALIDADES. En consonancia con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, parte del supuesto de que la titularidad primaria en materia de

planificación urbana corresponde a las municipalidades, lo cual ha sido plasmado en los artículos 15 y 19 de dicha ley. De manera que es a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos -planes reguladores-, y haciendo efectiva la normativa que al efecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución encargada de la planificación urbana a nivel nacional. Este punto ya fue de consideración de esta Sala, en sentencia número 6706-93, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres, en la que indicó:

"II).- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de "intereses y servicios locales" a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (# 4240 del 15 de noviembre de 1968, reformada por Leyes # 6575 de 27 de abril de 1981 y # 6595 de 6 de agosto de ese mismo año), específicamente en los artículos 15 y 19 aquí impugnados, que literalmente establecen:

«Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.».-

«Artículo 19.- Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.»

III).- Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros.- Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar

y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.- **Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes**, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.- Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175.- La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.- Este tema ya fue desarrollado por la Sala en la sentencia número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre pasado, que en lo referente a la potestad municipal para planificar el desarrollo urbano local y la imposición de limitaciones a la propiedad en virtud de la ejecución de un plan regulador indicó:

"... la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política."-

IV).- Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante: el de reserva de ley, pues siendo -como se dijo- la planificación urbana local una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios; y los de propiedad y libre empresa, por cuanto no imponen en forma alguna restricciones a esos derechos, sino que simplemente otorgan la potestad de controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un

desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc. (ver además en el mismo sentido, las sentencias número 2153-93, de las nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo y número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, ambas de este año).-"

Con fundamento en lo anterior, y en consonancia con la jurisprudencia citada, es que se reitera la tesis de que sigue siendo atribución exclusiva de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística, y sólo de manera excepcional y residual, en ausencia de regulación dictada al efecto por las municipalidades, es que el INVU tiene asignada la tarea de proponer planes reguladores, pero a reserva de que sean previamente aprobados por el ente local; de manera que las disposiciones que al efecto dicte esta institución autónoma en lo que se refiere a planificación urbana, deben siempre considerarse transitorias, y en defecto del uso de las competencias municipales..."

Lo anterior clarifica, que si bien las Municipalidades tienen encomendada la planificación urbana a nivel local, la organización administrativa del urbanismo en nuestro país integrada por la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica), son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas. Ello quiere decir que sus lineamientos únicamente son impuestos en aquella localidad donde la Municipalidad no haya dictado Plan Regulador de conformidad con el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana. En consecuencia, disposiciones como la objeto de discusión, pues se trata de una reforma al Plan Regional de Desarrollo Urbano, deben entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes. No se trata de una imposición como lo indica la Defensoría, sino de una coordinación entre los intereses locales y nacionales, toda vez que la potestad de las municipalidades de dictar sus planes reguladores es una potestad que se mantiene incólume, y que incluso en el momento de emitirlos pueden acoger o no la posibilidad de urbanizar en las zonas que autoriza la norma impugnada. La directriz posibilita, no impone, por lo que desde esa perspectiva no considera este Tribunal que se estén lesionando las competencias de las Municipalidades en materia de planificación urbana. En consecuencia, la acción debe desestimarse en cuanto a este extremo.

b- En cuanto al principio de Legalidad. Acusa la Defensoría de los Habitantes que el Decreto impugnado quebranta el principio de legalidad garantizado en el artículo 11 constitucional, por cuanto contraviene lo dispuesto en la Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos al *"...cercenar el ámbito de competencias y funciones del*

Ministerio de Agricultura y Ganadería...”, según las define el artículo 6 de citada Ley y por no haber sido consultado respecto a los “...alcances, conveniencia, legalidad y satisfacción del interés público del Decreto Ejecutivo.”. Además desconoce los criterios y principios de manejo, uso y conservación de suelos, recogidos en los artículos 2 y 6 de la Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos y contraviene lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Ambiente respecto al desarrollo urbanístico, pues este numeral establece que el desarrollo urbano debe hacer un “...uso intensivo del espacio urbano con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos...”. Asimismo, considera que el Decreto contraviene lo estipulado en los artículos 11 y 12 de la Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos en la medida en que permite urbanizaciones en la zona especial de protección sin que el Ministerio de Agricultura y Ganadería haya promulgado el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos para las tierras de uso agroecológico. Estos alegatos de inconstitucionalidad se motivan en la violación del principio de legalidad, por lo que la accionante solicita a la Sala que se haga prevalecer tal principio mediante la determinación de la violación de preceptos con rango de ley, inferiores a los de orden constitucional. Sin embargo resulta preciso señalar, lo que al respecto ha considerado este Tribunal en forma reiterada:

"Es claro que cualquier impugnación como la que se plantea, conlleva implícita una presunta violación a la Constitución Política, dado que de ella se deriva todo el ordenamiento jurídico, pero en la propia Constitución existe un reparto de competencias con el fin de garantizar al ciudadano una manera de proteger las distintas clases de derechos e intereses que posee. De esa forma, se regulan en la Constitución Política, las jurisdicciones contenciosa y de trabajo (artículos 49 y 70) y es dentro de este contexto que debe incrustarse la jurisdicción constitucional, en el entendido que su competencia se complementa y no se superpone a las señaladas, a los fines de protección del ciudadano" (en este sentido, entre otras ver las sentencias número 0843-95, de las quince horas cuarenta y cinco minutos del catorce de febrero de mil novecientos noventa y cinco, 0404-96, de las quince horas treinta y tres minutos del veintitrés de enero, 3379-96; de las diez horas cincuenta y siete minutos del cinco de julio, 6471-96, de las quince horas treinta y nueve minutos del veintisiete de noviembre, 6692-96; de las dieciséis horas tres minutos del diez de diciembre, 6689-96, de las quince horas cincuenta y cuatro minutos del diez de diciembre, todas de mil novecientos noventa y seis, y 4261-97, de las dieciséis horas tres minutos del veintidós de julio de mil novecientos noventa y siete).

Por consiguiente, siendo que estos alegatos constituyen un conflicto de legalidad y no de constitucionalidad, la acción resulta inadmisibile en cuanto a estos extremos.

c- Del derecho al medio ambiente. Alegan los accionantes que la norma impugnada violenta el artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 15 de la **Declaración de Río**, por cuanto no garantiza un desarrollo sostenible y además, estima que los

informes que requiere esta disposición no garantizan que se esté cumpliendo con el principio precautorio en protección del medio ambiente. Respecto a este principio, resulta importante señalar lo que este Tribunal consideró en la sentencia No. 5893-95:

*"...Asimismo, en la **Declaración de Río** sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras cosas, quedó establecido el derecho soberano de los estados a definir sus políticas de desarrollo. Se enuncia también, el principio precautorio (principio 15 de la **Declaración de Río**), según el cual, "con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente." De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el principio "in dubio pro natura" que puede extraerse, analógicamente, de otras ramas del Derecho y que es, en un todo, acorde con la naturaleza. No obstante, la tarea de protección al medio ambiente, se dificulta toda vez que arrastramos un concepción rígida con respecto al derecho de propiedad, que impide avanzar en pro del ambiente, sin el cual no podría existir el derecho a la vida, al trabajo, a la propiedad o a la salud. No se debe perder de vista el hecho de que estamos en un terreno del derecho, en el que las normas más importantes son las que puedan prevenir todo tipo de daño al medio ambiente, porque no hay norma alguna que repare, a posteriori, el daño ya hecho; necesidad de prevención que resulta más urgente cuando de países en vías de desarrollo se trata. En este sentido, la Declaración de Estocolmo afirmó "...que en los países en desarrollo la mayoría de los problemas ambientales son causados por el mismo subdesarrollo. Millones continúan viviendo por debajo de los estándares mínimos de salud y salubridad. Por lo tanto los países en desarrollo deben dirigir todos sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo en mente las prioridades y necesidades para salvaguardar y mejorar el ambiente. Por la misma razón los países industrializados deberían hacer esfuerzos para reducir la brecha entre ellos y los países en desarrollo." De todo lo anterior, es claro que es obligación del Estado la protección de la belleza natural y del medio ambiente (artículos 50 y 89 de la Constitución Política), pues en ello hay un evidente interés particular y social, fin que para poderlo alcanzar es necesario la promulgación de leyes que regulen en forma adecuada la materia. Ciertamente, el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, pero también tiene el correlativo deber de protegerlo y preservarlo para el uso de generaciones presentes y futuras. Así por ejemplo, en la Conferencia de Estocolmo se afirma que "el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y*

tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras." No debe perderse de vista que el suelo, el agua, el aire, los recursos marinos, costeros y minerales, los bosques, la diversidad biológica y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación serían imposibles..."

Ahora bien, como se indicó anteriormente, la norma durante su vigencia, establecía:

4.6.-Cuando existan terrenos de baja aptitud agrícola o que no tengan aptitud forestal o no requieran de arborización para contrarrestar problemas de estabilización de suelos, dictaminados ambos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería; que no presenten problemas de escorrentía, de acuerdo con un dictamen del Ministerio de Ambiente y Energía; que no perjudique con su desarrollo a mantos acuíferos que puedan ser susceptibles de contaminación, según dictamen del SENARA; que no sean terrenos vulnerables a riesgos naturales según certificación de la Comisión Nacional de Emergencias; y que cumplan los demás requisitos que establezcan las normas nacionales o municipales correspondientes, podrán ser urbanizados para coadyuvar a reducir el déficit de vivienda del país."

En este caso, determinar como pretenden los accionantes si los dictámenes que requiere la norma en cuestión constituyen un resguardo efectivo del principio precautorio en materia de medio ambiente, es difícil de ser determinado por este Tribunal en razón de los aspectos técnicos que se alegan. No obstante, la Sala no puede ignorar los fundamentos que dio el mismo Poder Ejecutivo cuando mediante Decreto Ejecutivo No. 30.754-MP-MIVAH-MINAE derogó el decreto impugnado:

"Considerando:

1º—Que con fecha diecinueve de abril del dos mil dos, se publicó en La Gaceta número setenta y cinco, el Decreto Ejecutivo número 29415-MP-MIVAH-MINAE, mediante el cual se adiciona un inciso 4.6 al artículo 4 del Decreto Ejecutivo 25902-MIVAH-MP-MINAE, publicado en el Alcance número 15 a La Gaceta número 66 del día lunes 7 de abril de 1997.

2º—Que mediante dicha adición se rompe el anillo de contención del desarrollo urbano establecido por el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana (GAM) el cual es la línea divisoria, en su mayor parte aunque no exclusivamente, entre zonas bajas o planas y las zonas altas del Valle Central, en el Área Metropolitana de San José, Heredia y Alajuela y el cantón del Guarco, perteneciente al Área Metropolitana de Cartago.

3º—Que la decisión de hacer este rompimiento no está respaldada por un estudio técnico completo que demuestre que los estudios anteriores que sirven de base a la

ubicación y existencia del anillo de contención establecido en la GAM han quedado obsoletos. (lo subrayado no es del original)

4º—Que el rompimiento del anillo de contención ya mencionado hace más vulnerables desde el punto de vista ambiental zonas de protección no aptas para el desarrollo de proyectos urbanísticos al permitir, entre otros, que zonas altas y con fuertes pendientes, donde existe peligro de deslizamientos y otras amenazas naturales pudieran ser urbanizadas intensivamente con los correspondientes riesgos para los asentamientos humanos que allí se constituyeran y para la preservación del recurso hídrico de varios mantos acuíferos existentes en esas zonas. (lo subrayado no es del original)

5º—Que si bien es cierto la solución de los actuales problemas habitacionales es prioridad del Gobierno, esta prioridad no puede pasar por alto la sostenibilidad de las condiciones en que vivan las futuras generaciones del país. Por lo tanto cualquier acción que se emprenda para resolver esa problemática deberá contemplar con sumo cuidado las repercusiones a futuro para el Gran Área Metropolitana. **Por tanto,**

Decretan:

Artículo 1º—Derógase el Decreto Ejecutivo número 29415-MP-MIVAH- MINAE, emitido a los veintiocho días del mes de marzo del dos mil uno, publicado en La Gaceta número setenta y cinco del diecinueve de abril del dos mil uno”

Como bien se aprecia, en este decreto, el Presidente de la República, la Ministra de la Presidencia, el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Ministro del Ambiente y Energía, admiten para derogar el decreto cuestionado, que tal rompimiento del anillo de contención que se puede producir con la autorización de construir en zonas de protección, puede provocar deslizamientos y otros problemas naturales que inciden en la seguridad de las personas y de los mantos acuíferos. Además evidencian que una autorización como ésta debe estar respaldada en un estudio que manifieste las posibles repercusiones a futuro y que este rompimiento no está respaldado por un estudio técnico. Tales consideraciones hacen concluir a este Tribunal en el imperativo de estimar la acción en cuanto a este extremo, toda vez que es el propio Poder Ejecutivo quien admite la insuficiencia técnica con que contó la reforma del Plan Regional y los riesgos al medio ambiente y a la seguridad de las personas que se produjeron con su emisión. Aunado a lo anterior, como bien se indicó anteriormente: “Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de

los proyectos sobre transportes, entre otros.”, por ende, cualquier reforma de esta naturaleza implicaba también la elaboración de un estudio técnico que demostrara la viabilidad de urbanizar en dichas zonas, donde no era permitido hacerlo en un principio. El decreto impugnado se fundamenta en la necesidad de resolver un problema de desarrollo habitacional del país, sin embargo, no se evidencia de la norma impugnada, que se realizara un estudio técnico que revocara los estudios anteriores que habían dado lugar a la prohibición de construir en las zonas de protección, y así lo reconoce el Poder Ejecutivo al derogar la norma. En consecuencia, lo anterior permite establecer que durante la vigencia del decreto impugnado, sí se produjo una violación al artículo 50 de la Constitución Política, por lo que procede declarar con lugar la acción únicamente en cuanto a este extremo.

IV.- Conclusión. Las acciones acumuladas deben estimarse únicamente por violación al artículo 50 de la Constitución Política, toda vez que el decreto impugnado no cumplió durante su vigencia con los parámetros de protección al medio ambiente, de conformidad con el principio precautorio. En lo que respecta al artículo 169 de la Constitución Política, se deben declarar sin lugar, por cuanto el decreto impugnado no vulnera la autonomía municipal. Finalmente, en cuanto a las violaciones que se acusan del ordenamiento legal, se rechaza de plano.

5. El Equilibrio entre Medio Ambiente y Desarrollo de las Generaciones Presentes y Futuras (Principio 3 de la Declaración de Río)

[Sala Constitucional]^{viii}

Voto de mayoría

VI. El caso concreto. Una vez realizadas las anteriores consideraciones preliminares como marco de referencia, se procede a resolver los alegatos del accionante, quien infiere que el decreto impugnado violenta el artículo 50 de la Constitución Política, por cuanto -en su criterio- infringe lo dispuesto en la Ley de Servicio de Parques Nacionales, en el sentido de que no es posible otorgar permiso alguno dentro de las áreas protegidas. Ciertamente el artículo 12 de la Ley No. 6084 de 24 de agosto de 1977 dispone:

“No pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones que las del Servicio.”

Sin embargo, este Tribunal comparte la tesis esbozada por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que dicha norma debe ser analizada en el contexto normativo surgido con posterioridad a dicha ley y atendiendo a la necesidad de un desarrollo sostenible. Lo cuestionado en el decreto ejecutivo No. 26187-MINAE es la

posibilidad de otorgar un permiso de uso para instalar puestos de telecomunicación en áreas protegidas. Esta facultad de otorgar permisos de uso se encuentra debidamente contemplada en la Ley General de Administración Pública del 2 de mayo de 1978, en el artículo 154 que dice:

“Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación.”

Ha señalado la Sala que el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. Por consiguiente, sometiéndolo al caso concreto, estaríamos entendiendo que una norma posterior vino a establecer la posibilidad de otorgar un permiso de uso sobre bienes de dominio público, con carácter precario y haciendo prevalecer el uso natural de la cosa, tratándose de las áreas protegidas, su fin de conservación. Por otro lado, la Ley Forestal, que es ley No. 7575 y que fue emitida el 13 de febrero de 1996, dispone en el artículo 39, que uno de los recursos que constituirá el Fondo Forestal es precisamente el valor de los cánones o tasas que el Ministerio del Ambiente y Energía determine, producto de los permisos de uso de los recursos naturales, otorgados en las áreas silvestres protegidas, cualquiera que sea su categoría de manejo, que conforman el patrimonio natural del Estado. Y así fue reglamentado en el Decreto No. 25721-MINAE del 17 de octubre de 1996, que es Reglamento a la ley Forestal:

“Artículo 11. La A.F.E. concederá permisos de uso del patrimonio natural y forestal del Estado únicamente a aquellos proyectos que no requieran aprovechamiento forestal y que no afecten los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los sistemas acuíferos, excepto las actividades expresamente permitidas por la Ley 6084 de Parques Nacionales y la Ley 7317 de La Vida Silvestre. Excepciones adicionales se permitirán únicamente en el interés público y sujeto a un estudio de impacto ambiental y al cumplimiento de sus recomendaciones...”

Este Tribunal entiende de la misma normativa citada la facultad para emitir estos permisos, así como también a la protección de los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los sistemas acuíferos. De hecho la Sala ya emitió pronunciamiento en la sentencia No. 1998-2777 respecto a este Decreto en el siguiente sentido:

“...En cuanto al irrespeto al principio de jerarquía de las leyes, el accionante no expresa los fundamentos, sin embargo, la Sala observa que no se produce esa transgresión, pues el Ejecutivo tiene potestad para emitir decretos y reglamentaciones, de conformidad con lo que al efecto dispone el artículo 140 de la Constitución Política...”

Este Tribunal valoró precisamente que la instalación de torres se trataba de un permiso de uso de las zonas protegidas, como un acto típico de administración, indicando que estos terrenos ya han sido declarados de uso público por parte de la Asamblea Legislativa y la Administración lo único que hace es establecer controles y límites a ese uso público a fin de lograr el objetivo de la protección de los recursos naturales. También la Sala hizo alusión a los antecedentes de esta situación, indicando:

“...La existencia de puestos de telecomunicación dentro de diversas áreas protegidas, tiene su origen en que a pesar del peligro natural que representan tanto el Volcán Irazú, como el Cerro de la Muerte, constituyen por su ubicación y altitud los lugares idóneos para la instalación de puestos para la telecomunicación. Por ello, a pesar de que desde 1955 y mediante la Ley Orgánica del Instituto de Turismo número 1917, fueron declarados como Parques Nacionales dos kilómetros alrededor de los cráteres del Volcán Irazú (lo mismo que los otros volcanes del país), y que a pesar de que de conformidad con los artículos 261 y 262 del Código Civil que establecen que dichas áreas se encontraban fuera del comercio, siendo inalienables, gran número de particulares instalaron dentro de dichos terrenos puestos para repetidoras de radiocomunicación, radiodifusión y posteriormente para televisión, puestos que en la mayoría de los casos carecían de permiso alguno para ello. Al crearse en 1969 la Dirección General Forestal, mediante Ley número 4465 y en 1977 el Servicio de Parques Nacionales mediante ley 6084, tomando la administración de la áreas silvestres entes estatales especializados en el manejo de esas áreas, se encontró con esta situación de hecho, la que roza con la filosofía con que debían manejarse. El Estado se vio en ese entonces ante una dicotomía jurídica a la que debía darle solución, sea entre elegir entre defensa a ultranza de las tesis de algunos conservacionistas de que las áreas protegidas eran intocables, o mantener puestos de telecomunicación en ellas, fundamentado en razones de interés público, toda vez que al desaparecer esos puestos, todo el sistema de comunicación nacional se vería afectado, quedando el país a expensas de las telecomunicaciones de otras naciones que contaban con gran desarrollo en ese campo, e incluso profesaban doctrinas políticas contrarias a la nuestra, razón por lo que se optó por mantener los puestos de

comunicación en estos lugares, estableciendo medidas restrictivas que evitaran que la existencia de esos puestos destruyeran los recursos de las áreas protegidas...”

Y atendiendo a lo anterior, definió la naturaleza jurídica de los permisos de uso dentro de las áreas protegidas:

“...Con anterioridad a la actual Ley Forestal número 7575, en el otorgamiento de autorizaciones para ubicar puestos de telecomunicación dentro de áreas protegidas, se utilizó por la naturaleza jurídica de los terrenos sobre los cuales se ubicaban esos puestos, la figura del permiso de uso, figura que fue posteriormente ratificada por el artículo 39 inciso i) de esa Ley Forestal que expresamente señaló que el Fondo Forestal se nutriría del valor de los cánones o tasas que el Ministerio del Ambiente y Energía determinare, producto de los permisos de uso de los recursos naturales, otorgados en las áreas silvestres protegidas, cualquiera que fuere su categoría de manejo, que conforman el patrimonio natural del estado. Siendo los terrenos sobre los cuales el Estado autoriza la instalación de puestos de telecomunicación, parte del patrimonio natural del estado, están sujetos a un uso público determinado por ley, por lo que la detentación privada deviene en excepcional al destino por el que esos terrenos están afectados, requiriendo para legitimarla un acto expreso de la Administración, que en el presente caso consiste en un permiso de uso otorgado vía resolución administrativa...”

Determinó además, que de conformidad con las Leyes Orgánica del Ambiente No. 7554, Forestal No.7575 y de Creación del Servicio de Parques Nacionales No. 6084, le corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía, la administración de las áreas silvestres, al tener incidencia las disposiciones a dictar en la materia sobre la administración de esas áreas, por lo que siendo esas reglas de carácter general, lo procedente en estos casos es regular este tipo de relaciones con el administrado, con el artículo 121.1 de la Ley General de la Administración Pública que señala que los actos de alcance general se deben emitir por medio de decretos, por ello, a pesar de que durante los primeros años se reguló en las mismas resoluciones que otorgaban esos permisos, todo lo referente a las condiciones que el Estado le imponía al permisionario, incluyendo el área que ocuparía cada puesto dependiendo de la actividad a la que se dedicara y el canon a pagar por el uso del terreno, posteriormente mediante los Decretos Ejecutivos No. 213124-MIRENEM y No. 23109-MIRENEM, se establecieron regulaciones diferentes para los puestos ubicados en parques nacionales (caso del Volcán Irazú) y en reservas forestales (caso del Cerro de la Muerte), tomando en consideración que la legislación vigente en ese momento diferenciaba entre estas categorías de manejo. Consideró desde aquel momento, que con la aparición primero de la Ley Orgánica del Ambiente y posteriormente la Ley Forestal, nuestro ordenamiento jurídico nuevamente le dio un trato similar a las diversas áreas silvestres, lo que hizo necesario que el Estado unificara las disposiciones que deben regir para otorgar permisos de uso en estos casos. De esta forma se dictó el Decreto

Ejecutivo No. 26187-MINAE, que fue cuestionado por el recurrente en aquella sentencia, mediante el cual el Ministerio del Ambiente y Energía señaló, como administrador de esas áreas protegidas, cuáles son las disposiciones que regirán a partir de esa fecha para los puestos de telecomunicaciones ubicados en esas áreas. Con este decreto se pretende no sólo el mantenimiento de esos puestos dentro de las áreas protegidas, sino además, proteger las bellezas escénicas y los recursos naturales existentes en ellas, de ahí que el Decreto citado clasifica los diversos tipos de puestos existentes, establece los cánones correspondientes y norma además el impacto de esos puestos sobre los ecosistemas. En materia de telecomunicación el decreto establece tres tipos de canon a pagar al Estado, según la actividad a que está dedicada cada uno de ellos: televisoras, radiodifusoras y radiocomunicación privada. El monto establecido para cada uno de los distintos tipos de estos puestos obedece además, a la realidad económica del país y a la necesidad de que las áreas silvestres protegidas autofinancien los gastos que produce su administración, manejo y protección, por medio de los servicios que prestan (ver sentencia No. 2777-98). La Sala no estima que deba variar el criterio expuesto, por lo que el decreto impugnado no resulta inconstitucional según lo indicado, atendiendo precisamente a la necesidad actual de someternos a un desarrollo sostenible. Ineludiblemente debemos buscar u orientar la armonía entre la conservación del ambiente y el desarrollo humano, así fue declarado en el principio 3 de la **Declaración de Río** sobre Medio Ambiente y Desarrollo:

“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”

Se debe buscar el equilibrio adecuado. En este caso no se logró determinar que con la posibilidad de establecer puestos de telecomunicación en un área protegida se esté lesionando el ecosistema, pues además se prevé normativamente que el permiso de uso no puede desatender a su protección; y por otro lado, es innegable que por la topografía los lugares más adecuados para emitir las señales de comunicación en nuestro país, son los más altos, que a su vez, coinciden con las áreas protegidas. Lo anterior permite concluir, que es posible la coexistencia de ambos (protección de las áreas y desarrollo de la comunicación) sin que necesariamente implique esta coyuntura, el detrimento de uno o la limitación del otro. Un equilibrio razonable.

VII.- Ahora bien la Sala pudo percibir de las manifestaciones dadas en la vista realizada el día 19 de mayo de 2005, que en atención al crecimiento poblacional y de la necesidad de mejorar y ampliar el ámbito de cobertura de la comunicación, han proliferado gran cantidad de puestos de telecomunicación, lo que indudablemente advierte un problema a futuro, pues podría llegar eventualmente a darse un problema de saturación que generaría incompatibilidad entre la conservación del área y la posibilidad de asegurar las telecomunicaciones. Lo anterior significa que la administración deba ir previendo tal situación, y asegurando a mediano plazo medios

tecnológicos más avanzados, que permitan una adecuada difusión de las comunicaciones, reduciendo la instalación de las torres de telecomunicación a futuro e incluso las existentes y a su vez buscar una coexistencia armónica con la naturaleza. De igual modo, debe realizar un control efectivo de los accesos que se efectúen en las zonas protegidas, a efecto de minimizar su impacto en el ambiente.

6. Alcance del Principio Precautorio y Defensa de los Derechos del Consumidor

[Sala Constitucional]^{ix}

Voto de mayoría

V.- ORIGEN, CONTENIDO Y ALCANCE DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO. El principio precautorio, desde su origen, tiene en consideración la falibilidad de la comprensión humana y la posibilidad de cometerse errores. En la segunda mitad de la década de los 70 del siglo pasado el gobierno federal de Alemania enunció el principio "Vorsorgeprinzip", al indicar que "no se consolida totalmente una política ambiental sólo mediante la eliminación de los peligros inminentes y la reparación del daño ocurrido. Una política ambiental precautoria requiere además que los recursos naturales sean protegidos y que las demandas sobre los mismos se manejen con cuidado" habiéndolo empleado para justificar la implementación de políticas contra la lluvia ácida y la contaminación del Mar del Norte. El principio aparece en el escenario internacional con los Tratados del Mar del Norte (Declaraciones de Bremen 1984, Londres 1987, Den Haag 1990 y Esbjerg 1995). Así, en la Declaración de Bremen de 1984 (Primera Conferencia Internacional sobre Protección del Mar del Norte) se refiere la necesidad de adoptar medidas preventivas oportunas ante el nivel insuficiente de los conocimientos. Posteriormente, en la Declaración de Londres de 1987 (Segunda Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte), se proclamó el principio para salvaguardar el ecosistema del Mar del Norte a través de la reducción de emisiones contaminantes de sustancias que son persistentes, tóxicas y susceptibles de acumulación en la fuente, mediante el uso de la mejor tecnología disponible y otras medidas apropiadas. Opción que resultaría de especial aplicación cuando mediara razón para presumir que tales sustancias pueden causar algún daño o efectos nocivos en los recursos marinos vivos, junto cuando no haya evidencia científica que pruebe el vínculo entre las emisiones y los efectos (principio de acción precautoria). En esta última declaración se dispuso que "(...) es necesario un criterio de precaución que pueda exigir la adopción de medidas (...) incluso antes de que se haya establecido una relación causal mediante pruebas científicas absolutamente manifiestas (...)". Con posterioridad, el principio es recogido en diversos tratados multilaterales y declaraciones internacionales tales como el Protocolo de Montreal sobre sustancias que debilitan la capa de ozono de 1987, la Declaración de Bergen sobre el Desarrollo Sustentable en la región de la CEE adoptada por los representantes de países europeos

y Canadá de 1990, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, el Convenio Marco de Cambio Climático de 1992, el Tratado de la Unión Europea de 1992, el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nororiental de 1992, el Convenio de Helsinki sobre protección del medio ambiente marino en el Báltico de 1994, Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdos MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 1994, el Programa de Acción de Washington para la Protección del Medio Marino de las actividades realizadas en Tierra de 1995, el Convenio de Londres sobre vertimientos al Mar, originalmente de 1992, en virtud de una enmienda adoptada en 1997 para la protección del ecosistema marino y el Protocolo de Naciones Unidas sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Montreal en el 2000, el Protocolo de Cartagena de Bioseguridad de 2000 y la Comunicación de la Unión Europea sobre el Principio Precautorio de 2000. Del mismo modo, el principio precautorio rápidamente asumió un enfoque general -que incluye los recursos naturales, ecosistemas, sector pesquero y forestal y la diversidad biológica- y no sólo circunscrito a las sustancias tóxicas. Así en la Declaración de Bergen (1990) se indicó que "Cuando haya amenazas de daño serio o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe usarse como razón para posponer la adopción de medidas que prevengan la degradación ambiental". Del mismo modo, la **Declaración de Río** sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (3-14 junio de 1992), en su principio 15, dispuso lo siguiente: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Es así como el principio precautorio adquirió, incluso, una dimensión ética - de la ciencia y tecnología- que orienta las políticas ambientales, de salud, comercio, seguridad alimentaria y, en general, de desarrollo sostenible de los Estados. Pese al halo de incertidumbre que existe al definir o conceptualizar el principio precautorio, desde una perspectiva general, impone que cuando los riesgos ambientales son inciertos, imprevisibles y no desatendibles por una omisión o inacción de regulación ésta resulta injustificada. Dicho simplemente, la suma de un estado de incertidumbre científica o tecnológica - ante la carencia, insuficiencia o inadecuación de la información y conocimientos científicos disponibles acerca de la causalidad, magnitud, probabilidad y naturaleza de la lesión- y la posibilidad o amenaza de un eventual daño serio e irreversible es igual o debe ser equivalente a una acción precautoria o anticipada, la que puede tener por contenido, incluso, la prohibición o eliminación de determinados productos, actividades o sustancias. Lo anterior supone una evaluación objetiva del riesgo y de la relación costo-beneficio de la omisión o acción precautoria a la luz de la evidencia científica disponible que permita concluir que ésta es insuficiente, ausente o inadecuada, de modo que el principio precautorio no puede justificar la adopción de

medidas arbitrarias y eventualmente discriminatorias. De otra parte, la aplicación del principio precautorio no supone una fosilización del estado de cosas vigente, al momento de adoptar las acciones pertinentes, que impida el progreso y la innovación, puesto que, las medidas de intervención o restricción deben mantenerse vigentes en tanto la información científica sea incompleta o no concluyente y el riesgo de lesión sea serio e irreversible, por lo que admiten su revisión periódica a la luz del progreso científico. Asimismo, al disponerse las medidas de restricción o intervención se debe respetar el principio de proporcionalidad, de modo que sean proporcionadas al nivel de protección y a la magnitud del daño potencial o eventual. El principio precautorio tiene sustento en que el medio ambiente y los ecosistemas no tienen la capacidad de asimilar o resistir ciertas actividades, productos o sustancias, de modo que busca anticiparse al daño y proteger la salud humana y el medio ambiente.

VI.- PROYECCIÓN Y APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO A LA SALUD HUMANA.

Como se señaló en el acápite precedente el principio precautorio operó, inicialmente, en el ámbito del medio ambiente, ulteriormente se extiende al ámbito de la salud humana. Así, en la Declaración de Wingspread (enero de 1998) sobre el principio precautorio se proclamó lo siguiente:

"(...) Al darnos cuenta de que las actividades humanas pueden involucrar riesgos, todos debemos proceder en una forma más cuidadosa que la que ha sido habitual en el pasado reciente. Las corporaciones, los organismos gubernamentales, las organizaciones privadas, las comunidades, los científicos y otras personas deben adoptar un enfoque precautorio frente a todas las empresas humanas.

Por lo tanto es necesario implementar el Principio Precautorio: cuando una actividad se plantea como una amenaza para la salud humana o el medioambiente, deben tomarse medidas precautorias aún cuando algunas relaciones de causa y efecto no se hayan establecido de manera científica en su totalidad (...)

En ese contexto, los proponentes de una actividad, y no el público, deben ser quienes asuman la responsabilidad de la prueba (...)"

La operatividad del principio precautorio en este ámbito es muy simple y significa que cuando una actividad produce o provoca amenazas o probabilidades de daño serio e irreversible a la salud humana, deben adoptarse las medidas precautorias aunque los efectos causales no se encuentren científicamente establecidos. Desde esa perspectiva, los sujetos de Derecho privado y los poderes públicos que propongan y estimen que el uso de un medicamento o sustancia no es nociva para la salud deben demostrar o acreditar que no habrá daño a la salud antes de su uso, con lo cual se produce una inversión en la carga probatoria de la lesión. Finalmente, es preciso señalar que el principio precautorio tiene una incidencia más profunda y rigurosa en el

ámbito de la salud humana, puesto que, la protección de ésta no puede estar subordinada a consideraciones de orden económico.

VII.- DERECHO A LA INFORMACIÓN DEL CONSUMIDOR EN EL CASO CONCRETO. Tal y como se expuso en el considerando IV, el derecho a la información consagrado en los artículos 46, párrafo in fine, de la Constitución y 32, inciso c), de la Ley No. 7472, supone la obligación de los oferentes de informar al consumidor sobre todos aquellos elementos que incidan directamente en la decisión de consumo. Sin embargo, en el caso concreto, este Tribunal no observa el cumplimiento de ese derecho fundamental - por omisión de las autoridades estatales en realizar campañas oficiales de información e imponerle a los productores y fabricantes de harina para panificación informar veraz y adecuadamente a los consumidores- y entiende que, aun cuando el producto en cuestión (bromato de potasio) sea agregado en los molinos y no por las panaderías, es un imperativo constitucional que el consumidor conozca cada uno de los componentes del producto y se encuentre, a su vez, debidamente, informado. Situación que, como se indicó, no ocurre en el presente asunto, toda vez que los consumidores, actualmente, desconocen el uso del bromato de potasio en ciertos productos que adquieren, sus cualidades, características y efectos en la salud de las personas.

VIII.- EL USO PARA CONSUMO HUMANO DEL BROMATO DE POTASIO. El bromato de potasio es una sustancia inorgánica compuesta por un átomo de potasio y tres de oxígeno, patentada como mejorador del pan, en 1914, producto de una serie de estudios e investigaciones realizadas en la Universidad de Pittsburgh. A partir de entonces, el bromato de potasio se convirtió en un elemento esencial durante todo el proceso de amasado, fermentación e, inclusive, durante la primera etapa del horneado del pan. Utilización que se realizó sin ningún tipo de restricción por todos los panaderos alrededor del mundo hasta el año 1982 cuando se demostró que esta sustancia producía cáncer en ratas en un periodo corto de tiempo con cantidades cercanas a las empleadas en el pan y en la harina. Un año después, éste compuesto fue reconocido por la agencia Internacional de Investigación contra el Cáncer, año en el cual, a su vez, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial para la Salud (OMS), propusieron no permitir concentraciones de dicha sustancia mayores de 75 mg por kilogramo de harina. Para 1985, la Health and Welfare Agency de los Estados Unidos, dispuso reducir el límite máximo a 50 mg por kilogramo de harina e incluyó al bromato de potasio en las sustancias prohibidas para el consumo humano. Posteriormente, en 1989, la Comisión de la Comunidad Europea prohibió, totalmente, su uso en los alimentos e indicó que el bromato de potasio también produce cáncer en las células renales, peritoneales y las células de la tiroides. Adicionalmente, el bromato de potasio ha sido objeto de estudio por el Comité FAO-OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, JEFCA), el cual, a partir de 1992, estableció, con fundamento en diversos estudios científicos y toxicológicos, que dicha

sustancia como aditivo para el tratamiento de la harina produce cáncer (TRS 828-JEFCA 39/29). Criterio que, posteriormente, en la reunión No. 44 celebrada en 1995, fue reiterado por dicho Comité bajo los argumentos supra indicados (TRS 859-JEFCA 44/35).

IX.- PRINCIPIO PRECAUTORIO EN EL CASO CONCRETO. Como se desprende de los estudios supra indicados, el bromato de potasio tiene un claro y evidente efecto cancerígeno sobre los seres humanos, verificación que, de por sí, es suficiente para estimar la acción de inconstitucionalidad interpuesta. De otra parte, a pesar de los estudios referidos, el informe rendido por el Ministerio de Salud, al estimar que en la harina producida en nuestro país se utilizan "niveles aceptables" de bromato de potasio con fundamento en el Codex Alimentarius -que lo admite como aditivo alimentario- y al considerar que las resoluciones emanadas por el JEFCA tienen un carácter de mera "recomendación" para los países miembros de la FAO-OMS, crea un claro e indubitable estado de incertidumbre científico y técnico en punto a los riesgos que esa sustancia puede provocar en la salud humana. Tal estado de incertidumbre, en punto a los daños serios e irreversibles que produce el bromato de potasio adicionado a la harina -independientemente del punto del proceso de producción o comercialización en que sea agregado- sobre la salud humana, impone, inevitablemente, aplicar el principio precautorio con la adopción de medidas de intervención, incluso, prohibitivas del caso. Empero, se echa de menos la adopción de tales medidas preventivas por parte del Ministerio de Salud y, en general, del Estado, puesto que, por el contrario, el decreto impugnado autoriza el uso del bromato de potasio, por parte de los productores o fabricantes de harinas para panificación, y, también, la importación de harinas con niveles inferiores a 35 mg/Kg. de esa sustancia.

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.

ⁱ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política del siete de noviembre de 1949. Fecha de vigencia desde 08/11/1949. Versión de la norma 15 de 15 del 22/03/2012. Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año: 1949. Semestre 2 Tomo 2. Página: 724.

ⁱⁱ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Recuperado de: <http://www.culturalrights.net/es/documentos.php?c=18&p=195>

ⁱⁱⁱ CABRERA MEDAGLIA, Jorge. (Mayo, 2001). *El Impacto de las Declaraciones de Río y Estocolmo sobre el Ambiente y los Recursos Naturales*. Universidad de Costa Rica, Observatorio del Desarrollo. San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica. Pp 7 y 8. Recuperado de: <http://www.odd.ucr.ac.cr/phocadownload/impacto-declariaciones-rio-y-estocolmo.pdf>

^{iv} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 5893 de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco. Expediente: 0201-C-91.

^v SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 2988 de las once horas con cincuenta y siete minutos del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve. Expediente: 97-000394-0007-CO.

^{vi} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 6322 de las catorce horas con catorce minutos del tres de julio del dos mil tres. Expediente: 00-007814-0007-CO.

^{vii} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 11397 de las catorce horas con cuarenta y tres minutos del ocho de octubre del dos mil tres. Expediente: 01-004119-0007-CO.

^{viii} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 8945 de a las quince horas con diez minutos del seis de julio del dos mil cinco. Expediente: 02-013045-0007-CO.

^{ix} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 17747 de las las catorce horas con treinta y siete minutos del once de diciembre de dos mil seis. Expediente: 04-007957-0007-CO.