

Sala Constitucional

Resolución N° 22606 - 2022

Fecha de la Resolución: 28 de Setiembre del 2022 a las 13:10

Expediente: 16-011132-0007-CO

Redactado por: Fernando Cruz Castro

Clase de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Control constitucional: Sentencia estimatoria

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia con nota separada

Sentencias Relacionadas Sentencias del mismo expediente

Sentencia con datos protegidos, de conformidad con la normativa vigente

Contenido de Interés:

Temas Estratégicos: Ambiental

Objetivos de Desarrollo Sostenible: Vida de ecosistemas terrestres (Obj 15)

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: AMBIENTE

Subtemas:

- NO APLICA.

Tema: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Subtemas:

- NO APLICA.

AMBIENTE. CONCESIONES EN REFUGIO DE VIDA SILVESTRE OSTIONAL

Expediente: 16-011132-0007-CO

Sentencia: 022606-22 de 28 de setiembre de 2022

Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Norma impugnada: Artículo 8 incisos a) b) parcialmente, c) parcialmente, d), f) y g); artículo 9; artículo 10; artículo 12 incisos a) b) parcialmente, c, d, e) parcialmente, f) y el artículo 26 de la Ley del Refugio de Vida Silvestre Ostional y su transitorio VII.

Parte dispositiva: Se declara CON lugar la acción. En consecuencia, se anula en su totalidad la Ley n°9348 "Refugio de Vida Silvestre Ostional" y por conexidad además el decreto ejecutivo n°41134-Minae del 10 de abril del 2018 "Reglamento a la Ley N° 9348 del Refugio de Vida Silvestre Ostional. Lo anterior por vicio sustancial de procedimiento debido a la falta de sustento técnico. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. El Magistrado Cruz Castro, el Magistrado Castillo Víquez y la Magistrada Garro Vargas consignan nota por separado. El Magistrado Cruz Castro, el Magistrado Rueda Leal y el Magistrado Garita Navarro consignan razones adicionales. Reséñese esta sentencia en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese al accionante, al Presidente de la Asamblea Legislativa, al Ministro de Ambiente y Energía, a la Procuraduría General de la República y al Consejo Interinstitucional Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (CIMACO).-

VI.- Sobre si los usos de suelo de autorizados en los artículos 8 y 12 de la ley impugnada, violentan el Derecho de la Constitución.- Las accionantes estiman que solo las concesiones para uso habitacional, albergues de ecoturismo e infraestructura para investigaciones científicas son constitucionales, cuestionando los otros usos previstos en los artículos 8 y 12, tales como:

- "Uso agropecuario sostenible de pequeña escala" (inciso a del art.8).
- "Uso... habitacional recreativo." (inciso b del art.8)
- "Cabinas... de ecoturismo." (inciso c del art.8)
- "Uso comercial destinado a sustentar servicios básicos de apoyo a las comunidades y visitantes" (inciso d del art.8)
- "Instalaciones para servicios comunales y de bienestar social." (inciso f del art.8)
- "Investigación y operación de proyectos comunales." (inciso g del art.8)

Usos que son reiterados en el artículo 12, cuando se refiere al canon que deberá pagar el concesionario para realizar dichos usos. Consideran que todos esos usos son incompatibles con el ambiente, que se está desprotegiendo a los manglares, que con ello se está reduciendo el bosque sin ninguna compensación, y que de todas formas, un diputado que participó en la votación de esta ley, por tener un terreno allí, debió abstenerse, viciando todo el articulado con su votación. En criterio de la Procuraduría General de la República, la normativa resulta inconstitucional por cuanto, conforme a los precedentes de la Sala Constitucional relativos al Refugio de Vida Silvestre Ostional (voto número 13-010158), una ley que permita allí el otorgamiento de concesiones para

actividades distintas a la "investigación, protección, capacitación y ecoturismo" debe contar, entre sus antecedentes, con un estudio de impacto ambiental aprobado por la Setena, y no se aprecia en el expediente legislativo No. 18939, el cual dio origen a la Ley No. 9348, que ese requisito haya sido cumplido. Indica que esas normas serían inconstitucionales por quebranto de los artículos 50 y 89 constitucionales y del principio de intangibilidad de la zona pública, salvo que se interprete, conforme a la Constitución, que la competencia allí conferida queda sometida a las condiciones previas contenidas en el artículo 11 de la Ley, de manera que las áreas de esteros, manglares (cualquiera que sea o haya sido su extensión) y ecosistemas de humedal, las áreas de protección, los bosques, terrenos forestales o con esa aptitud, los 50 metros contados a partir de la pleamar ordinaria y de las rías, las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar, no son susceptibles de ser objeto de una concesión de uso como tampoco de un permiso de uso. Por su parte, en su informe, el Ministro de Ambiente y Energía indica que, la norma objeto de impugnación tiene amplio respaldo técnico, ya que el Área de Conservación elaboró los estudios de fragilidad ambiental, los estudios de la ocupación y de la tenencia de la tierra, el Plan General de Manejo y los diagnósticos biofísicos del Refugio con lo cual se sustenta la base de la Ley N°9348. Por otro lado agrega que, su régimen se ajusta al artículo 82 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre que establece que en los refugios de propiedad estatal y mixtos solamente se permitirá realizar actividades definidas en el plan de manejo elaborado por el área protegida, previa presentación de las evaluaciones de impacto ambiental correspondientes. En los transitorios se establecen una serie de pasos que se deberán de seguir antes de que se pueda dar cualquier concesión en el Refugio, como forma de asegurar que todos los elementos técnicos importantes estén aprobados de previo. Todo lo autorizado en los artículos impugnados por las accionantes tienen informes técnicos que le dan sustento técnico científico y son acordes a la categoría de manejo y proporcionales al objeto de tutela. El Reglamento de Desarrollo Sostenible, para cada uso del suelo se establece la condición y las recomendaciones de manejo. Hay zonas de sobreuso consideradas como zonas de condición muy especial, en estas es necesario establecer medidas correctivas. Así también, el Plan General de Manejo establece los objetivos de manejo y la zonificación, para cada zona se establecen las características, las limitantes y los usos permitidos. Por su parte, el coadyuvante, el Consejo Interinstitucional para el Manejo Participativo del Refugio de Vida Silvestre Ostional, indica que el alegato referente a que los artículos 8 y 12 de la Ley 9348 permiten usos que no es posible realizar dentro de terrenos estatales es improcedente, ya que se basa en la consideración de que el Refugio en cuestión es propiedad 100% estatal, cuando en realidad es propiedad mixta. Las normas impugnadas, lejos de reducir el alcance de la protección ambiental, en realidad tienden a hacerla efectiva mediante la ordenación y regulación del uso del suelo, con el objeto de armonizar los fines de conservación del Refugio y el hecho ineludible de la presencia de particulares en el mismo. En cuanto a la carencia de informe técnico indica que, el estudio técnico previo es el realizado por el Dr. Allan Astorga, denominado "Informe de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Manejo Ostional". Aun cuando el Refugio fue declarado como estatal por parte de esta Sala, en realidad, nunca ha sido estatal sino mixto, por la demostrada existencia de propiedad privada en un porcentaje considerable del territorio y que fue constituida desde antes de la creación del mismo.

De todo lo cual, esta Sala determina en efecto la existencia de la inconstitucionalidad, pero no solo de las normas impugnadas, sino de toda la ley, conforme se explica a continuación.

-El Refugio de Vida Silvestre Ostional es propiedad del Estado y ninguna propiedad demanial puede ser reducida por ley si no hay previos estudios técnicos que lo justifiquen: El área de las reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios de vida silvestre, reservas biológicas del patrimonio forestal, sólo podrá ser reducida por ley de la República, previos estudios técnicos correspondientes que justifiquen esta medida (artículo 40 de la Ley Forestal). Y esto es así en virtud de que el bien jurídico que se protege es el "recurso forestal", término que "significa la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural," (resolución de la Sala Constitucional número 2233-93, de las nueve horas treinta y seis minutos del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y tres). En este sentido, el artículo 69 de la Constitución Política es que habla de "explotación racional de la tierra", constituyéndose un principio fundamental su protección. El Refugio es definido como propiedad estatal por lo que no se pueden realizar actividades de desarrollo o de explotación de los recursos naturales. Ninguna ley puede cambiar sin más tal naturaleza estatal, indicando que es "mixta", sin sustento técnico específico. La naturaleza estatal no cambia aunque una norma legal pretenda cambiar la naturaleza del refugio indicando que es de propiedad mixta. Así, pues, una modificación de la naturaleza, implica un daño al medio ambiente. En efecto, el Refugio de Vida Silvestre Ostional que se encuentra ubicado en la zona marítimo terrestre, es propiedad del Estado. Sobre ella, el Estado tiene plena jurisdicción, por lo que no se puede disponer a favor de los particulares la realización de ninguna actividad, como las que se autorizan en los artículos 8 y 12 impugnados. Las leyes que se relacionan con el ambiente (Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Conservación de la Vida Silvestre y su Reglamento, la Ley Forestal y la Ley de Zona Marítimo Terrestre, por ejemplo), no previeron al Refugio de Vida Silvestre Ostional como un refugio de propiedad mixta a partir del cual se puedan autorizar actividades o proyectos de desarrollo o de explotación de los recursos naturales. Ello se hizo hasta el año 2013, por la ley que está siendo ahora impugnada, la cual, en sentido contrario a lo dicho por la Jurisprudencia de esta Sala, lo que hizo fue cambiar la naturaleza del Refugio de estatal a mixta con el fin de permitir otros usos en este Refugio, y sin estudio técnico previo que lo justificara, según se ha dicho.

-La ley impugnada, en sus distintas normas, desafectan y reducen el grado de protección del Refugio de Vida Silvestre Ostional: Tal como apunta la parte accionante, el legislador estableció varias disposiciones que implican una desafectación del área a proteger y reducen el grado de protección que le había sido conferido. Lo anterior, sin que ello haya sido justificado en un estudio técnico, como reiteradamente lo ha señalado este Tribunal. El artículo 5, por ejemplo, cambió su naturaleza jurídica de un refugio de naturaleza meramente pública a uno mixto, estableciendo que, a partir de ese momento, ya no solo estaría conformado por terrenos propiedad del Estado, sino además, por terrenos propiedad de particulares que hayan sido inscritos en el registro respectivo y, aunque la norma advierte que ello ocurrirá siempre que ambas formas de propiedad sean sometidas a usos compatibles con sus objetivos de conservación y protección ambiental, bajo un enfoque integral de conservación, lo cierto es que en artículos posteriores autoriza actividades para las cuales no consta un estudio técnico previo, que haya determinado que, a través de estas, no se vaya a afectar el fin para el cual este fue constituido. El artículo 8 aquí cuestionado, dispone que, en "las áreas de naturaleza demanial del Refugio podrán otorgarse concesiones a ocupantes actuales", con excepción de los que estén en

un área de protección de quince metros alrededor de los esteros y manglares del Refugio; bosques, terrenos forestales, ecosistemas de humedales, los cincuenta metros de la zona pública de la zona marítimo terrestre contados a partir de la pleamar ordinaria, las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar. Ese numeral indica que el Área de Conservación puede otorgar concesiones cuando en el estudio que se realice para el caso concreto se determine técnicamente que no son incompatibles con los objetivos y los alcances establecidos en el Plan general de manejo, para los siguientes usos potencialmente compatibles con los objetivos de conservación del Refugio: “a) Uso agropecuario sostenible de pequeña escala. b) Uso habitacional y habitacional recreativo. c) Cabinas y albergues de ecoturismo. d) Uso comercial destinado a sustentar servicios básicos de apoyo a las comunidades y visitantes. e) Infraestructura para investigaciones científicas o culturales y capacitación. f) Instalaciones para servicios comunales y de bienestar social. g) Investigación y operación de proyectos comunales.” Y el artículo 12 incluso establece un pago de cánones para el ejercicio de esas actividades. Es decir, con esas disposiciones no solo pierde el refugio parte de su territorio al cambiar su naturaleza y establecer que existirán terrenos de naturaleza privada dentro de estos, sino que, además, sin un estudio técnico que verifique los eventuales impactos en el ambiente de previo, como lo exigiría el principio precautorio, son autorizadas actividades diversas a las establecidas por la Ley Forestal para este tipo de refugios de naturaleza mixta (por ejemplo: el uso agropecuario, habitacional, y comercial contemplado en el artículo 8 impugnado). El ordinal 9 de la misma ley, también innova autorizando permisos de uso de suelo a instituciones públicas para brindar servicios públicos que resultan ajenos al ámbito de protección, sin que exista un estudio técnico que, de previo, igualmente justifique porqué no solo son desafectadas ciertas áreas de protección, sino también ha reducido el grado de protección ambiental de estas, pues anteriormente todas esas actividades no eran permitidas, y ahora se autorizan en la ley, sin previamente acreditar que no ocasionarán un daño en el ambiente. En similar sentido, el numeral 10 de esta ley, abre la posibilidad al Área de Conservación Tempisque para otorgar permisos de uso de suelo dentro del Refugio a universidades privadas, centros o institutos de investigación y organizaciones comunales locales, para investigación y desarrollo de proyectos comunales. Además, en estos dos numerales no se excluyen las áreas que sí se excluyen para el otorgamiento de concesión, tal y como acertadamente lo afirma la Procuraduría General de la República en su informe. En efecto, no se salvaguarda de la zona pública los humedales, área de bosque, forestales o con esa actitud y demás zonas exceptuadas en los artículos 8 y 11 de la ley, lo que quebranta los numerales 50 y 89 de la Carta Fundamental. Ciertamente la ley impugnada establece en el ordinal 11 que se debe emitir un Plan General de Manejo previo al otorgamiento de concesiones en el Refugio, que determine que los usos estuvieran orientados a los objetivos de conservación del Refugio, con las limitantes y potencialidades técnicas ambientales de cada zona o subzona; sin embargo, dadas las particularidades de este caso, donde se reitera, ya existía una protección normativa mayor y se desafectó no solo parte de su territorio, con propósitos incluso diversos a la tutela ambiental, sino que también fue disminuido el grado de tutela que tenía respecto de algunas áreas, a fin de resolver un problema de ocupación dentro de esta área, lo cual es ajeno a su fin, el origen de la reforma legal requería estar sustentada en un estudio técnico que justificara tales cambios y compensara la tutela ambiental existente, conforme ya lo había indicado este Tribunal, respecto a este mismo refugio, al pronunciarse mediante consulta legislativa sobre el proyecto de ley nro. 18.148, “Ley de Territorios Costeros Comunitarios”, en la sentencia nro. 2013-10158 de las 15:46 horas del 24 de julio de 2013. No obstante, nuevamente se echa de menos.

-Ausencia de respaldo técnico: En el expediente legislativo No. 18939 que dio origen a la Ley No. 9348 no se aprecia que se haya sido cumplido con el requisito de respaldo técnico, en los términos ya indicados por esta Sala en el voto mencionado del 2013-010158. Claramente, de la exposición de motivos del proyecto se extrae que, a ese momento, no tenían los informes técnicos de respaldo, cuando se indica: *“Los estudios técnicos a los que hace referencia la Sala Constitucional se encuentran sumamente avanzados... Oportunamente serán presentados a la corriente legislativa.”* Pese a que el Ministro de Ambiente indica en su informe que habrá un Plan General de Manejo, como un requisito previo para el otorgamiento de las concesiones, y que además habrá un estudio concreto en cada caso, ello no sustituye los estudios técnicos PREVIOS que deben existir como fundamento al proyecto de ley que en el fondo conlleva la reducción del Refugio de Vida Silvestre de Ostional. Ello por cuanto dichos estudios no son una mera formalidad, ni pueden ser sustituidos por estudios posteriores o concretos, sino que, permitir usos de suelo, más allá de los relacionados con la conservación de un Refugio de Vida Silvestre, es desnaturalizar la razón de ser del refugio, reducir en todo caso el área del refugio, y con ello violentar el derecho al ambiente. Sobre lo indicado por el coadyuvante de que el informe técnico de la ley es el realizado por el Dr. Allan Astorga, denominado “Informe de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Manejo Ostional” se debe indicar que esta Sala pudo observar dicho informe, y se concluye que claramente este no es el informe que justifica técnicamente la ley, básicamente por tres razones: la fecha del informe, la justificación y su contenido. Dicho informe data del 2009, el proyecto de ley se presentó en el 2013 y es aportado al expediente legislativo en junio del 2015. Un informe técnico base de un proyecto de ley se debe presentar adjunto al proyecto de ley. Además, nótese que cuando esta Sala conoció del asunto en consulta, en el voto del 2013, nada se dijo en ese momento sobre este informe técnico del 2009 como base del proyecto de ley. Por lo demás, la justificación de dicho informe no tiene relación con el proyecto, pues lo que se indica es que: Es un estudio base para la elaboración del Plan de Manejo del Refugio (*“El objetivo del estudio es desarrollar una zonificación de Índices de Fragilidad Ambiental (IFA) para el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional... con la finalidad de establecer una base técnica para el Plan de Manejo de este conjunto de importantes ecosistemas.”*). Finalmente, su contenido no se refiere a lo que debería referirse un informe técnico que sustente un proyecto de ley que reduzca el nivel de protección de un refugio de vida silvestre, pues no se indica en concreto por qué se reduce, cómo se reduce ni cuáles medidas de compensación se establecen.

-La demanialidad ambiental supone un régimen especial de protección: La declaración de demanialidad por razones ambientales supone una esfera especial de protección, en la medida en que configura un régimen especial de dominio, regulado por normas intensas de derecho público y que procuran el resguardo del cumplimiento de una finalidad de tutela del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Atendiendo a dichas razones constitutivas y en aras de las bondades que subyacen en su dimensión teleológica, cualquier determinación de desafectación total o parcial, o bien, de recomposición de su naturaleza jurídica, exige e impone los debidos análisis técnicos que ponderen la variable ambiental en la toma de la decisión, como derivación de los principios de no regresión, progresividad del ambiente, precautorio, preventivo y pro-natura. La especial protección

constitucional del ambiente impone un exhaustivo estudio de las razones que sustenten ese tipo de determinaciones, en el contexto de los diversos niveles que componen los ecosistemas, así como las relaciones del ambiente con el entorno antropológico y dentro de este, las incidencias sociales, económicas, entre otras. De esa manera, la ausencia de ese tipo de rigor técnico en la variación de naturaleza del dominio público ambiental deja de lado y quebranta, aún por riesgo, el contenido sustancial de ese derecho. Lo mismo ha de advertirse en lo referente a la permisibilidad de la realización de actividades humanas dentro de esos espacios territoriales, sin la debida ponderación del impacto que aquellas pueden llegar a producir en el medio, para lo cual, es menester la consideración del régimen primario de uso del bien, la tipología de ecosistemas convergentes en esa área, la existencia o no de regímenes especiales de uso impuestos por normas jurídicas. En efecto, la variación de uso de un bien al que tradicionalmente se ha conferido un régimen de protección ambiental, precisa de las valoraciones de orden técnico sobre las consecuencias que esas nuevas incursiones antrópicas llegarán a producir en el ecosistema, así como si son congruentes con el medio, bajo un contexto de sostenibilidad ambiental. Esto implica ponderar conductas permitidas, acciones y procedimientos correctivos, medidas de mitigación, acciones compensatorias, entre otra serie de consideraciones que se echan de menos en este expediente. Tal falencia, como se ha expuesto, supone lesiones de orden sustancial que esta Cámara no puede inadvertir si se entiende que el patrimonio público, desde el plano conceptual, dice del conjunto de bienes que por ley (o norma superior) se encuentran afectos a un uso y fin público. Si bien su régimen de uso no es totalmente incompatible con la explotación privativa por parte de terceros, previa habilitación administrativa expresa, lo cual, ha de ser regulado de manera expresa por fuente legal, cuando se trata de un demanio ambiental, la valoración de este marco de actividades permitidas exige de un análisis minucioso, cauteloso, técnico, atendiendo a las condiciones y características propias del ambiente, como bien jurídico tutelado y su innegable significancia para el ámbito de los derechos humanos contemporáneos y de generaciones futuras. Es esa finalidad de protección la que impone el tipo de consideraciones especiales y de orden técnico al que se viene haciendo referencia, en procura de cumplir con la obligación constitucional de velar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Esto implica, además, la valoración de las acciones de recuperación de las zonas de incidencia e impacto de los diversos ecosistemas, como medio necesario para la regeneración ambiental y el fortalecimiento del Patrimonio Natural del Estado. Esa función de la propiedad pública justifica que su titularidad no fenezca por aspectos de temporalidad, que las acciones de recuperación no se encuentren afectas por el decurso del tiempo, así como que no sean oponibles o generen un mejor derecho, las acciones registrales que produzcan un detrimento de ese régimen especial de propiedad.

-El Refugio de Vida Silvestre Ostional es patrimonio natural del Estado: Es claro que el Refugio de Vida Silvestre Ostional es patrimonio natural del Estado. El patrimonio natural del Estado está 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. Sugiere esto, sin duda alguna, que aunque se ubiquen en el Refugio de Vida Silvestre Ostional personas con terrenos ocupados con anterioridad a su creación, si los terrenos en que se ubican aquellos forman parte del Refugio, deberá decretarse la correspondiente expropiación. Lo que significa que el legislador no puede establecer el carácter mixto del refugio, sin sustento técnico alguno. Sobre esa base, la ley impugnada, en tanto permite autorizar actividades en el Refugio de Vida Silvestre Ostional que no tiendan a su protección e investigación, resulta inconstitucional. Inconstitucionalidad que resulta, tanto por la forma, como por el fondo. En cuanto a la forma, se constató que no existe en el expediente legislativo un estudio técnico que analice y determine la posibilidad de reducir la protección ambiental en aplicación del principio de objetivación de la tutela ambiental, lo cual constituye un vicio esencial de inconstitucionalidad en el trámite del proyecto, en los términos del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, tal como esta Sala lo ha indicado antes. Además, también resulta en una inconstitucionalidad por el fondo por cuanto, en acatamiento del Principio Precautorio, se requiere de previo a cambiar la naturaleza del Refugio, su ámbito de protección, y a posibilitar concesiones, de un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de Secretaría Técnica Ambiental, de modo tal que se demuestre el tipo de daño y las medidas que deban adoptarse, estudio que se echa de menos en esta iniciativa de ley, ya que no podría dejar de protegerse un refugio sin criterios técnicos que así lo respalden. Por lo tanto dicha omisión implica una violación del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales, aspecto señalado en el vicio de forma analizado en esta sentencia. Siendo que, por tratarse de un vicio de forma, la inconstitucionalidad es de toda la ley, y no solamente de las normas impugnadas. Así, carece de interés pronunciarse respecto de los demás extremos alegados por la parte accionante, dadas las consecuencias que ello implica, cuales son, la nulidad de toda la ley aquí impugnada.

Finalmente sobre el argumento de que la ley es nula porque, un diputado concreto que votó a su favor tenía intereses específicos, ello no es un argumento de constitucionalidad, sino de legalidad, que podrá ventilarse en la vía penal donde corresponderá examinar si ha habido algún ilícito al respecto.

VII.- Conclusión.- Se comprueba que la Ley impugnada contiene un cambio en la naturaleza del Refugio de Vida Silvestre de Ostional que disminuye su nivel de protección al permitir usos de suelo, y por tanto concesiones, más allá de la protección, investigación, capacitación y ecoturismo. Se comprueba que ello se aprobó sin estudios técnicos que acrediten la situación fáctica, la viabilidad técnica, así como la razonabilidad y proporcionalidad como parámetros de constitucionalidad, principios que debe observar toda norma jurídica, principalmente cuando se trata de afectar bienes públicos como sucede en el caso concreto. Así entonces, se declara la inconstitucionalidad de toda la Ley n°9348 "Refugio de Vida Silvestre Ostional", por falta de sustento técnico que justifique permitir usos de suelo distintos a la investigación, protección, capacitación y ecoturismo y con ello desproteger el derecho al ambiente. Al carecer de este criterio técnico, la reforma legal en cuestión aquí impugnada presenta un vicio de procedimiento legislativo que la hace inviable y lesiva del principio precautorio, de objetivación de la tutela ambiental, del principio de no regresión ambiental, de una explotación racional de la tierra y por ende, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tal como dispone nuestra Constitución Política, del ordinal 5 de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, del numeral 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y del artículo 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. En consecuencia, se anula por inconstitucional la Ley n°9348 "Refugio de Vida Silvestre Ostional" y además por conexidad se anula el decreto ejecutivo n°41134 del 10 de abril del 2018.

Quedando entonces, toda la normativa que resguarda el Refugio de Vida Silvestre de Ostional como vigente, en cuenta, la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre (Ley n°6919 del 17 de noviembre de 1983) y los decretos n°16531 del 18 de julio de 1985 y n°22551 del 14 de setiembre de 1993.

VIII.- Sobre los efectos de esta declaratoria con lugar y la nulidad de la ley impugnada con efectos declarativos y retroactivos.- Ante el vicio de procedimiento sustancial evidenciado en el trámite del proyecto legislativo nro. 18.939, y ante la falta de un estudio técnico que justificara la desafectación y disminución del grado de protección ambiental del Refugio de Vida Silvestre de Ostional, la declaratoria con lugar de esta acción implica, según se dijo, la nulidad de toda la Ley n°9348 “Refugio de Vida Silvestre Ostional” y además por conexidad del decreto ejecutivo n°41134 del 10 de abril del 2018. En este sentido, tal como lo establece el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se podrá declarar la nulidad de cualquier otra disposición normativa que resulte necesaria por conexión o consecuencia. Además, esta anulatoria opera con efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas. Lo anterior sin perjuicio de eventuales derechos adquiridos de buena fe, que pudieran haberse generado al amparo de títulos de habilitación administrativa para actividades **congruentes** con el carácter demanial del citado refugio. No ostentan tal condición, los títulos de adquisición de dominio incongruentes con tal demanialidad, como serían aquellos que se hubieren otorgado o inscrito a partir de la creación y de declaratoria de demanialidad del refugio y cuya condición, hace inviable validar esa modalidad adquisitiva. Ello por cuanto, conforme lo ha indicado esta Sala en varias ocasiones sobre bienes de dominio público no procede alegar derecho adquirido alguno (ver al respecto los votos de esta Sala n°2005-03669, 2000-0698).

Por tanto:

Se declara CON lugar la acción. En consecuencia se anula en su totalidad la Ley n°9348 “Refugio de Vida Silvestre Ostional” y por conexidad además el decreto ejecutivo n°41134-Minae del 10 de abril del 2018 “Reglamento a la Ley N° 9348 del Refugio de Vida Silvestre Ostional. Lo anterior por vicio sustancial de procedimiento debido a la falta de sustento técnico. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. El Magistrado Cruz Castro, el Magistrado Castillo Viquez y la Magistrada Garro Vargas consignan nota por separado. El Magistrado Cruz Castro, el Magistrado Rueda Leal y el Magistrado Garita Navarro consignan razones adicionales. Reséñese esta sentencia en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese al accionante, al Presidente de la Asamblea Legislativa, al Ministro de Ambiente y Energía, a la Procuraduría General de la República y al Consejo Interinstitucional Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (CIMACO).-

CO03/23

... Ver menos

Citas de Legislación y Doctrina Sentencias Relacionadas Objetivos de Desarrollo Sostenible

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 069- Explotación racional de la tierra

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “...el artículo 69 de la Constitución Política es que habla de “explotación racional de la tierra”, constituyéndose un principio fundamental su protección. El Refugio es definido como propiedad estatal por lo que no se pueden realizar actividades de desarrollo o de explotación de los recursos naturales. Ninguna ley puede cambiar sin más tal naturaleza estatal, indicando que es “mixta”, sin sustento técnico específico. La naturaleza estatal no cambia aunque una norma legal pretenda cambiar la naturaleza del refugio indicando que es de propiedad mixta. Así, pues, una modificación de la naturaleza, implica un daño al medio ambiente...” CO03/23

... Ver menos

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 6. LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ANOTADA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 089- Anulación por conexidad de otras normas o actos

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. “...tal como lo establece el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se podrá declarar la nulidad de cualquier otra disposición normativa que resulte necesaria por conexión o consecuencia. Además, esta anulatoria opera con efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas. Lo anterior sin perjuicio de eventuales derechos adquiridos de buena fe, que pudieran haberse generado al amparo de títulos de habilitación administrativa para actividades **congruentes** con el carácter demanial del citado refugio. No ostentan tal condición, los títulos de adquisición de dominio incongruentes con tal demanialidad, como serían aquellos que se hubieren otorgado o inscrito a partir de la creación y de declaratoria de demanialidad del refugio y cuya condición, hace inviable validar esa modalidad adquisitiva. Ello por cuanto, conforme lo ha indicado esta Sala en varias ocasiones sobre bienes de dominio público no procede alegar derecho adquirido alguno (ver al respecto los votos de esta Sala n°2005-03669, 2000-0698)...” CO03/23

... Ver menos

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 2. PRINCIPIOS CON JURISPRUDENCIA

Tema: Precautorio

Subtemas:

- NO APLICA.

PRINCIPIO PRECAUTORIO. "...en acatamiento del Principio Precautorio, se requiere de previo a cambiar la naturaleza del Refugio, su ámbito de protección, y a posibilitar concesiones, de un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de Secretaría Técnica Ambiental, de modo tal que se demuestre el tipo de daño y las medidas que deban adoptarse, estudio que se echa de menos en esta iniciativa de ley, ya que no podría dejar de protegerse un refugio sin criterios técnicos que así lo respalden. Por lo tanto dicha omisión implica una violación del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales, aspecto señalado en el vicio de forma analizado en esta sentencia. Siendo que, por tratarse de un vicio de forma, la inconstitucionalidad es de toda la ley, y no solamente de las normas impugnadas..." CO03/23

... Ver menos

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 089- Protección de bellezas naturales y patrimonio histórico y artístico

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. "...Esto implica, además, la valoración de las acciones de recuperación de las zonas de incidencia e impacto de los diversos ecosistemas, como medio necesario para la regeneración ambiental y el fortalecimiento del Patrimonio Natural del Estado. Esa función de la propiedad pública justifica que su titularidad no fenezca por aspectos de temporalidad, que las acciones de recuperación no se encuentren afectas por el decurso del tiempo, así como que no sean oponibles o generen un mejor derecho, las acciones registrales que produzcan un detrimento de ese régimen especial de propiedad..." CO03/23

... Ver menos

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 050- Ambiente

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. "...La demanialidad ambiental supone un régimen especial de protección: La declaración de demanialidad por razones ambientales supone una esfera especial de protección, en la medida en que configura un régimen especial de dominio, regulado por normas intensas de derecho público y que procuran el resguardo del cumplimiento de una finalidad de tutela del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Atendiendo a dichas razones constitutivas y en aras de las bondades que subyacen en su dimensión teleológica, cualquier determinación de desafectación total o parcial, o bien, de recomposición de su naturaleza jurídica, exige e impone los debidos análisis técnicos que ponderen la variable ambiental en la toma de la decisión, como derivación de los principios de no regresión, progresividad del ambiente, precautorio, preventivo y pro-natura. La especial protección constitucional del ambiente impone un exhaustivo estudio de las razones que sustenten ese tipo de determinaciones, en el contexto de los diversos niveles que componen los ecosistemas, así como las relaciones del ambiente con el entorno antropológico y dentro de este, las incidencias sociales, económicas, entre otras. De esa manera, la ausencia de ese tipo de rigor técnico en la variación de naturaleza del dominio público ambiental deja de lado y quebranta, aún por riesgo, el contenido sustancial de ese derecho. Lo mismo ha de advertirse en lo referente a la permisibilidad de la realización de actividades humanas dentro de esos espacios territoriales, sin la debida ponderación del impacto que aquellas pueden llegar a producir en el medio, para lo cual, es menester la consideración del régimen primario de uso del bien, la tipología de ecosistemas convergentes en esa área, la existencia o no de regímenes especiales de uso impuestos por normas jurídicas..." CO03/23

... Ver menos

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 6. LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ANOTADA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 075- Asunto previo en vía judicial o administrativa pendiente de resolución

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. “...III.- La legitimación de las accionantes.- El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de “*intereses difusos*”, que son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (*difuso*) entre una pluralidad no identificada de sujetos. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de “difusos”, tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el buen manejo del gasto público, y el derecho a la salud, entre otros. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no es taxativa. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses “*que atañen a la colectividad en su conjunto*”, se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa. A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior porque acuden en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el derecho al ambiente. Por lo que las actoras se encuentran perfectamente legitimadas para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, cumplieron los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo del asunto...” CO03/23

... **Ver menos**

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Nota separada

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: AMBIENTE

Subtemas:

- NO APLICA.

Exp: 16-011132-0007-CO

Res. n.°2022-022606

NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

Con el respeto acostumbrado, he decidido incluir esta nota para perfilar un aspecto de la sentencia de la mayoría que, desde mi perspectiva, requiere aclaración.

Coincido con las consideraciones de la mayoría para la estimatoria de la acción de inconstitucionalidad, en el siguiente sentido:

“[N]o existe en el expediente legislativo un estudio técnico que analice y determine la posibilidad de reducir la protección ambiental en aplicación del principio de objetivación de la tutela ambiental, lo cual constituye un vicio esencial de inconstitucionalidad en el trámite del proyecto.”

Esta *ratio* -la exigencia de estudios técnicos que fundamenten una iniciativa parlamentaria que tienda a disminuir el grado de protección otorgado a los recursos naturales- es congruente con mi línea de votación en asuntos similares (ver mi voto salvado a la resolución n.°2020-013837, de la opinión consultiva relativa al proyecto de aprobación de la “Ley para el aprovechamiento sostenible de la pesca de camarón en Costa Rica”; mi voto salvado a la sentencia n.°2020-013836, relativa a la acción de inconstitucionalidad contra la ley n.°9610 de 17 de octubre de 2018, denominada “Modificación de límites de la Reserva Biológica Lomas de Barbudal para el desarrollo del Proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del Río Tempisque y Comunidades Costeras”; y mi voto salvado a la sentencia n.°2020-18213, relativa a la acción de inconstitucionalidad contra los arts. 13 y 14 del decreto ejecutivo n.°38681-MAG-MINAE del 9 de octubre de 2014, “Ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del Océano Pacífico Costarricense”).

Desde mi perspectiva, es suficiente con que la zona es cuestión haya sido declarada por las autoridades públicas como un refugio

nacional de fauna silvestre para que se declare con lugar esta acción de inconstitucionalidad. Esto, al margen de cuál es la naturaleza del refugio en cuestión y de entrar a realizar un examen sobre si ese refugio forma parte o no del Patrimonio Natural del Estado (PNE). Es decir, no es estrictamente necesario asimilar este refugio nacional con el PNE para entender que se debe aplicar la *ratio* de la resolución. Hago esta advertencia con el propósito que la Sala sea más precisa en el empleo de los conceptos, pues cada área silvestre protegida tiene asociada una categoría de manejo específica y esto es necesario respetarlo en aras de atender las especificidades del ecosistema bajo examen y la protección que se le procura otorgar. Recuérdese, al respecto, que el art. 32 de la Ley Orgánica del Ambiente establece justamente una clasificación de las distintas áreas silvestres protegidas, dentro de las cuales se encuentran las reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos nacionales. En este sentido, es que considero que no cabe asociar necesariamente los conceptos de refugio de vida silvestre con el de PNE, porque este es un concepto expresamente delimitado por el legislador y que fue explicado en la sentencia n.º **2021-017783** en los siguientes términos:

"La inclusión en el PNE responde a determinadas características y cualidades que ameritan su inventario por parte del MINAE y restringe las actividades que se pueden llevar a cabo en dichos terrenos, justamente, en aras de proteger el recurso forestal. Sobre el particular, conviene citar en lo conducente lo señalado por la Ley Forestal, norma que es la que define y delimita las cualidades del PNE:

"Art. 13.- Constitución y administración. 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.

El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio. Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este.

Art.14.- Condición inembargable e inalienable del patrimonio natural Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado, detallados en el artículo anterior, serán inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley.

Art. 16.- Linderos

El Ministerio del Ambiente y Energía delimitará, en el terreno, los linderos de las áreas que conforman el patrimonio natural del Estado. *El procedimiento de deslinde se fijará en el reglamento de esta ley.*

Art. 18- Autorización de labores. En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esta ley, una vez aprobadas por el ministro de Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley para autorizar el aprovechamiento de agua para consumo humano y construcción de obras conexas en el Patrimonio Natural del Estado, N° 9590 del 3 de julio de 2018)

Art. 18 bis Aprovechamiento de agua para abastecimiento de poblaciones. El Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) podrá autorizar el aprovechamiento de agua proveniente de fuentes superficiales y la construcción, la operación, el mantenimiento y las mejoras de sistemas de abastecimiento de agua, en inmuebles que integran el patrimonio natural del Estado, previa declaración, por el Poder Ejecutivo, de interés público, en específico para un abastecimiento poblacional imperioso y a favor de los entes autorizados prestadores de servicio público (...)" (Lo destacado no corresponde al original).

(...)

En consecuencia, se insiste, en las áreas silvestres protegidas su administración está delimitada por la correspondiente categoría de manejo impuesta, siendo que no puede haber una reducción de estas áreas a través de disposiciones o medidas infra legales;

(...)

Es preciso insistir que para las áreas silvestres protegidas se establecen normas específicas correspondientes a su categoría de manejo, según sea una reserva forestal, zona protectora, reservas biológicas, etc. y su delimitación viene dada por disposición del Ejecutivo o del Legislativo de conformidad con sus específicas características y los objetivos concretos que motivaron la declaratoria en cuestión (ver arts. 35 y 36 de la LOA). Lo mismo corresponde señalar en relación con los sitios declarados de importancia internacional conforme la Convención Ramsar y respecto del PNE. Debe insistirse que la selección de los humedales que se inscriban en la "Lista Ramsar" está basada en su interés internacional desde el punto de vista ecológico, botánico, zoológico, limnológico o hidrológico y su retiro de la lista solo podría responder a "motivos urgentes de interés nacional" (art. 2 de la Convención Ramsar). Finalmente, tal y como se detalló en la normativa recién transcrita, el PNE está delimitado así por unas específicas características reguladas en la propia Ley Forestal y que establece en los arts. 13, 14, 18 y 18 bis su definición, su administración y las actividades específicas y concretas que se pueden llevar a cabo en estas áreas."

Debe subrayarse en lo anterior que cada área silvestre protegida puede ser asociada con una categoría específica de manejo que delimita regulaciones específicas para su inscripción, manejo y aprovechamiento racional acorde con la protección conferida. Además, que el PNE está constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, pero justamente por tal motivo es que no necesariamente se debe identificar como si fuera lo mismo que un refugio de vida silvestre, el cual podría estar eventualmente constituido únicamente por ecosistemas de índole marino o de humedal. Nótese que en el caso concreto, cuando se ampliaron los límites del Refugio Nacional Vida Silvestre Ostional, se incluyeron diversos ecosistemas que no se caracterizan por su vocación boscosa. Al respecto, el art. 2 del por decreto ejecutivo n.º 22551 del 14 de setiembre de 1993, "Amplía Refugio Nacional Vida Silvestre Ostional" dispone en lo conducente lo siguiente:

“Artículo 2º-Con el fin de ordenar la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional estará constituido por los siguientes sectores: a) El Sector Marino que comprende las aguas territoriales según la delimitación anterior, b) El Sector Ostional, que comprende el principal sitio de desove de la tortuga lora en la Playa Ostional, c) El Sector Humedal Estuarino que conforman las áreas de manglar y d) El Sector Guiones, que comprende la Playa Pelada y la Playa Guiones”.

Esto confirma que no necesariamente se trata de terrenos forestales y, por lo tanto, que se trata de PNE.

Hecha esta precisión, reitero que coincido con las razones que llevaron a este Tribunal a declarar con lugar la acción de inconstitucionalidad.

Anamari Garro V.
Magistrada
CO03/23

... Ver menos

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Nota separada

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: AMBIENTE

Subtemas:

- NO APLICA.

Expediente: 16-011132-0007-CO.

Nota del Magistrado Castillo Víquez.

Coincido con la Mayoría, en la necesidad de justificar técnicamente una ley que pretenda desafectar una zona que en su momento fue reservada para una determinada protección ambiental. Aun cuando en este caso, se mantuvo la condición de Refugio Nacional de Vida Silvestre, con la ley impugnada se pasó de un régimen de propiedad estatal a uno mixto, demeritando el nivel de tutela que se asignaba originariamente a ese bien demanial, sin estar fundado en un estudio técnico. Ahora bien, debo precisar que, en mi criterio, el estudio o aporte técnico que sea planteado y valorado ante la Asamblea Legislativa, puede provenir de cualquier entidad u órgano debidamente acreditado y especializado en la materia de la que sea objeto el proyecto de ley en estudio ante la Asamblea Legislativa, siempre que esté técnicamente sustentado.

Asimismo, reafirmo que, en efecto, cualquier actividad a realizar dentro de este tipo de refugios queda sujeto a lo establecido por la Ley Forestal, la cual actualmente dispone lo siguiente:

“Artículo 18- Autorización de labores. En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esta ley, una vez aprobadas por el ministro de Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley”.

Lo cual es definido precisamente en los Planes de Manejo que establece el propio MINAE al respecto, dependiendo del tipo de área de protección asignada. Sin embargo, dadas las particularidades de este caso, donde se reitera, ya existía una protección normativa mayor y, por ley se desafectó no solo parte de su territorio, con propósitos incluso diversos a la tutela ambiental, sino que también fue disminuido el grado de tutela que tenía respecto de algunas áreas, a fin de resolver un problema de ocupación dentro de esta área, lo cual es ajeno a su fin, el origen de la reforma legal requería estar sustentada en un estudio técnico que justificara tales cambios y compensara la tutela ambiental existente, conforme ya lo había indicado este Tribunal para este caso en particular.

Fernando Castillo V.
Magistrado

... Ver menos

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Nota separada

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: AMBIENTE

Subtemas:

- NO APLICA.

IX.- Nota del Magistrado Cruz Castro.- La persistente voluntad política en perjuicio de la tutela del ambiente. Esta nota pretende puntualizar la persistente voluntad del legislador en dictar una ley, a todas luces inconstitucional. La reiteración de estas decisiones legislativas ignoran normas constitucionales y fallos que esta Sala ha dictado sobre un tema tan relevante como la protección del ambiente. Cuatro sentencias de la Sala Constitucional no fueron suficiente para que ahora, mediante este quinto fallo, se comprendiera que, el Refugio de Vida Silvestre Ostional es un bien de dominio público, que por ello, forma parte del patrimonio nacional del Estado, y que por tanto, no es posible autorizar, sin sustento técnico -ni siquiera vía legal- actividades más allá de la protección y la investigación. No se justifica que un asunto tan claro, haya requerido cinco sentencias de esta instancia Constitucional, para enmendar una cuestionable voluntad del parlamento. Se pretendió, en varias ocasiones, que una norma legal autorizara que sujetos particulares se apropiaran de un refugio como este, desconociendo que son bienes de los ciudadanos de

ahora y del porvenir; de igual forma, se pretendió variar la naturaleza pública del refugio. Nótese que este proceder del legislador podría hacerlo sujeto de responsabilidad administrativa por persistir en la aprobación de normativa inconstitucional. No aprecio una razón que justifique esta reiterada voluntad legislativa a contrapelo de la tutela del ambiente. En algunas ocasiones la voluntad política no está en sintonía con la protección de bienes comunales de excepcional valor para el ambiente, esto es lo que aprecio en la reiteración de leyes que pretenden debilitar o anular tal tutela, dándole preeminencia a la codicia individual frente a los intereses de la comunidad. No siempre podrá intervenir la Sala para tutelar los intereses comunitarios, en este caso, a pesar de la lentitud de la intervención judicial, se pudo tutelar el ambiente y reivindicar su preeminencia.

X.- Razones adicionales de los Magistrados Cruz Castro, Rueda Leal y Garita Navarro, con redacción del primero.- Pese a que la inconstitucionalidad encontrada por esta Sala resultó tan severa como para anular toda la ley impugnada, procedemos a realizar los siguientes apuntes sobre el Transitorio VII de la ley, también aquí impugnado. El transitorio VII impugnado indica que se suspenden los procesos de desalojo de ocupantes mientras se resuelven las solicitudes de concesión que se presenten al amparo de la Ley. Lo cual, en criterio de los accionantes constituye un quebranto del artículo 50 constitucional, por perpetuar con ello la irregularidad del refugio. Por su parte, la Procuraduría General de la República indica en su informe que, efectivamente se observa una lesión al derecho al ambiente, consagrado en el artículo 50 de la Constitución. Ello por cuanto, de dicho transitorio se entiende que, mientras se publica el Decreto Ejecutivo con "*los parámetros que permitan la valoración ambiental del Plan de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional*", se ajusta el Plan de Manejo a esos lineamientos, se aprueba y publica el Plan de Manejo (previéndose para lo anteriormente citado el plazo de un año), se presentan las solicitudes (para lo cual se confiere el plazo de 6 meses a partir de la publicación del Plan de Manejo) y se resuelven las solicitudes de concesión (para lo cual no se establece un plazo); no se iniciarán procesos de desalojo. Lo anterior, sin diferenciar aquellos casos de ocupaciones sobre áreas no concesionables, como la zona pública o por personas que no califican para el otorgamiento de concesiones, como es el caso de las sociedades mercantiles o personas con menos de diez años de ocupación al momento de la entrada en vigencia de la Ley. Indica la Procuraduría que la inconstitucionalidad provendría en la autorización, por el plazo indicado, más el que transcurra para la resolución denegatoria de las solicitudes, que se utilicen y exploten áreas no concesionables, respecto de las cuales la protección del ambiente impone la desocupación inmediata. Agrega en su informe que, no puede dejar de señalarse que en el documento "*Análisis del desarrollo de la distribución de la infraestructura habitacional en las propiedades estatales y privadas del RNVS Ostional*" del año 2010, se identifican 12 construcciones en zona pública (folio 634 del expediente legislativo); en el Diagnóstico para el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (2010) se enlistan cinco sociedades anónimas que obtuvieron permiso de uso dentro del Refugio (folio 1511 del expediente legislativo); y en el oficio No. ACT-OR-969-2015 se enumeran 32 denuncias por usurpación a terrenos del Refugio, interpuestas entre los años 2007 y 2014 (folio 756 del expediente legislativo). Adicionalmente, la norma transitoria sería inconstitucional si suspendiera también los desalojos y derribos o demoliciones ordenados en procesos judiciales donde se discuta la legalidad de ocupaciones en este sector costero, lo cual constituiría un quebranto de los principios de separación de funciones e independencia entre poderes. La potestad legislativa no puede anular o archivar una causa judicial, salvo los casos en los que la Constitución lo autorice, expresamente; con mayor razón, si se trata de la tutela de bienes de interés colectiva. El órgano asesor de esta jurisdicción, concluye que se constata una lesión al derecho al ambiente, consagrado en el artículo 50 de la Constitución y a los principios de la tutela del derecho ambiental a cargo del Estado, así como de separación de funciones e independencia entre poderes, por parte del transitorio VII, salvo que se interprete, conforme a la Constitución, que ese transitorio no impide la continuación o ejecución de los procesos judiciales iniciados o tramitados al amparo de la legislación vigente, y que, no suspende los desalojos en las zonas no concesionables o en aquellas que se encuentren ocupadas por personas físicas o jurídicas que no califiquen para el otorgamiento de concesiones. Por su parte, el coadyuvante, el Consejo Interinstitucional para el Manejo Participativo del Refugio de Vida Silvestre Ostional, indica que este transitorio se corresponde con el voto de la Sala citado, pues un desalojo inmediato llevado a cabo sin que se hayan aprobado los criterios e instrumentos técnicos y el respectivo Plan de Manejo, iría en contra de lo ordenado por esta Sala en el voto 16892-2009.

Al respecto, consideramos que esta inconstitucionalidad también lo es respecto del transitorio VII, acogiendo los argumentos de los accionantes y la Procuraduría. Dicho transitorio establece literalmente lo siguiente:

"TRANSITORIO VII.- *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, y mientras no sean resueltas las solicitudes de concesión que con base en ella se presenten, no se iniciará ningún proceso de desalojo a ocupantes presentes en el Refugio al momento de la entrada en vigencia de esta.*"

La norma transitoria bajo examen establece un tratamiento genérico de impedimento de instrucción de procesos de desalojo de ocupantes presentes en el refugio al momento de entrada en vigor de la norma. Es decir, ese precepto pretende dar un trato paritario de restricción de desalojo pese a que pueden concurrir en ese sector una serie de hipótesis que, por sus particularidades, merecerían soluciones diversas. La norma no discrimina la situación de ocupantes ilegales por estar en zonas no concesionables, desalojos ya iniciados por la vía judicial, o desalojos en aquellas zonas ocupadas por personas físicas o jurídicas que no califiquen para el otorgamiento de concesiones. Tampoco pondera las circunstancias de ocupaciones que pudieran encontrarse amparadas a un título habilitante legítimo y en esa medida, pretende dar una solución única a condiciones disímiles, contrario al derecho de igualdad constitucional. Por otro lado, al pretender suspender los procesos de desalojo de los ocupantes presentes del Refugio, sin establecer plazo concreto alguno y sin diferenciar situaciones como las apuntadas, potencia una ocupación en precario en beneficio de ocupantes irregulares, lo que se traduce, al menos de manera transitoria, en una suerte de legitimación de aquellos, lo que resulta, a no negarlo, contrario al deber de tutela del ambiente. Cabe destacar que, en tanto demanio público ambiental, el Estado no solamente se encuentra empoderado a ejercer las acciones de tutela inmediata para garantizar un correcto uso y resguardo del fin público que es inherente a este tipo de bien jurídico, sino, que, ante la relevancia de esa potestad, se encuentra en la obligación de emprender esas acciones de protección, recuperación o restitución. Así en efecto lo estatuye la doctrina misma del canon 50 constitucional, potestad que conlleva a un poder-deber y que resulta imprescriptible, irrenunciable e indelegable. Ergo, la renuncia, a priori del ejercicio de acciones de recuperación de ese espacio para destinarle a su función esencial, constituye una lesión al derecho al ambiente, por negación o dejadez temporal de los poderes jurídicos que se imponen para la

satisfacción del fin público. Esto adquiere especial matiz si se considera que esa permisibilidad reprochada, se establece sin condicionamiento a plazo alguno, dejando su vigencia a condiciones resolutorias altamente imprecisas, inciertas, lo cual, puede llegar a cohonestar ocupaciones ilegítimas que impliquen usos antagónicos con el fin de protección del patrimonio ambiental que da base a la creación del Refugio.

Nótese que como lo indica la Procuraduría en su informe, se identifican 12 construcciones en zona pública (folio 634 del expediente legislativo), se enlistan cinco sociedades anónimas que obtuvieron permiso de uso dentro del Refugio (folio 1511 del expediente legislativo); y existen 32 denuncias por usurpación a terrenos del Refugio, interpuestas entre los años 2007 y 2014. Así se desprende que, sin decirlo expresamente, el transitorio impugnado propicia una derogatoria de las normas punitivas que contiene la Ley de la zona marítimo terrestre y que tutela un bien de tanta relevancia para el medio ambiente. Es decir, se está legalizando lo que hoy se tiene como ilegal, en violación del derecho al ambiente, y además, del principio básico de separación de poderes e independencia judicial, por desconocer desalojos judiciales ya iniciados. Atendiendo a esos argumentos, consideramos además que el Transitorio VII violenta el derecho al ambiente.

CO03/23

... Ver menos

Texto de la Resolución

160111320007CO

Exp: 16-011132-0007-CO

Res. N° 2022022606

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas diez minutos del veintiocho de setiembre de dos mil veintidós.

Acción de inconstitucionalidad promovida por [Nombre 001], cédula de identidad No. [Valor 001] y [Nombre 002], cédula de identidad No. [Valor 002], para que se declare inconstitucional los incisos a), b), c), d), f) y g) del artículo 8, los ordinales 9 y 10, los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 12, el numeral 26 y el transitorio VII, todos de la Ley del Refugio de Vida Silvestre Ostional (Ley No. 9348 de 08 de febrero de 2016), por estimarlos contrarios a los artículos 7, 11, 21, 41, 50, 73, 89 y 169 de la Constitución Política, a los principios constitucionales de índole medio ambiental de explotación racional de la tierra, precautorio, no regresión, objetivación e irreductibilidad de los bosques, así como a los ordinales 5 de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Intervinieron también en el proceso el representante de la Procuraduría General de la República, el representante del Ministro de Ambiente y Energía.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 12:55 horas el 20 de agosto de 2016, las accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los incisos a), b), c), d), f) y g) del artículo 8, los ordinales 9 y 10, los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 12, el numeral 26 y el transitorio VII, todos de la Ley del Refugio de Vida Silvestre Ostional (Ley No. 9348 de 08 de febrero de 2016), por estimarlos contrarios a los artículos 7, 11, 21, 41, 50, 73, 89 y 169 de la Constitución Política, a los principios constitucionales de índole medio ambiental de explotación racional de la tierra, precautorio, no regresión, objetivación e irreductibilidad de los bosques, así como a los ordinales 5 de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Señalan, las accionantes que la Playa Ostional se reconoce mundialmente por la arribada de la tortuga lora (*Lepidochelys olivácea*). Indican que en tal lugar anida, también, la tortuga baula (*Dermochelys coriácea*) y la tortuga negra (*Chelonia mydas agassizii*). Añaden que hay varios sistemas de manglares asociados con desembocaduras de ríos y que, finalmente, en La Gaceta No. 43, Alcance No. 31, del 2 de marzo de 2016, se publicó la Ley del Refugio de Vida Silvestre Ostional (Ley No. 9348 de 08 de febrero de 2016). Reclaman que el objetivo de la Ley No. 9348 es legalizar la permanencia de los actuales ocupantes de la zona marítimo terrestre dentro de los límites del refugio, a través del otorgamiento de concesiones; sin embargo, para alcanzar tal fin, se ha disminuido o reducido, de manera injustificada y carente de sustento técnico, el grado de protección ambiental dentro del refugio y con esto se ha puesto en riesgo la biodiversidad y el paisaje natural, en violación del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Alegan, al efecto, que dicho cuerpo normativo infringe el principio de no regresión en materia ambiental, en tanto se autorizan actividades o usos de suelo que no parecen ser ambientalmente óptimos, por cuanto, según lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley No. 9348, se pueden otorgar concesiones para “*uso agropecuario sostenible de pequeña escala*”, “*habitacional recreativo*”, “*cabinas*”, uso comercial para sustentar “*servicios básicos de apoyo a las comunidades y visitantes*”, instalaciones para “*servicios comunales y de bienestar social*” e “*investigación y operación de proyectos comunales*”. Sostienen que no parece existir un motivo válido para permitir actividades agrarias, comerciales y habitacionales recreativas en terrenos estatales, ubicados dentro de un refugio de vida silvestre. Explican que en la opinión jurídica No. OJ-14-2010, emitida por la Procuraduría General de la República, ya se cuestionó el que se autorizara un uso agropecuario dentro del refugio. Indican que, también, en el Diagnóstico para el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional y en la opinión jurídica No. OJ- 84-2015 de la Procuraduría General de la República, se señaló la amenaza que supone la actividad agropecuaria para el medio ambiente dentro del refugio. Reclaman que la Ley No. 9348 permite, por medio de la figura de la concesión, que en la

propiedad estatal del refugio se realicen actividades distintas a la capacitación, investigación y ecoturismo, que -como en el caso de la actividad agropecuaria- provocarían una disminución a la protección del medio ambiente. Insisten que se están autorizando actividades que se alejan del enfoque integral de conservación y de protección del medio ambiente y, además, que carecen de un fundamento técnico que demuestre la necesidad de permitir este tipo de prácticas dentro del refugio, en violación del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Argumentan que la modificación o derogación de una norma que protege al medio ambiente no puede reducir, injustificadamente, el grado de protección, pues se le estaría imponiendo a las generaciones futuras un medio ambiente más degradado a través de una norma jurídica con un contenido regresivo, en infracción del principio de no regresión en materia ambiental. Reclaman, en tal sentido, que la Ley No. 9348 permite la operación de la figura de la concesión de forma similar a como se regula en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, lo que provoca que el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional pierda, prácticamente, la categoría, características y fines de un refugio de vida silvestre. Indican que, incluso, en el caso de los refugios mixtos, en los que la protección es un tanto menor -de conformidad a lo dispuesto en los artículos 150 del Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre y 70 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad-, solo se permiten actividades de investigación, capacitación y ecoturismo en las áreas que pertenecen al Estado. Indican que esta Sala ha sostenido que la disminución de la protección ambiental de una zona protectora no debe hacerse de forma injustificada; sin embargo, en este caso, se ha dado una disminución en la categoría de protección del refugio sin un fundamento técnico que lo justifique. Señalan que esta Sala se ha referido, también, a la necesidad que existan estudios técnicos, de previo a desalojar o reducir un área o zona protegida, en atención al principio de objetivación de la tutela ambiental. Manifiestan que, respecto de la Ley No. 9348, no existen estudios técnicos suficientes relacionados con la implementación de este régimen especial de concesión dentro de un área protegida. Reclama que, en definitiva, con el objetivo de permitir la permanencia de aquellas personas que han venido ocupando, de forma ilegítima, dicha área protegida, se está comprometiendo el equilibrio ecológico del sistema y la sanidad del ambiente. Explican que la citada Ley No. 9348 nace para resolver una problemática social, a efectos de no desalojar a las personas que habitan dentro de los límites del refugio; no obstante, dicho cuerpo normativo autoriza, también, el otorgamiento de concesiones para fines distintos al habitacional, como es el agrícola, comercial y habitacional recreativo, sin que existan estudios técnicos que así lo justifiquen. Afirman que, incluso, mediante sentencia No. 2009-02020, esta Sala ya había indicado que no puede *"autorizar actividad alguna en el Refugio de Vida Silvestre Ostional que no tienda si no a su protección e investigación"*. Alegan, además, que, de previo a emitirse la Ley No. 9348, no se contó con estudios adecuados y actualizados para determinar quiénes eran los propietarios u ocupantes dentro de los terrenos del refugio, cómo obtuvieron sus títulos y si utilizan tales terrenos para vivir o si viven en otro lugar del país. Señalan que la propia Procuraduría General de la República, en su opinión jurídica No. OJ-84-2015, hizo referencia a la importancia de censos, mapeos y demás estudios previos, que permitieran acreditar la situación real de la tenencia de la tierra, no solo para ponderar la razonabilidad y proporcionalidad de la norma, sino para evitar que nuevas personas procedieran a invadir áreas de la zona marítimo terrestre. Argumentan que la existencia de tales estudios previos era relevante en atención a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley No. 9348, que prevé la existencia de terrenos propiedad de particulares inscritos dentro de los límites del refugio. Agregan que la Procuraduría General de la República, en la opinión jurídica No. OJ-24-2013, señaló la existencia de un posible roce de constitucionalidad, en tanto se estaría permitiendo que se otorguen concesiones en zona marítimo terrestre sobre terrenos que cuentan con construcciones levantadas sin cumplir con el trámite administrativo respectivo y sin contar con la viabilidad ambiental aprobada, en tanto que lo único que se exige es que exista ajuste con el plan regulador. Alegan, las accionantes, que lo anterior resulta preocupante, en tanto se puede prever que el Plan de Manejo no funcionará como verdadero instrumento de planificación territorial, sino que será una mera formalidad para permitir la ocupación ilegítima en disminución de la protección del medio ambiente. Reclaman, además, que permitir la permanencia de construcciones ya existentes, que se edificaron sin respetar regulación alguna para hacerlas armónicas con el paisaje natural de la zona, infringe el artículo 89 constitucional y los instrumentos internacionales ya citados. Señalan que, en conclusión, la normativa cuestionada lo que procura es legalizar las invasiones al dominio público, que durante años han sido permitidas o toleradas por la Administración. Indican que el transitorio VII establece que *"[a] partir de la entrada en vigencia de la presente ley, y mientras no sean resueltas las solicitudes de concesión que con base en ella se presenten, no se iniciará ningún proceso de desalojo a ocupantes presentes en el Refugio al momento de la entrada en vigencia de esta"*. Cuestionan, las accionantes, que dicho transitorio no indica un tiempo máximo para que se tramiten las concesiones, no hace la salvedad para aquellos casos de ocupaciones sobre áreas no concesionables y, por su amplitud, da cabida a la interpretación que se refiere a desalojos y derribos ordenados en procesos judiciales, donde se discuta la legalidad de ocupaciones en el sector costero. Lo que estiman contraviene los artículos 41 y 50 de la Constitución Política. Señalan, por lo demás, que si se permite -mediante la figura de la concesión- que se realicen actividades distintas del ecoturismo e investigación dentro del refugio, como es el caso de actividades agropecuarias, comerciales y habitacionales recreativas, se estará causando un daño grave a los humedales, como se desprende del Diagnóstico para el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional y de la opinión jurídica No. OJ-84-2015 de la Procuraduría General de la República. Reprochan que con esto se lesiona el artículo 50 constitucional y se incumplen los instrumentos internacionales ya citados. El artículo 26 dispone que los *"terrenos propiedad de particulares válidamente inscritos dentro de los límites del Refugio, estarán sujetos al ordenamiento territorial del uso del suelo que establezca el Plan general de manejo del Refugio"*. Alegan que tal artículo es inconstitucional, toda vez que, es omiso al no prever la obligación de expropiar a los propietarios que se opongan a ajustarse a lo dispuesto en la citada normativa. Indican que, además, en la opinión jurídica No. OJ-014-2010, la Procuraduría General de la República ya advirtió que las personas que se encuentran en estos terrenos quedarían en una situación distinta y más favorable que otros que también han invadido zonas de dominio público del Estado, pues, para el resto del país, la Ley de la Zona Marítimo Terrestre solo reconoce a los ocupantes que ingresaron antes del año 1977 y les permite continuar bajo ciertos requisitos. Cuestionan, las accionantes, que se permita la existencia de escuelas, colegios, oficinas de servicios públicos e iglesias dentro de los límites del refugio (artículos 9 y 10 de Ley No. 9348), en tanto afecta su fin -como lo es la conservación ambiental- e infringe el principio de irreductibilidad de los bosques. Acusan que ha operado una violación al principio de compensación, pues, en la práctica, se está disminuyendo el tamaño del área protegida -ya que se le debe restar la sumatoria de las áreas de los terrenos privados y terrenos concesionados con usos no compatibles-, pero tal disminución no se compensó creando nuevas áreas

protegidas. Finalmente, alegan una infracción al debido proceso legislativo, por cuanto, uno de los diputados presentes en el Plenario durante las sesiones de aprobación de dicha normativa fue Otto Guevara (actas No. 111 del 30 de noviembre de 2015 y No. 126 del 14 de enero de 2016), pese ser ocupante de un terreno dentro del refugio, lo que compromete su imparcialidad. Esta acción se admite por reunir los requisitos a que se refiere la Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 73 a 79.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostentan para promover esta acción de inconstitucionalidad, señalan que proviene del párrafo 2º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en tanto los accionantes se apersonan en defensa de intereses difusos, en resguardo del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

3. - Por resolución de las 09:41 horas del 24 de agosto del 2016, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, al Ministro de Ambiente y Energía.

4.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 181, 182 y 183 del Boletín Judicial, de los días 21, 22 y 23 de septiembre del 2016.

5.- La Procuraduría General de la República rindió su informe. Señala que: a) Sobre la legitimación: Al tenor de lo dispuesto en los artículos 50, párrafo segundo, de la Constitución Política, 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la reiterada jurisprudencia de esta Sala sobre el tema de los intereses difusos, la acción es admisible, al enmarcarse en la protección jurídica del ambiente.; b) Sobre el fondo del asunto: **1.** En cuanto a las normas impugnadas: El objeto de la Ley No. 9348 de 8 de febrero del 2016 es establecer un régimen jurídico específico y diferenciado para el Refugio de Vida Silvestre Ostional, permitiendo la permanencia de los ocupantes de la zona marítimo terrestre a través del otorgamiento de concesiones y permisos de uso para diversas actividades, así consagrado en los artículos 8, 9, 10, 12, 26, y su transitorio VII. **2.** En cuanto a los argumentos de las accionantes: Las accionantes estiman que únicamente serían constitucionales las concesiones para uso habitacional, albergues de ecoturismo e infraestructura para investigaciones científicas, cuestionando los otros usos previstos en la Ley, específicamente en los artículos citados supra. **3.** En cuanto al Otorgamiento De Concesiones Para El Ejercicio De Actividades Distintas De La Investigación, Capacitación Y Ecoturismo: Manifiesta que, las actividades referidas por la jurisprudencia constitucional en los votos N° 2003-8742 y 2009-2020 se establecen para la generalidad de los refugios en que tiene participación el Estado. Indica que, el artículo 70, inciso e) del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto No. 34433 del 11 de marzo del 2008, dispone que en los terrenos estatales de los refugios de propiedad mixta sólo podrán desarrollarse actividades de investigación, capacitación y ecoturismo, restringiendo la aplicación del Reglamento a la Ley de conservación de la vida silvestre para la regulación de las actividades permitidas en la porción bajo propiedad privada de estos refugios. La Ley No. 9348 modifica este régimen, aplicable a más de 25 Refugios Mixtos de Vida Silvestre del país, 18 de ellos también costeros (según sus normas de creación), permitiendo en los terrenos estatales del Refugio de Ostional el otorgamiento de concesiones para uso agropecuario de pequeña escala (inciso a) de los artículos 8 y 12), habitacional (inciso b) de los artículos 8 y 12), habitacional recreativo (artículo 8, inciso b) y 12, inciso c), comercial destinado a sustentar servicios básicos (inciso d) de los artículos 8 y 12), y proyectos y servicios comunales (incisos f) y g) del artículo 8 e inciso f) del artículo 12. En cuanto al fondo señala que, “*respecto al Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional en acatamiento del Principio Precautorio, se requiere de previo a la declaratoria como territorio costero comunitario y a la concesión –tal y como lo señalan las y los diputadas y diputados consultantes– de un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de Secretaría Técnica Ambiental, de modo tal que se demuestre el tipo de daño y las medidas que deban adoptarse, estudio que se echa de menos en esta iniciativa de ley, ya que no podría dejar de protegerse un refugio sin criterios técnicos que así lo respalden. Por lo tanto dicha omisión implica una violación del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales, aspecto señalado en el vicio de forma analizado en esta sentencia*”; indicando que, no se aprecia en el expediente legislativo No. 18939, el cual dio origen a la Ley No. 9348, que ese requisito haya sido cumplido, en los términos establecidos por la Sala Constitucional en la sentencia dicha. **4.** En cuanto al Otorgamiento De Permisos De Uso A Instituciones Públicas Y Privadas: Expresa que, las accionantes, bajo el título de “*VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IRREDUCTIBILIDAD DEL BOSQUE*”, alegan que “*no tiene justificación que dentro de los límites del refugio existan escuelas, colegios, oficinas de servicios públicos o iglesias*”, y que, mantenerlas allí, violenta el principio de irreductibilidad del bosque. Sin embargo, los artículos 9 y 10 de la Ley No. 9348 contemplan el otorgamiento de permisos de uso a instituciones públicas y privadas, para educación, investigación, desarrollo de proyectos comunales y otros servicios públicos. Agrega que, estas zonas son de carácter temporal y precario por lo que se desprende una consecuencia práctica: el permiso de uso es una autorización para la realización de actos sencillos cuyos efectos no inciden de manera significativa en el bien usado; su objeto son actividades que no requieren construcciones u obras permanentes o de gran envergadura y, por el contrario, implican una ocupación con instalaciones de fácil y rápida remoción (quioscos, por ejemplo) o bienes muebles, razón por la cual, construcciones con carácter de adherencia permanente al terreno, como escuelas, universidades, etc., no cabrían al amparo de un permiso de uso. En la opinión jurídica No. OJ-14-2010 del 26 de marzo del 2010, relativa al proyecto de “*Ley del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional*” tramitado en el expediente legislativo No. 17512, esta Procuraduría advirtió que las construcciones permanentes no son susceptibles de ser aprovechadas a partir de un permiso de uso. **5.** En cuanto a la Coexistencia De Dominio Público Y Propiedad Privada En El Refugio Nacional De Vida Silvestre Ostional: Las accionantes plantean como motivo de inconstitucionalidad la “*INCOMPATIBILIDAD DE EXISTENCIA DE TERRENOS DE PROPIEDAD PRIVADA CON USOS INCOMPATIBLES*”, cuestionando la permanencia de propietarios registrales en los terrenos del Refugio, prevista en el artículo 26, en donde únicamente reconoce las propiedades privadas debidamente inscritas: “*Los terrenos propiedad de particulares válidamente inscritos dentro de los límites del Refugio*”, y su lectura no debe hacerse aislada del numeral 29 de la misma Ley, agregando que, esta norma no se aparta de lo que ya está dispuesto en otras leyes de nuestro ordenamiento jurídico, y no se aprecia inconstitucionalidad por los motivos alegados por las accionantes. Se debe recalcar que, si bien el ordenamiento permite que haya refugios mixtos, es lo cierto que esa autorización no es inconstitucional en tanto la permanencia de propiedad privada sea compatible con los fines del área silvestre protegida, y se le impongan limitaciones constitucionalmente válidas, de modo que la propiedad privada presente en el Refugio mixto no puede ser explotada en términos que pongan en riesgo el Refugio y los fines que determinan su protección. **6.** En cuanto a la suspensión De Los Desalojos De Ocupantes Mientras Se Resuelven Las Solicitudes De Concesión: Se constata una lesión al derecho al ambiente, consagrado en el artículo 50 de la Constitución y a los principios de la tutela del derecho ambiental a cargo del Estado, así como de separación de

funciones e independencia entre poderes, por parte del transitorio VII, salvo que se interprete, conforme a la Constitución, que ese transitorio no impide la continuación o ejecución de los procesos judiciales iniciados o tramitados al amparo de la legislación vigente, y que, no suspende los desalojos en las zonas no concesionables o en aquellas que se encuentren ocupadas por personas físicas o jurídicas que no califiquen para el otorgamiento de concesiones.

6.- Rinde su informe Fernando Mora Rodríguez, en su calidad de Ministro a.i. de Ambiente y Energía y señala que avala el criterio externado por la Asesoría Jurídica de la Secretaría Ejecutiva del SINAC. Por lo que solicita se declare sin lugar en todos sus extremos esta acción. En detalle, dicho informe indica: **1.** En cuanto a la legitimación: En el caso de estudio las accionantes justifican su proceder en que la norma impugnada —a su criterio—, lesiona varios principios de índole ambiental, tales como el principio de explotación racional de la tierra, el precautorio, así como el principio de no regresión en materia ambiental, el principio de objetivación y el principio de irreductibilidad del bosque, que impone a los particulares, las municipalidades y por supuesto al Estado, la obligación de hacer los estudios ambientales previos antes de emitir normativa tendiente a ordenar territorialmente un espacio y más cuando existe biodiversidad que se puede ver afectada. Es decir, las accionantes no fundamenta su legitimación que lo impugnado afecte a algún sujeto privado en particular, sino a la sociedad en su conjunto, por lo que su interés radica en que se garantice a la población a gozar de un derecho abstracto, a favor de un número indeterminado de personas que tienen el mismo interés, razón por la cual deberá determinar la Sala la procedencia de ese interés para accionar la inconstitucionalidad. **2.** Sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad: la petición de inconstitucionalidad interpuesta, fue planteada contra los incisos a, b, c, d, f, y g del artículo 8, los ordinales 9 y 10, los incisos a, b, c, d, e, y f del artículo 12, el numeral 26 y el transitorio VII todos de la Ley del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, Ley N°9348 del 08 de febrero del 2016. **3.** En cuanto a los alegatos que refiere la acción; indican que es cierto por las accionantes, en el sentido de que en Costa Rica hay dos playas de anidación masiva de tortugas lora, una de ellas es Ostional dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre del mismo nombre. La creación de este Refugio recae en la intención de incorporar a la comunidad de Ostional en el cuidado y manejo de la playa de anidación de las tortugas lora, razón que se mantiene hasta la fecha, donde se cuenta con un plan de manejo titulado “Plan Quinquenal para el Manejo y la Conservación de la tortuga lora en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional”. Por su importancia estos ecosistemas representan uno de los objetos de conservación del Refugio, según se estipula en el Plan General de Manejo del Refugio. Igualmente su carácter de importancia se rescata en la Ley N°9348 en donde se establece regulación necesaria para la protección en este tipo de ecosistemas, así como el ordenamiento territorial de las personas que habitan en el Refugio Mixto de Vida Silvestre de Ostional. Agrega que, el Refugio si colinda con áreas de bosque lo que facilita el paso de especies de un lado para el otro, y también sirve de albergue temporal de muchas especies que lo utilizan para su reproducción, así cumpliendo con la misión para lo que fue creado. Resalta que, esta nueva Ley se crea para regularizar situaciones no clarificadas por la legislación hasta ahora. Expone que, la Ley del Refugio Mixto de Vida Silvestre de Ostional, viene a ordenar todo lo dispuesto en el voto N°02020-2009, de la Sala Constitucional, regulando tanto la parte ambiental, como la parte territorial ocupada por las personas que viven dentro del Refugio Ostional sea por encontrarse de manera previa a la creación del mismo o por tener alguna autorización administrativa de una manera que cause el menor daño a los recursos protegidos en la legislación. Lo anterior deviene en que al momento de aplicar la normativa ambiental vigente, resulte más ajustada a la realidad y la técnica la categoría de refugio mixto al caso de Ostional; aspecto que además fue clarificado en el numeral 5 de la Ley N°9348 mediante una norma de grado jerárquico superior y con base en los informes técnicos requeridos de conformidad a los artículos 71 y 72 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N°34433. Por último señala que, el objeto de la Ley N°9348, visto en su artículo 1 es establecer un régimen jurídico especial para el Refugio que permita regular los usos del suelo, establecer un régimen especial de concesiones, y el aprovechamiento razonable y sustentable de sus recursos naturales mediante la participación activa de las comunidades, y brindar seguridad jurídica a quienes actualmente ocupan terrenos del Refugio, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones de esta Ley y su reglamento. Este régimen jurídico especial se fundamenta en los estudios técnicos e informes elaborados por el Área de Conservación Tempisque del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y la Universidad de Costa Rica. Por lo tanto, de ninguna manera se ha disminuido o reducido el grado de protección ambiental dentro del Refugio, y menos permitir que se ponga en riesgo la biodiversidad y el paisaje, ya que sería contrario a lo indicado en el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica, y por lo tanto no sería aplicable en nuestro caso como rectores del ambiente, por lo que las autorizaciones dadas en la ley son acordes a la técnica y factibles según la categoría de manejo del Refugio y los instrumentos técnicos de ordenamiento ambiental existentes como lo es el Plan General de Manejo. **4.** En cuanto a los principios ambientales: **a.** violación al principio constitucional de no regresión en materia ambiental; en primero instancia este principio no es ilimitado ni irrestricto. Además, no se lesiona este principio en cuanto se encuentra condicionado por los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad así como las reglas univocas de la ciencia, técnica, conveniencia y la lógica. Agrega, que no se violenta este principio porque todos los artículos impugnados por las accionantes tienen informes técnicos que le den sustentos técnicos científicos y son acordes a la categoría de manejo y proporcionales al objeto de tutela y no permite que las actuaciones de la Administración vayan en deterioro de los recursos naturales por lo que no se podría catalogar de una decisión antojadiza del legislador como pretenden las accionantes al existir múltiples estudios técnicos elaborados tanto por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación como por la Universidad de Costa Rica. **b.** Violación al principio de objetivación de la tutela ambiental y falta de viabilidad ambiental. Con la categoría de manejo de Refugio lo que se pretende es tutelar la conservación de las tortugas marinas y la protección de sus habitas de reproducción, la conservación y protección de los ecosistemas marinos- costeros y el uso sostenible de los recursos naturales por parte de las comunidades locales organizadas habilitantes del lugar, así como asegurar la conservación de los objetivos de protección del Refugio. Menciona que, la variable ambiental ha sido incorporad en el Plan General de Manejo desde un inicio, de acuerdo a los lineamientos establecidos por SETENA. **c.** Violación al principio de objetivación por falta de estudios de tenencia de la tierra. No se violenta está principio en cuanto se han realizado todos los estudios e informes técnicos correspondientes. **d.** Quebranto al principio de legalidad y falta de valoración de la variable ambiental previa al Plan General de Manejo. No lleva razón las accionantes debido a que hay suficientes normas que dan sustento legal y que permiten regular los usos del suelo, un régimen especial de concesiones, el aprovechamiento razonable y sustentable de sus recursos naturales, por lo cual está ajustada al bloque de legalidad establecido en nuestro ordenamiento jurídico. **e.** Violación al principio preventivo y precautorio y desprotección de la zona

de manglares. En reiteradas ocasiones se ha indicado que la necesidad de esta Ley es crear un régimen jurídico especial que pueda brindar seguridad jurídica a los ecosistemas presentes en dicho Refugio, con base al derecho fundamental de todo ciudadano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. f. Violación al principio de irreductibilidad de bosque. Con la creación de la Ley de Ostional N°9348 no se busca en ningún momento reducir el área de acción o extensión del Refugio ni rebajar el grado de protección del mismo. Solamente acogiéndonos a la clasificación ya enmarcada por la Ley de Vida Silvestre, darle la clase que más se ajuste a su situación real, cual es la categoría de mixto, primero por poseer fincas inscritas en el territorio y segundo por reconocer la existencia de comunidades humanas inmersas en el territorio, como lo son las comunidades de Ostional, Peladas y Guiones, por ello es que también se permite la existencia de escuelas, colegios, iglesias y oficinas de servicios públicos, porque ya existían en dicho sitio y estas así como contribuyen al desarrollo social y su remoción causaría un grave impacto social y ambiental, por tal razón no existe violación a tal principio. Solicita declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

7.- Presentan escrito, [Nombre 003], [Nombre 004], [Nombre 005], [Nombre 006], [Nombre 007], y otros en sus calidades de miembros del Consejo Interinstitucional Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (CIMACO), y señalan en resumen que: a) Que CIMACO por más de 18 años ha trabajado de la mano con instituciones del Estado, como SINAC, Municipalidades y Comunidades aledañas al RNVSO, con el fin de procurar el debido manejo y diseño de las estrategias de dicho refugio. Señalan que en el Decreto Ejecutivo N°34590-MINAE se dio la creación del Consejo Interinstitucional Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, y que dicho Consejo es un modelo ejemplar del manejo participativo de un área protegida. b) Sobre la participación en la Comisión de la Ley N°9348: Manifiestan que ha tenido como objetivo principal obtener un marco legal acorde con la realidad y compatible con los objetivos de conservación del refugio. Indican que desde el Voto 2020-2009 se ha trabajado arduamente en 4 proyectos de ley, en 3 administraciones; lo cual culmina en el 2016 con la aprobación de la ley N°9348 y su correspondiente reglamento. c) Sobre la participación de la Comisión de elaboración del Plan de Manejo del RNVSO: Informan que ha tenido como objetivo principal obtener un Plan de Manejo "marco operativo" y sus correspondientes reglamentos basado en fundamento científico para el manejo del refugio. Señalan que el plan está elaborado y se encuentra actualmente en su fase final de análisis para su posterior aprobación. d) Sobre la participación en la Comisión Tenencia de la Tierra del RNVSO: Indican que ha tenido como objetivo garantizar por medio de elementos técnicos, la justa ocupación de habitantes y poder garantizar los derechos de la propiedad privada debidamente inscrita dentro del RNVSO. e) Sobre la participación en la Comisión Control/ Protección del RNVSO: Informan que ha tenido como objetivo garantizar las estrategias para el manejo correcto del refugio. f) Concluyen que CIMACO aprueba bajo una unanimidad el respaldo a la ley N°9348, la cual es vital para el correcto manejo integral del RNVSO. Posteriormente se apersonan nuevamente para referirse a las manifestaciones realizadas en el informe rendido por la Procuraduría General de la República.

8.- Mediante resolución de las 13:16 horas del 14 de octubre de 2016 se tuvieron por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República, y el Ministro de Ambiente y Energía. Además se indica que se tienen por hechas las manifestaciones del Consejo Interinstitucional para el Manejo Participativo del Refugio de Vida Silvestre Ostional, las cuales serán resueltas en su momento procesal oportuno.

9.- Presenta escrito, Edgar E. Gutiérrez Espeleta, en su condición de Ministro de Ambiente y Energía y señala que se apersona a realizar los siguientes alegatos adicionales: **1.** En cuanto a la relación con los numerales 8 y 12 de la Ley 9348: la Ley N°9348 pretende formalizar, dando sustento legal a la realidad social que rodea el área protegida, armonizando, así la realidad jurídica con la realidad fáctica, sin que en ningún momento se abandonen los objetivos de conservación del refugio. **2.** En cuanto a los usos de suelo permitidos dentro del refugio son investigación, capacitación y ecoturismo: La elaboración del Plan de Manejo es uno de los objetivos de la ley en cuestión, y de este depende la posibilidad de otorgar concesiones y por ende la determinación de los mismos al ser la herramienta técnica de ordenamiento correspondiente; y es por medio del Plan de Manejo que se defina, de acuerdo con la evaluación de impacto ambiental realizada, las zonas que son aptas para el desarrollo de cada uno de los usos de suelo. **3.** En cuanto a la falta de estudios técnicos que sustenten el otorgamiento de concesiones dentro del Refugio de Vida Silvestre Ostional: el Estudio de Impacto Ambiental es uno de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, pero no es el único. Para la presente Ley se realizó el estudio técnico realizado por el Dr. [Nombre 008] y otros denominado Informe de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Manejo Ostional, informe que se encuentra basado en los Índices de fragilidad ambiental, metodología que fue oficializada, mediante Decreto N°32967 de 04 de mayo del 2006. **4.** En cuanto a los permisos de uso a instituciones públicas y privadas: No se consideran inconstitucionales en razón de que con una interpretación sistemática de la ley, se solventa cualquier duda de constitucionalidad que pudiera surgir de los artículos 9 y 10. Se evidencia que dichos artículos no permiten el otorgamiento de permisos de uso de suelo que menoscaben el dominio público del Estado, o que vayan en contra de las disposiciones del Plan de Manejo del Refugio. Señala que, tanto el reglamento como el Plan de Manejo deberán respetar la naturaleza precaria del permiso de uso de suelo y regular el mismo de conformidad con el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, si es que se llega a estimar que es viable la presencia antrópicas en esas zonas ambientales frágiles. **5.** Sobre el numeral 26 cuestionado: La finalidad del artículo no radica en la expropiación de tierras dentro del Refugio como lo plantea la Procuraduría. Debe de quedar claro que, la expropiación se presenta como una vía o medida excepcional que ha de ser aplicada cuando sea estrictamente necesario para que se cumplan los fines u objetivos de conservación del Refugio, y no debe echarse mano de ella como primera medida. Las concesiones y los usos de suelo deben sujetarse a las regulaciones que establezca la Ley, sus reglamentos y el respectivo Plan de Manejo, por lo que las propiedades privadas evidentemente están sujetas a la función ambiental que pesa sobre ellas, según las disposiciones del Plan de Manejo y previo otorgamiento de la respectiva viabilidad ambiental; siendo que de encontrarse discrepancias insalvables al respecto pues la vía para resolverlo será optar por la expropiación conforme al artículo 29 de la ley.

10.- Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 *ibídem*, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

11.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Considerando:

I.- De previo. Sobre las manifestaciones del Consejo Interinstitucional para el Manejo Participativo del Refugio de Vida Silvestre Ostional.- Conforme al artículo 83 de la Jurisdicción Constitucional, dentro de los quince días posteriores a la primera publicación, podrán apersonarse coadyuvantes. Los edictos salieron publicados el 21, 22 y 23 de setiembre del 2016. Luego, el día 05 de octubre del 2016, dentro del plazo de los quince días para presentar coadyuvancias, miembros del Consejo Interinstitucional para el Manejo Participativo del Refugio de Vida Silvestre Ostional, se apersonan a presentar coadyuvancia pasiva. Siendo, como se dijo, que la coadyuvancia fue presentada dentro del plazo establecido, procede tenerla como admitida.

II.- Objeto de la impugnación.- Las accionantes impugnan los artículos 8 (incisos a, b, c, d, f y g) 9, 10, 12 (incisos a, b, c, d, e y f), 26 y el transitorio VII, todos de la Ley del Refugio de Vida Silvestre Ostional (Ley No. 9348 de 08 de febrero de 2016). Los artículos impugnados disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 8.- Otorgamiento de concesiones.

En las áreas de naturaleza demanial del Refugio podrán otorgarse concesiones a ocupantes actuales. Se exceptúan de lo anterior, un área de protección de quince metros alrededor de los esteros y manglares del Refugio; bosques, terrenos forestales, ecosistemas de humedales, los cincuenta metros de la zona pública de la zona marítimo terrestre contados a partir de la pleamar ordinaria, las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar. El Área de Conservación podrá otorgar concesiones cuando en el estudio que se realice para el caso concreto se determine técnicamente que no son incompatibles con los objetivos y los alcances establecidos en el Plan general de manejo, para los siguientes usos potencialmente compatibles con los objetivos de conservación del Refugio:

- a) Uso agropecuario sostenible de pequeña escala.*
- b) Uso habitacional y habitacional recreativo.*
- c) Cabinas y albergues de ecoturismo.*
- d) Uso comercial destinado a sustentar servicios básicos de apoyo a las comunidades y visitantes.*
- e) Infraestructura para investigaciones científicas o culturales y capacitación.*
- f) Instalaciones para servicios comunales y de bienestar social.*
- g) Investigación y operación de proyectos comunales.”*

“ARTÍCULO 9.- Permisos de uso de suelo a instituciones públicas.

El Área de Conservación Tempisque podrá otorgar permisos de uso de suelo dentro del Refugio, al Estado y demás entes públicos, para el funcionamiento de servicios públicos, educación, investigación y todas aquellas actividades que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, con estricto apego al Plan general de manejo y los objetivos de conservación del Refugio, de conformidad con el reglamento que al efecto se promulgará, donde se estipulará también todo lo concerniente a plazos, prórrogas, requisitos, condiciones y demás aspectos relevantes para regular estos permisos de uso.”

“ARTÍCULO 10.- Permisos de uso de suelo a entidades privadas

El Área de Conservación Tempisque podrá otorgar permisos de uso de suelo dentro del Refugio a universidades privadas, centros o institutos de investigación y organizaciones comunales locales, para investigación y desarrollo de proyectos comunales y de acuerdo con el reglamento que al efecto se promulgará. Dichos usos deben ser conformes con los objetivos de conservación del Refugio y otorgados con estricto apego al Plan general de manejo. Todo lo relativo a plazos, prórrogas, requisitos, condiciones y demás aspectos relevantes para la regulación de los permisos de uso se estipularán en el respectivo reglamento.”

“ARTÍCULO 12.- Cánones

Se establece un canon anual correspondiente a la concesión, que pagará el concesionario cuyo destino será para el mantenimiento y la conservación del Refugio. Dicho canon se calculará tomando como parámetro el salario base definido en el artículo 2 de la Ley N° 7337, de 5 de mayo de 1993, de la siguiente manera:

- a) Uso agropecuario, pagará un canon anual de un tres por ciento (3%) de un salario base.*
 - b) Vivienda de uso habitacional, hasta de cien metros cuadrados (100 m2) de construcción, pagará un canon anual de un diez por ciento (10%) de un salario base. Para construcciones mayores a cien metros cuadrados (100 m2), pagará un canon anual de un quince por ciento (15%) de un salario base.*
 - c) Vivienda de uso habitacional recreativo, hasta de cien metros cuadrados (100 m2) de construcción, pagará un canon anual de un quince por ciento (15%) de un salario base. Para construcciones mayores a cien metros cuadrados (100 m2), pagará un canon anual de un diecisiete por ciento (17%) de un salario base.*
 - d) Uso comercial, pagará un canon anual de un quince por ciento (15%) de un salario base.*
 - e) Infraestructura para investigaciones científicas o culturales y capacitación, pagará un canon de un cinco por ciento (5%) de un salario base.*
 - f) Para investigación y operación de proyectos comunales, pagará un canon de un cinco por ciento (5%) de un salario base.*
- El canon será depositado en una cuenta bancaria a nombre del Área de Conservación del Tempisque.”*

“ARTÍCULO 26.- Uso del suelo en terrenos de propiedad privada.

A los terrenos de particulares que estén ubicados dentro de los límites del Refugio no les será aplicable el régimen jurídico de concesiones y cánones correspondiente a los terrenos propiedad del Estado. Los terrenos propiedad de particulares válidamente inscritos dentro de los límites del Refugio, en virtud de la función ambiental establecida en la Ley N.° 7788, Ley de Biodiversidad, de 30 de abril de 1998, y sus reformas, estarán sujetos al ordenamiento territorial del uso del suelo que establezca el Plan general de manejo del Refugio. En consecuencia, solamente podrán autorizarse, en estos terrenos, proyectos, obras o actividades que se ajusten a la zonificación del Refugio, su reglamento de desarrollo sostenible y las limitantes y potencialidades técnicas para cada

zona o subzona identificada, todo de conformidad con lo establecido en la presente ley. De previo al desarrollo de actividades, obras o proyectos deberá cumplirse lo establecido en el artículo 82 de la Ley N.º 7317, Ley de Conservación de Vida Silvestre, de 30 de octubre de 1992.”

“TRANSITORIO VII.- A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, y mientras no sean resueltas las solicitudes de concesión que con base en ella se presenten, no se iniciará ningún proceso de desalojo a ocupantes presentes en el Refugio al momento de la entrada en vigencia de esta.”

Estiman las accionantes que tales normas son inconstitucionales en virtud de que violan los artículos 7, 11, 21, 41, 50, 73, 89 y 169 de la Constitución Política, los principios constitucionales de índole medio ambiental de explotación racional de la tierra, precautorio, no regresión, objetivación e irreductibilidad de los bosques, así como a los ordinales 5 de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Al respecto, del escrito de interposición, observa esta Sala que las accionantes enumeran once alegatos de inconstitucionalidad. A saber:

-De la lectura de todos los once alegatos, se observa que casi todos (alegatos 1, 2, 3, 6, 9, 10 y 11) giran alrededor del mismo argumento. A saber, la inconstitucionalidad de los artículos 8 y 12 de la ley impugnada, por permitir usos de suelo no compatibles con el ambiente, lo cual violenta el principio de no regresión (alegato 1), objetivación de la tutela ambiental (alegato 2 y 3), desprotección de manglares (alegato 6), violación al debido proceso legislativo (alegato 9), el principio de irreductibilidad del bosque (alegato 10) pues se están limitando los espacios naturales sometidos al régimen especial de protección y violación al principio de no compensación (alegato 11). Por lo tanto, el examen de fondo sobre esta cuestión se hará en cuanto a examinar si los usos de suelo de autorizados en los artículos 8 y 12 de la ley impugnada, violentan el Derecho de la Constitución.

-El otro grupo de alegatos (4, 7 y 8) deben ser rechazados por cuanto, no individualizan la norma cuestionada, y además, son argumentos de legalidad y no de constitucionalidad. Así se entiende que permitir construcciones sin cumplir requisitos (alegato 4), indicar que esas construcciones “podrían” no entonar con el ambiente (alegato 7) son cuestiones de legalidad, correspondiendo en la vía ordinaria determinar si en efecto tales construcciones se hicieron sin cumplir requisitos o no “entonan” con el ambiente. En cuanto al alegato 8 referido a que el artículo 26 no incluye la posibilidad de la expropiación, también debe rechazarse por cuanto, es un argumento de inconstitucionalidad por omisión que no está debidamente fundamentado.

-Finalmente, en el alegato 5, se impugna el Transitorio VII de la ley, por no establecer un plazo para la tramitación de las concesiones, y perpetuar con ello la irregularidad del refugio, en violación del principio preventivo y precautorio en materia ambiental. El cual también será analizado por el fondo.

III.- La legitimación de las accionantes.- El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de “*intereses difusos*”, que son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (*difuso*) entre una pluralidad no identificada de sujetos. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de “difusos”, tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el buen manejo del gasto público, y el derecho a la salud, entre otros. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no es taxativa. Finalmente, cuando el párrafo 2º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses “*que atañen a la colectividad en su conjunto*”, se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa. A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior porque acuden en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el derecho al ambiente. Por lo que las actoras se encuentran perfectamente legitimadas para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, cumplieron los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo del asunto.

IV.- Sobre la metodología de análisis de la acción.- Para facilitar el estudio de la normativa impugnada, en los considerandos siguientes se realizará primero un análisis general de la ley impugnada, para luego analizar los dos grupos de alegatos admitidos para análisis en esta acción.

V.- En general sobre la ley n°9348 “Refugio de Vida Silvestre Ostional” del 2016 y los antecedentes jurisprudenciales

de esta Sala en torno a ella.- El área de protección objeto de estudio, fue inicialmente declarada por decreto ejecutivo nro. 13200-A del 15 de diciembre de 1981, con el fin de proteger el desove y reproducción de las tortugas entre el río Nosar y Quebrada Rayo en Guanacaste. Posteriormente, se constituyó como refugio nacional de fauna silvestre propiamente mediante el transitorio único de la ley nro. 6919, "Ley de Conservación de la Fauna Silvestre", del 17 de noviembre de 1983, estableciendo que su área abarcaría los doscientos metros de la zona marítimo-terrestre que se extiende desde la margen derecha de la desembocadura del Río Nosara hasta la Punta India. Luego, su área de protección fue ampliada por decreto ejecutivo nro. 16531 del 18 de julio de 1985, fijando que este abarcaría un área de 200 metros, contados a partir de la pleamar ordinaria, comprendida desde su margen izquierda de la desembocadura del río Nosara hasta la Punta Guiones. El 7 de diciembre de 1992, mediante ley nro. 7317, se reformó la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y en el transitorio I se dispuso lo siguiente: "*Créase el Refugio de Vida Silvestre Ostional que, para los efectos de esta Ley, estará ubicado en los doscientos metros de la zona marítimo terrestre que se extiende desde Punta India hasta Punta Guiones, Cantón de Nicoya, Provincia de Guanacaste. El Poder Ejecutivo demarcará el Refugio dentro de los treinta días siguientes a la publicación de esta Ley*". Por decreto ejecutivo nro. 22551-MIRENEM del 14 de setiembre de 1993, se amplió nuevamente el área de este refugio. De manera que, previo a la ley impugnada, la demarcación de la protección de este refugio había sido debidamente establecida, sin ninguna exclusión o régimen particular en especial, creando el mismo, en su totalidad, como demanio público. Así entonces, el Refugio de Vida Silvestre Ostional fue creado mediante la Ley n°6919, Ley de Conservación de la Fauna Silvestre, el 17 de noviembre de 1983. Ampliados sus límites mediante decreto n°16531 del 18 de julio de 1985 y decreto n°22551 del 14 de setiembre de 1993.

Durante esos años la Sala Constitucional indicó, mediante los votos números 2003-008742, 2007-002157 y 2009-002020, que:

- "... en tratándose de que el Refugio de Vida Silvestre Ostional es de dominio público y forma parte del patrimonio nacional, no puede autorizar actividad alguna dentro del mismo que no tienda si no a su protección e investigación." ... "Asimismo, en caso de oposición de los propietarios de los terrenos ocupados con anterioridad a la creación del Refugio... deberá decretarse la correspondiente expropiación." (voto 2003-008742)
- "De lo expuesto, y la jurisprudencia transcrita, la Sala reitera que no puede el Área de Conservación Tempisque del Ministerio del Ambiente y Energía autorizar actividad alguna en el Refugio de Vida Silvestre Ostional que no tienda sino a su protección e investigación, por lo que el permitir el zanjeo para la instalación de la tubería de agua potable por un camino dentro del Refugio de Vida Silvestre lesiona directamente el artículo 50 de la Constitución Política. En consecuencia, se declara con lugar el recurso por violación al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se anula el permiso otorgado mediante oficio 108-05 del doce de agosto del dos mil cinco por parte del Administrador de la Administración del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional del Área de Conservación Tempisque del Sistema de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía." (voto 2007-002157)
- "... el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional del Área de Conservación Tempisque... resulta indebatible que es un bien de dominio público ... forma parte del Patrimonio Forestal de Estado... En función de su naturaleza demanial y su correlativa afectación para el resguardo de la flora y fauna de la zona, los terrenos que integran la reserva no pueden ser apropiados por los particulares ... las autoridades sólo podrán autorizar dentro de refugios como el de Ostional, actividades que tiendan a la investigación, protección, capacitación y ecoturismo..." (voto 2009-002020)

Posteriormente, en junio del 2011, se presenta a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley n°18.148 "Ley de Territorios Costeros Comunitarios" cuyo objetivo, según se dice en el propio proyecto, era crear la figura de territorios costeros comunitarios, como una nueva categoría especial de protección, y además, dar una solución definitiva a la tenencia de la tierra en comunidades costeras, pesqueras e isleñas. Todo a través de un régimen especial de concesiones. Este proyecto, luego de ser aprobado en primer debate, vino en consulta facultativa de constitucionalidad a esta Sala el 30 de mayo del 2013. El texto consultado por varios Diputados a la Sala Constitucional, publicado en el alcance No. 62 de La Gaceta No. 67 del 8 de abril del 2013, contenía normas análogas a las que son ahora cuestionadas, permitiendo el otorgamiento de concesiones en las áreas de naturaleza demanial del Refugio. Los Diputados consultantes estimaron que, al permitirse esas concesiones dentro del Refugio, se estarían cambiando las condiciones de protección (disminuyendo el ámbito de protección), sin que se hubiera justificado técnicamente que tal posibilidad era factible y compatible con la protección ambiental del sitio, y argumentaron que por esa razón se quebrantaban los artículos 50 y 89 constitucionales. La Sala Constitucional, resolvió dicha consulta, mediante el voto No. 2013-10158 de las 15:46 horas del 24 de julio del 2013, donde se resolvió que una ley que permitiera el otorgamiento de esas concesiones en el Refugio de Vida Silvestre Ostional debía contar, entre sus antecedentes, con un estudio de impacto ambiental aprobado por la Setena, y de no contar con ello, implicaría un vicio esencial al procedimiento:

"II.- SOBRE LOS ASPECTOS DE FORMA: *La inexistencia de estudios técnicos que determinen la posibilidad de otorgar concesiones para el desarrollo de actividades humanas al determinarse que un Refugio de Vida Silvestre se convierte en Territorio Costero Comunitario: El único punto que cuestionan los diputados y las diputadas consultantes en cuanto a la forma, se enfoca en la violación al procedimiento dispuesto en los artículos 36 y 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Nº 7554. Alegan que no existen estudios técnicos que justifiquen la pertinencia de otorgar concesiones dentro de un Refugio de Vida Silvestre, dadas las afectaciones que sin lugar a dudas las actividades que realicen en dichos terrenos provocarán sobre las áreas protegidas ... al analizar el texto del proyecto, así como los diferentes criterios aportados por las autoridades consultantes, observa este tribunal que los artículos discutidos, específicamente el artículo 45 y 51 del proyecto, establecen en primer lugar la declaratoria de territorio costero comunitario y en segundo lugar la posibilidad de otorgar concesiones dentro del Refugio. Si bien el artículo cuarenta y seis del proyecto prevé un estudio de impacto ambiental, ese requisito no es igual al cumplimiento de esa exigencia en la sede legislativa; existe una diferencia cualitativa importante si el requisito se cumple antes de la aprobación de la norma o después de su aprobación, que es lo que contiene el artículo cuarenta y seis del proyecto. **La declaratoria de un Refugio Nacional de Vida silvestre, en este caso, el de Ostional, como territorio costero comunitario, sí tiene incidencia en su***

manejo y en el régimen que lo regula, así se infiere de las normas que contiene el capítulo tercero del proyecto consultado; su aplicación puede tener un influjo relevante en la naturaleza del refugio, debilitando su régimen de protección, por esta razón se requiere un estudio de impacto ambiental previo. No hay duda que la declaratoria de territorio costero de un refugio nacional de vida silvestre, sí puede modificar, significativamente, la condición real y efectiva del área protegida por el refugio. Se puede vaciar de contenido el régimen que define el refugio.

El proyecto de ley en discusión carece de estudios técnicos que acrediten no sólo la situación fáctica, sino también la viabilidad técnica, así como la razonabilidad y proporcionalidad como parámetros de constitucionalidad, principios que debe observar toda norma jurídica, principalmente cuando se trata de afectar recursos públicos como sucede en el caso concreto.

Lo anterior permite a este Tribunal coincidir con la posición de los diputados y diputadas consultantes en el sentido que no existe en el expediente legislativo un estudio técnico que analice y determine la posibilidad de reducir la protección ambiental en aplicación del principio de objetivación de la tutela ambiental, a pesar que existen tanto instituciones como expertos en la temática ambiental que podrían haber elaborado el estudio técnico que se echa de menos en el proyecto de ley.

En virtud de lo expuesto, procede evacuar la consulta señalando la existencia de vicios esenciales de inconstitucionalidad en el trámite del proyecto, en los términos del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional...

III.- EN CUANTO AL FONDO: ...

Respecto al Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional en acatamiento del Principio Precautorio, se requiere de previo a la declaratoria como territorio costero comunitario y a la concesión –tal y como lo señalan las y los diputadas y diputados consultantes– **de un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de Secretaría Técnica Ambiental, de modo tal que se demuestre el tipo de daño y las medidas que deban adoptarse, estudio que se echa de menos en esta iniciativa de ley, ya que no podría dejar de protegerse un refugio sin criterios técnicos que así lo respalden.** Por lo tanto dicha omisión implica una violación del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales, aspecto señalado en el vicio de forma analizado en esta sentencia.” (La negrita no pertenece al original).

Luego de esta sentencia, el proyecto de ley fue archivado por la Asamblea Legislativa. Posteriormente, pocos meses después de emitida la sentencia indicada, en octubre del año 2013, se presenta a la corriente legislativa el expediente n°18.939, que da origen a la ley que se impugna en esta acción. En la exposición de motivos del texto base se indicó el propósito de esa iniciativa:

“... a partir de 2008 se han producido diversas resoluciones de la Contraloría General de la República y sentencias de la Sala Constitucional que han ordenado, respectivamente, anular permisos otorgados en ciertas áreas silvestres protegidas a sus ocupantes, y el desalojo de una parte de los mismos. Esta situación se generó en parte por interpretaciones restrictivas del marco legal vigente... Mediante la presente iniciativa se pretende resolver el problema descrito, a través de la creación de un marco normativo especial que fomente la coexistencia armónica de la comunidad de Ostional con el Refugio Nacional de Vida Silvestre, para beneficio del ambiente y el ser humano...”

... esta opción recientemente sufrió un tropiezo como consecuencia de la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia n°2013-10158 de las quince horas y cuarenta y seis minutos del veinticuatro de julio de 2013... Ante esta situación, se torna indispensable la presentación del presente proyecto de ley como una iniciativa independiente en aras de no atrasar más la aprobación definitiva de la Ley de Territorios Costeros Comunitarios...

Los estudios técnicos a los que hace referencia la Sala Constitucional se encuentran sumamente avanzados... Oportunamente serán presentados a la corriente legislativa durante el trámite de la presente iniciativa.

Así las cosas, esta propuesta retoma elementos sustanciales de las iniciativas anteriormente presentadas para dar respuesta definitiva a la crítica situación de la comunidad de Ostional. Aunque se tramita como una ley independiente, se fundamenta plenamente el modelo de la Ley de Territorios Comunitarios y remite a sus regulaciones más importantes.”

De lo cual se desprende, con toda claridad que, la iniciativa se presentó para crear en concreto, un régimen especial para Ostional, tal como se hacía en el proyecto archivado de Ley de Territorios Comunitarios. Régimen especial que se dice es para alcanzar objetivos de conservación con la presencia de personas y la realización de actividades dentro del área, de lo cual se entiende que ese régimen especial es para permitir actividades que no están permitidas bajo el esquema de protección del refugio. Así resulta aprobada la Ley No. 9348, estableciendo un régimen jurídico específico y diferenciado para el Refugio de Vida Silvestre Ostional, permitiendo la permanencia de los ocupantes de la zona marítimo terrestre a través del otorgamiento de concesiones y permisos de uso para diversas actividades. El **objeto** de la Ley No. 9348 de 8 de febrero del 2016, conforme lo establece su artículo 1° es establecer un régimen jurídico especial para el Refugio de Vida Silvestre Ostional, para regular los usos del suelo, un régimen especial de concesiones, el aprovechamiento razonable y sustentable de sus recursos naturales mediante la participación activa de las comunidades, y brindar seguridad jurídica a quienes actualmente ocupan terrenos del Refugio, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos. Sobre el titular del Refugio se indica su **demanio público** cuando se dice que el Estado mantendrá su dominio sobre las tierras que le pertenecen dentro del Refugio, independientemente de su naturaleza, aptitud o uso actual, y en ninguna circunstancia podrá verse menoscabada esa demanialidad. No obstante, se podrá autorizar, de conformidad con esta ley, el otorgamiento de concesiones a los ocupantes actuales que cumplan con los requisitos y las demás condiciones exigidas. También, podrán autorizarse usos de suelo en los bienes inmuebles de carácter privado que existan dentro del Refugio (artículo 3). Luego, se indica en el artículo 5 que el Refugio será de **naturaleza mixta** y estará conformado por terrenos propiedad del Estado o demás entes públicos, y también por terrenos propiedad de particulares que hayan sido inscritos

en el registro respectivo, siempre que ambas formas de propiedad sean sometidas a usos compatibles con sus objetivos de conservación y protección ambiental, bajo un enfoque integral de conservación. De todo lo cual se desprende que, la ley impugnada vino a introducir normas para “permitir” en el Refugio de Vida Silvestre de Ostional, todo lo que la jurisprudencia de esta Sala había indicado como prohibido, al pasar a calificarlo como refugio mixto y al permitir concesiones para el desarrollo de actividades que van más allá de la investigación, protección, capacitación y ecoturismo.

Sobre la importancia de la protección del Refugio de Vida Silvestre Ostional debe indicarse que, las tortugas y los manglares, son de las más importantes riquezas del Refugio. El Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (folio 67) está dividido en dos partes distintas:

-Playas Ostional y Nosara donde se concentra la actividad anidatoria de las tortugas marinas. Las playas Ostional y Nosara representan el sitio más importante para la anidación de tortugas marinas a nivel mundial.

-Playas Pelada y Guines, junto con las Puntas Rayo, Nosara, Pelada y Guiones, donde se han conservado ciertos ecosistemas litorales. Las cuales actúan como zonas de amortiguamiento.

Procede entonces a continuación examinar si ello es inconstitucional.

VI.- Sobre si los usos de suelo de autorizados en los artículos 8 y 12 de la ley impugnada, violentan el Derecho de la Constitución.- Las accionantes estiman que solo las concesiones para uso habitacional, albergues de ecoturismo e infraestructura para investigaciones científicas son constitucionales, cuestionando los otros usos previstos en los artículos 8 y 12, tales como:

- “Uso agropecuario sostenible de pequeña escala” (inciso a del art.8).
- “Uso... habitacional recreativo.” (inciso b del art.8)
- “Cabinas... de ecoturismo.” (inciso c del art.8)
- “Uso comercial destinado a sustentar servicios básicos de apoyo a las comunidades y visitantes” (inciso d del art.8)
- “Instalaciones para servicios comunales y de bienestar social.” (inciso f del art.8)
- “Investigación y operación de proyectos comunales.” (inciso g del art.8)

Usos que son reiterados en el artículo 12, cuando se refiere al canon que deberá pagar el concesionario para realizar dichos usos. Consideran que todos esos usos son incompatibles con el ambiente, que se está desprotegiendo a los manglares, que con ello se está reduciendo el bosque sin ninguna compensación, y que de todas formas, un diputado que participó en la votación de esta ley, por tener un terreno allí, debió abstenerse, viciando todo el articulado con su votación. En criterio de la Procuraduría General de la República, la normativa resulta inconstitucional por cuanto, conforme a los precedentes de la Sala Constitucional relativos al Refugio de Vida Silvestre Ostional (voto número 13-010158), una ley que permita allí el otorgamiento de concesiones para actividades distintas a la “investigación, protección, capacitación y ecoturismo” debe contar, entre sus antecedentes, con un estudio de impacto ambiental aprobado por la Setena, y no se aprecia en el expediente legislativo No. 18939, el cual dio origen a la Ley No. 9348, que ese requisito haya sido cumplido. Indica que esas normas serían inconstitucionales por quebranto de los artículos 50 y 89 constitucionales y del principio de intangibilidad de la zona pública, salvo que se interprete, conforme a la Constitución, que la competencia allí conferida queda sometida a las condiciones previas contenidas en el artículo 11 de la Ley, de manera que las áreas de esteros, manglares (cualquiera que sea o haya sido su extensión) y ecosistemas de humedal, las áreas de protección, los bosques, terrenos forestales o con esa aptitud, los 50 metros contados a partir de la pleamar ordinaria y de las rías, las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar, no son susceptibles de ser objeto de una concesión de uso como tampoco de un permiso de uso. Por su parte, en su informe, el Ministro de Ambiente y Energía indica que, la norma objeto de impugnación tiene amplio respaldo técnico, ya que el Área de Conservación elaboró los estudios de fragilidad ambiental, los estudios de la ocupación y de la tenencia de la tierra, el Plan General de Manejo y los diagnósticos biofísicos del Refugio con lo cual se sustenta la base de la Ley N°9348. Por otro lado agrega que, su régimen se ajusta al artículo 82 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre que establece que en los refugios de propiedad estatal y mixtos solamente se permitirá realizar actividades definidas en el plan de manejo elaborado por el área protegida, previa presentación de las evaluaciones de impacto ambiental correspondientes. En los transitorios se establecen una serie de pasos que se deberán de seguir antes de que se pueda dar cualquier concesión en el Refugio, como forma de asegurar que todos los elementos técnicos importantes estén aprobados de previo. Todo lo autorizado en los artículos impugnados por las accionantes tienen informes técnicos que le dan sustento técnico científico y son acordes a la categoría de manejo y proporcionales al objeto de tutela. El Reglamento de Desarrollo Sostenible, para cada uso del suelo se establece la condición y las recomendaciones de manejo. Hay zonas de sobreuso consideradas como zonas de condición muy especial, en estas es necesario establecer medidas correctivas. Así también, el Plan General de Manejo establece los objetivos de manejo y la zonificación, para cada zona se establecen las características, las limitantes y los usos permitidos. Por su parte, el coadyuvante, el Consejo Interinstitucional para el Manejo Participativo del Refugio de Vida Silvestre Ostional, indica que el alegato referente a que los artículos 8 y 12 de la Ley 9348 permiten usos que no es posible realizar dentro de terrenos estatales es improcedente, ya que se basa en la consideración de que el Refugio en cuestión es propiedad 100% estatal, cuando en realidad es propiedad mixta. Las normas impugnadas, lejos de reducir el alcance de la protección ambiental, en realidad tienden a hacerla efectiva mediante la ordenación y regulación del uso del suelo, con el objeto de armonizar los fines de conservación del Refugio y el hecho ineludible de la presencia de particulares en el mismo. En cuanto a la carencia de informe técnico indica que, el estudio técnico previo es el realizado por el Dr. [Nombre 008], denominado “Informe de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Manejo Ostional”. Aun cuando el Refugio fue declarado como estatal por parte de esta Sala, en realidad, nunca ha sido estatal sino mixto, por la demostrada existencia de propiedad privada en un porcentaje considerable del territorio y que fue constituida desde antes de la creación del mismo.

De todo lo cual, esta Sala determina en efecto la existencia de la inconstitucionalidad, pero no solo de las normas impugnadas, sino

de toda la ley, conforme se explica a continuación.

-El Refugio de Vida Silvestre Ostional es propiedad del Estado y ninguna propiedad demanial puede ser reducida por ley si no hay previos estudios técnicos que lo justifiquen: El área de las reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios de vida silvestre, reservas biológicas del patrimonio forestal, sólo podrá ser reducida por ley de la República, previos estudios técnicos correspondientes que justifiquen esta medida (artículo 40 de la Ley Forestal). Y esto es así en virtud de que el bien jurídico que se protege es el "recurso forestal", término que "significa la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural," (resolución de la Sala Constitucional número 2233-93, de las nueve horas treinta y seis minutos del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y tres). En este sentido, el artículo 69 de la Constitución Política es que habla de "explotación racional de la tierra", constituyéndose un principio fundamental su protección. El Refugio es definido como propiedad estatal por lo que no se pueden realizar actividades de desarrollo o de explotación de los recursos naturales. Ninguna ley puede cambiar sin más tal naturaleza estatal, indicando que es "mixta", sin sustento técnico específico. La naturaleza estatal no cambia aunque una norma legal pretenda cambiar la naturaleza del refugio indicando que es de propiedad mixta. Así, pues, una modificación de la naturaleza, implica un daño al medio ambiente. En efecto, el Refugio de Vida Silvestre Ostional que se encuentra ubicado en la zona marítimo terrestre, es propiedad del Estado. Sobre ella, el Estado tiene plena jurisdicción, por lo que no se puede disponer a favor de los particulares la realización de ninguna actividad, como las que se autorizan en los artículos 8 y 12 impugnados. Las leyes que se relacionan con el ambiente (Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Conservación de la Vida Silvestre y su Reglamento, la Ley Forestal y la Ley de Zona Marítimo Terrestre, por ejemplo), no previeron al Refugio de Vida Silvestre Ostional como un refugio de propiedad mixta a partir del cual se puedan autorizar actividades o proyectos de desarrollo o de explotación de los recursos naturales. Ello se hizo hasta el año 2013, por la ley que está siendo ahora impugnada, la cual, en sentido contrario a lo dicho por la Jurisprudencia de esta Sala, lo que hizo fue cambiar la naturaleza del Refugio de estatal a mixta con el fin de permitir otros usos en este Refugio, y sin estudio técnico previo que lo justificara, según se ha dicho.

-La ley impugnada, en sus distintas normas, desafectan y reducen el grado de protección del Refugio de Vida Silvestre Ostional: Tal como apunta la parte accionante, el legislador estableció varias disposiciones que implican una desafectación del área a proteger y reducen el grado de protección que le había sido conferido. Lo anterior, sin que ello haya sido justificado en un estudio técnico, como reiteradamente lo ha señalado este Tribunal. El artículo 5, por ejemplo, cambió su naturaleza jurídica de un refugio de naturaleza meramente pública a uno mixto, estableciendo que, a partir de ese momento, ya no solo estaría conformado por terrenos propiedad del Estado, sino además, por terrenos propiedad de particulares que hayan sido inscritos en el registro respectivo y, aunque la norma advierte que ello ocurrirá siempre que ambas formas de propiedad sean sometidas a usos compatibles con sus objetivos de conservación y protección ambiental, bajo un enfoque integral de conservación, lo cierto es que en artículos posteriores autoriza actividades para las cuales no consta un estudio técnico previo, que haya determinado que, a través de estas, no se vaya a afectar el fin para el cual este fue constituido. El artículo 8 aquí cuestionado, dispone que, en "las áreas de naturaleza demanial del Refugio podrán otorgarse concesiones a ocupantes actuales", con excepción de los que estén en un área de protección de quince metros alrededor de los esteros y manglares del Refugio; bosques, terrenos forestales, ecosistemas de humedales, los cincuenta metros de la zona pública de la zona marítimo terrestre contados a partir de la pleamar ordinaria, las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar. Ese numeral indica que el Área de Conservación puede otorgar concesiones cuando en el estudio que se realice para el caso concreto se determine técnicamente que no son incompatibles con los objetivos y los alcances establecidos en el Plan general de manejo, para los siguientes usos potencialmente compatibles con los objetivos de conservación del Refugio: "a) Uso agropecuario sostenible de pequeña escala. b) Uso habitacional y habitacional recreativo. c) Cabinas y albergues de ecoturismo. d) Uso comercial destinado a sustentar servicios básicos de apoyo a las comunidades y visitantes. e) Infraestructura para investigaciones científicas o culturales y capacitación. f) Instalaciones para servicios comunales y de bienestar social. g) Investigación y operación de proyectos comunales." Y el artículo 12 incluso establece un pago de cánones para el ejercicio de esas actividades. Es decir, con esas disposiciones no solo pierde el refugio parte de su territorio al cambiar su naturaleza y establecer que existirán terrenos de naturaleza privada dentro de estos, sino que, además, sin un estudio técnico que verifique los eventuales impactos en el ambiente de previo, como lo exigiría el principio precautorio, son autorizadas actividades diversas a las establecidas por la Ley Forestal para este tipo de refugios de naturaleza mixta (por ejemplo: el uso agropecuario, habitacional, y comercial contemplado en el artículo 8 impugnado). El ordinal 9 de la misma ley, también innova autorizando permisos de uso de suelo a instituciones públicas para brindar servicios públicos que resultan ajenos al ámbito de protección, sin que exista un estudio técnico que, de previo, igualmente justifique porqué no solo son desafectadas ciertas áreas de protección, sino también ha reducido el grado de protección ambiental de estas, pues anteriormente todas esas actividades no eran permitidas, y ahora se autorizan en la ley, sin previamente acreditar que no ocasionarán un daño en el ambiente. En similar sentido, el numeral 10 de esta ley, abre la posibilidad al Área de Conservación Tempisque para otorgar permisos de uso de suelo dentro del Refugio a universidades privadas, centros o institutos de investigación y organizaciones comunales locales, para investigación y desarrollo de proyectos comunales. Además, en estos dos numerales no se excluyen las áreas que sí se excluyen para el otorgamiento de concesión, tal y como acertadamente lo afirma la Procuraduría General de la República en su informe. En efecto, no se salvaguarda de la zona pública los humedales, área de bosque, forestales o con esa actitud y demás zonas exceptuadas en los artículos 8 y 11 de la ley, lo que quebranta los numerales 50 y 89 de la Carta Fundamental. Ciertamente la ley impugnada establece en el ordinal 11 que se debe emitir un Plan General de Manejo previo al otorgamiento de concesiones en el Refugio, que determine que los usos estuvieran orientados a los objetivos de conservación del Refugio, con las limitantes y potencialidades técnicas ambientales de cada zona o subzona; sin embargo, dadas las particularidades de este caso, donde se reitera, ya existía una protección normativa mayor y se desafectó no solo parte de su territorio, con propósitos incluso diversos a la tutela ambiental, sino que también fue disminuido el grado de tutela que tenía respecto de algunas áreas, a fin de resolver un problema de

ocupación dentro de esta área, lo cual es ajeno a su fin, el origen de la reforma legal requería estar sustentada en un estudio técnico que justificara tales cambios y compensara la tutela ambiental existente, conforme ya lo había indicado este Tribunal, respecto a este mismo refugio, al pronunciarse mediante consulta legislativa sobre el proyecto de ley nro. 18.148, "Ley de Territorios Costeros Comunitarios", en la sentencia nro. 2013-10158 de las 15:46 horas del 24 de julio de 2013. No obstante, nuevamente se echa de menos.

-Ausencia de respaldo técnico: En el expediente legislativo No. 18939 que dio origen a la Ley No. 9348 no se aprecia que se haya sido cumplido con el requisito de respaldo técnico, en los términos ya indicados por esta Sala en el voto mencionado del 2013-010158. Claramente, de la exposición de motivos del proyecto se extrae que, a ese momento, no tenían los informes técnicos de respaldo, cuando se indica: "*Los estudios técnicos a los que hace referencia la Sala Constitucional se encuentran sumamente avanzados... Oportunamente serán presentados a la corriente legislativa.*" Pese a que el Ministro de Ambiente indica en su informe que habrá un Plan General de Manejo, como un requisito previo para el otorgamiento de las concesiones, y que además habrá un estudio concreto en cada caso, ello no sustituye los estudios técnicos PREVIOS que deben existir como fundamento al proyecto de ley que en el fondo conlleva la reducción del Refugio de Vida Silvestre de Ostional. Ello por cuanto dichos estudios no son una mera formalidad, ni pueden ser sustituidos por estudios posteriores o concretos, sino que, permitir usos de suelo, más allá de los relacionados con la conservación de un Refugio de Vida Silvestre, es desnaturalizar la razón de ser del refugio, reducir en todo caso el área del refugio, y con ello violentar el derecho al ambiente. Sobre lo indicado por el coadyuvante de que el informe técnico de la ley es el realizado por el Dr. [Nombre 008], denominado "Informe de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Manejo Ostional" se debe indicar que esta Sala pudo observar dicho informe, y se concluye que claramente este no es el informe que justifica técnicamente la ley, básicamente por tres razones: la fecha del informe, la justificación y su contenido. Dicho informe data del 2009, el proyecto de ley se presentó en el 2013 y es aportado al expediente legislativo en junio del 2015. Un informe técnico base de un proyecto de ley se debe presentar adjunto al proyecto de ley. Además, nótese que cuando esta Sala conoció del asunto en consulta, en el voto del 2013, nada se dijo en ese momento sobre este informe técnico del 2009 como base del proyecto de ley. Por lo demás, la justificación de dicho informe no tiene relación con el proyecto, pues lo que se indica es que: Es un estudio base para la elaboración del Plan de Manejo del Refugio ("*El objetivo del estudio es desarrollar una zonificación de Índices de Fragilidad Ambiental (IFA) para el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional... con la finalidad de establecer una base técnica para el Plan de Manejo de este conjunto de importantes ecosistemas.*"). Finalmente, su contenido no se refiere a lo que debería referirse un informe técnico que sustente un proyecto de ley que reduzca el nivel de protección de un refugio de vida silvestre, pues no se indica en concreto por qué se reduce, cómo se reduce ni cuáles medidas de compensación se establecen.

-La demanialidad ambiental supone un régimen especial de protección: La declaración de demanialidad por razones ambientales supone una esfera especial de protección, en la medida en que configura un régimen especial de dominio, regulado por normas intensas de derecho público y que procuran el resguardo del cumplimiento de una finalidad de tutela del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Atendiendo a dichas razones constitutivas y en aras de las bondades que subyacen en su dimensión teleológica, cualquier determinación de desafectación total o parcial, o bien, de recomposición de su naturaleza jurídica, exige e impone los debidos análisis técnicos que ponderen la variable ambiental en la toma de la decisión, como derivación de los principios de no regresión, progresividad del ambiente, precautorio, preventivo y pro-natura. La especial protección constitucional del ambiente impone un exhaustivo estudio de las razones que sustenten ese tipo de determinaciones, en el contexto de los diversos niveles que componen los ecosistemas, así como las relaciones del ambiente con el entorno antropológico y dentro de este, las incidencias sociales, económicas, entre otras. De esa manera, la ausencia de ese tipo de rigor técnico en la variación de naturaleza del dominio público ambiental deja de lado y quebranta, aún por riesgo, el contenido sustancial de ese derecho. Lo mismo ha de advertirse en lo referente a la permisibilidad de la realización de actividades humanas dentro de esos espacios territoriales, sin la debida ponderación del impacto que aquellas pueden llegar a producir en el medio, para lo cual, es menester la consideración del régimen primario de uso del bien, la tipología de ecosistemas convergentes en esa área, la existencia o no de regímenes especiales de uso impuestos por normas jurídicas. En efecto, la variación de uso de un bien al que tradicionalmente se ha conferido un régimen de protección ambiental, precisa de las valoraciones de orden técnico sobre las consecuencias que esas nuevas incursiones antrópicas llegarán a producir en el ecosistema, así como si son congruentes con el medio, bajo un contexto de sostenibilidad ambiental. Esto implica ponderar conductas permitidas, acciones y procedimientos correctivos, medidas de mitigación, acciones compensatorias, entre otra serie de consideraciones que se echan de menos en este expediente. Tal falencia, como se ha expuesto, supone lesiones de orden sustancial que esta Cámara no puede in advertir si se entiende que el patrimonio público, desde el plano conceptual, dice del conjunto de bienes que por ley (o norma superior) se encuentran afectos a un uso y fin público. Si bien su régimen de uso no es totalmente incompatible con la explotación privativa por parte de terceros, previa habilitación administrativa expresa, lo cual, ha de ser regulado de manera expresa por fuente legal, cuando se trata de un demanio ambiental, la valoración de este marco de actividades permitidas exige de un análisis minucioso, cauteloso, técnico, atendiendo a las condiciones y características propias del ambiente, como bien jurídico tutelado y su innegable significancia para el ámbito de los derechos humanos contemporáneos y de generaciones futuras. Es esa finalidad de protección la que impone el tipo de consideraciones especiales y de orden técnico al que se viene haciendo referencia, en procura de cumplir con la obligación constitucional de velar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Esto implica, además, la valoración de las acciones de recuperación de las zonas de incidencia e impacto de los diversos ecosistemas, como medio necesario para la regeneración ambiental y el fortalecimiento del Patrimonio Natural del Estado. Esa función de la propiedad pública justifica que su titularidad no fenezca por aspectos de temporalidad, que las acciones de recuperación no se encuentren afectas por el decurso del

tiempo, así como que no sean oponibles o generen un mejor derecho, las acciones registrales que produzcan un detrimento de ese régimen especial de propiedad.

-El Refugio de Vida Silvestre Ostional es patrimonio natural del Estado: Es claro que el Refugio de Vida Silvestre Ostional es patrimonio natural del Estado. El patrimonio natural del Estado está 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. Sugiere esto, sin duda alguna, que aunque se ubiquen en el Refugio de Vida Silvestre Ostional personas con terrenos ocupados con anterioridad a su creación, si los terrenos en que se ubican aquellos forman parte del Refugio, deberá decretarse la correspondiente expropiación. Lo que significa que el legislador no puede establecer el carácter mixto del refugio, sin sustento técnico alguno. Sobre esa base, la ley impugnada, en tanto permite autorizar actividades en el Refugio de Vida Silvestre Ostional que no tiendan a su protección e investigación, resulta inconstitucional. Inconstitucionalidad que resulta, tanto por la forma, como por el fondo. En cuanto a la forma, se constató que no existe en el expediente legislativo un estudio técnico que analice y determine la posibilidad de reducir la protección ambiental en aplicación del principio de objetivación de la tutela ambiental, lo cual constituye un vicio esencial de inconstitucionalidad en el trámite del proyecto, en los términos del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, tal como esta Sala lo ha indicado antes. Además, también resulta en una inconstitucionalidad por el fondo por cuanto, en acatamiento del Principio Precautorio, se requiere de previo a cambiar la naturaleza del Refugio, su ámbito de protección, y a posibilitar concesiones, de un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de Secretaría Técnica Ambiental, de modo tal que se demuestre el tipo de daño y las medidas que deban adoptarse, estudio que se echa de menos en esta iniciativa de ley, ya que no podría dejar de protegerse un refugio sin criterios técnicos que así lo respalden. Por lo tanto dicha omisión implica una violación del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales, aspecto señalado en el vicio de forma analizado en esta sentencia. Siendo que, por tratarse de un vicio de forma, la inconstitucionalidad es de toda la ley, y no solamente de las normas impugnadas. Así, carece de interés pronunciarse respecto de los demás extremos alegados por la parte accionante, dadas las consecuencias que ello implica, cuales son, la nulidad de toda la ley aquí impugnada.

Finalmente sobre el argumento de que la ley es nula porque, un diputado concreto que votó a su favor tenía intereses específicos, ello no es un argumento de constitucionalidad, sino de legalidad, que podrá ventilarse en la vía penal donde corresponderá examinar si ha habido algún ilícito al respecto.

VII.- Conclusión.- Se comprueba que la Ley impugnada contiene un cambio en la naturaleza del Refugio de Vida Silvestre de Ostional que disminuye su nivel de protección al permitir usos de suelo, y por tanto concesiones, más allá de la protección, investigación, capacitación y ecoturismo. Se comprueba que ello se aprobó sin estudios técnicos que acrediten la situación fáctica, la viabilidad técnica, así como la razonabilidad y proporcionalidad como parámetros de constitucionalidad, principios que debe observar toda norma jurídica, principalmente cuando se trata de afectar bienes públicos como sucede en el caso concreto. Así entonces, se declara la inconstitucionalidad de toda la Ley n°9348 "Refugio de Vida Silvestre Ostional", por falta de sustento técnico que justifique permitir usos de suelo distintos a la investigación, protección, capacitación y ecoturismo y con ello desproteger el derecho al ambiente. Al carecer de este criterio técnico, la reforma legal en cuestión aquí impugnada presenta un vicio de procedimiento legislativo que la hace inviable y lesiva del principio precautorio, de objetivación de la tutela ambiental, del principio de no regresión ambiental, de una explotación racional de la tierra y por ende, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tal como dispone nuestra Constitución Política, del ordinal 5 de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, del numeral 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y del artículo 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. En consecuencia, se anula por inconstitucional la Ley n°9348 "Refugio de Vida Silvestre Ostional" y además por conexidad se anula el decreto ejecutivo n°41134 del 10 de abril del 2018. Quedando entonces, toda la normativa que resguarda el Refugio de Vida Silvestre de Ostional como vigente, en cuenta, la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre (Ley n°6919 del 17 de noviembre de 1983) y los decretos n°16531 del 18 de julio de 1985 y n°22551 del 14 de setiembre de 1993.

VIII.- Sobre los efectos de esta declaratoria con lugar y la nulidad de la ley impugnada con efectos declarativos y retroactivos.- Ante el vicio de procedimiento sustancial evidenciado en el trámite del proyecto legislativo nro. 18.939, y ante la falta de un estudio técnico que justificara la desafectación y disminución del grado de protección ambiental del Refugio de Vida Silvestre de Ostional, la declaratoria con lugar de esta acción implica, según se dijo, la nulidad de toda la Ley n°9348 "Refugio de Vida Silvestre Ostional" y además por conexidad del decreto ejecutivo n°41134 del 10 de abril del 2018. En este sentido, tal como lo establece el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se podrá declarar la nulidad de cualquier otra disposición normativa que resulte necesaria por conexión o consecuencia. Además, esta anulatoria opera con efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas. Lo anterior sin perjuicio de eventuales derechos adquiridos de buena fe, que pudieran haberse generado al amparo de títulos de habilitación administrativa para actividades **congruentes** con el carácter demanial del citado refugio. No ostentan tal condición, los títulos de adquisición de dominio incongruentes con tal demanialidad, como serían aquellos que se hubieren otorgado o inscrito a partir de la creación y de declaratoria de demanialidad del refugio y cuya condición, hace inviable validar esa modalidad adquisitiva. Ello por cuanto, conforme lo ha indicado esta Sala en varias ocasiones sobre bienes de dominio público no procede alegar derecho adquirido alguno (ver al respecto los votos de esta Sala n°2005-03669, 2000-0698).

IX.- Nota del Magistrado Cruz Castro.- La persistente voluntad política en perjuicio de la tutela del ambiente. Esta nota pretende puntualizar la persistente voluntad del legislador en dictar una ley, a todas luces inconstitucional. La reiteración

de estas decisiones legislativas ignoran normas constitucionales y fallos que esta Sala ha dictado sobre un tema tan relevante como la protección del ambiente. Cuatro sentencias de la Sala Constitucional no fueron suficiente para que ahora, mediante este quinto fallo, se comprendiera que, el Refugio de Vida Silvestre Ostional es un bien de dominio público, que por ello, forma parte del patrimonio nacional del Estado, y que por tanto, no es posible autorizar, sin sustento técnico -ni siquiera vía legal- actividades más allá de la protección y la investigación. No se justifica que un asunto tan claro, haya requerido cinco sentencias de esta instancia Constitucional, para enmendar una cuestionable voluntad del parlamento. Se pretendió, en varias ocasiones, que una norma legal autorizara que sujetos particulares se apropiaran de un refugio como este, desconociendo que son bienes de los ciudadanos de ahora y del porvenir; de igual forma, se pretendió variar la naturaleza pública del refugio. Nótese que este proceder del legislador podría hacerlo sujeto de responsabilidad administrativa por persistir en la aprobación de normativa inconstitucional. No aprecio una razón que justifique esta reiterada voluntad legislativa a contrapelo de la tutela del ambiente. En algunas ocasiones la voluntad política no está en sintonía con la protección de bienes comunales de excepcional valor para el ambiente, esto es lo que aprecio en la reiteración de leyes que pretenden debilitar o anular tal tutela, dándole preeminencia a la codicia individual frente a los intereses de la comunidad. No siempre podrá intervenir la Sala para tutelar los intereses comunitarios, en este caso, a pesar de la lentitud de la intervención judicial, se pudo tutelar el ambiente y reivindicar su preeminencia.

X.- Razones adicionales de los Magistrados Cruz Castro, Rueda Leal y Garita Navarro, con redacción del primero.- Pese a que la inconstitucionalidad encontrada por esta Sala resultó tan severa como para anular toda la ley impugnada, procedemos a realizar los siguientes apuntes sobre el Transitorio VII de la ley, también aquí impugnado. El transitorio VII impugnado indica que se suspenden los procesos de desalojo de ocupantes mientras se resuelven las solicitudes de concesión que se presenten al amparo de la Ley. Lo cual, en criterio de los accionantes constituye un quebranto del artículo 50 constitucional, por perpetuar con ello la irregularidad del refugio. Por su parte, la Procuraduría General de la República indica en su informe que, efectivamente se observa una lesión al derecho al ambiente, consagrado en el artículo 50 de la Constitución. Ello por cuanto, de dicho transitorio se entiende que, mientras se publica el Decreto Ejecutivo con “*los parámetros que permitan la valoración ambiental del Plan de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional*”, se ajusta el Plan de Manejo a esos lineamientos, se aprueba y publica el Plan de Manejo (previéndose para lo anteriormente citado el plazo de un año), se presentan las solicitudes (para lo cual se confiere el plazo de 6 meses a partir de la publicación del Plan de Manejo) y se resuelven las solicitudes de concesión (para lo cual no se establece un plazo); no se iniciarán procesos de desalojo. Lo anterior, sin diferenciar aquellos casos de ocupaciones sobre áreas no concesionables, como la zona pública o por personas que no califican para el otorgamiento de concesiones, como es el caso de las sociedades mercantiles o personas con menos de diez años de ocupación al momento de la entrada en vigencia de la Ley. Indica la Procuraduría que la inconstitucionalidad provendría en la autorización, por el plazo indicado, más el que transcurra para la resolución denegatoria de las solicitudes, que se utilicen y exploten áreas no concesionables, respecto de las cuales la protección del ambiente impone la desocupación inmediata. Agrega en su informe que, no puede dejar de señalarse que en el documento “*Análisis del desarrollo de la distribución de la infraestructura habitacional en las propiedades estatales y privadas del RNVS Ostional*” del año 2010, se identifican 12 construcciones en zona pública (folio 634 del expediente legislativo); en el Diagnóstico para el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (2010) se enlistan cinco sociedades anónimas que obtuvieron permiso de uso dentro del Refugio (folio 1511 del expediente legislativo); y en el oficio No. ACT-OR-969-2015 se enumeran 32 denuncias por usurpación a terrenos del Refugio, interpuestas entre los años 2007 y 2014 (folio 756 del expediente legislativo). Adicionalmente, la norma transitoria sería inconstitucional si suspendiera también los desalojos y derribos o demoliciones ordenados en procesos judiciales donde se discuta la legalidad de ocupaciones en este sector costero, lo cual constituiría un quebranto de los principios de separación de funciones e independencia entre poderes. La potestad legislativa no puede anular o archivar una causa judicial, salvo los casos en los que la Constitución lo autorice, expresamente; con mayor razón, si se trata de la tutela de bienes de interés colectiva. El órgano asesor de esta jurisdicción, concluye que se constata una lesión al derecho al ambiente, consagrado en el artículo 50 de la Constitución y a los principios de la tutela del derecho ambiental a cargo del Estado, así como de separación de funciones e independencia entre poderes, por parte del transitorio VII, salvo que se interprete, conforme a la Constitución, que ese transitorio no impide la continuación o ejecución de los procesos judiciales iniciados o tramitados al amparo de la legislación vigente, y que, no suspende los desalojos en las zonas no concesionables o en aquellas que se encuentren ocupadas por personas físicas o jurídicas que no califiquen para el otorgamiento de concesiones. Por su parte, el coadyuvante, el Consejo Interinstitucional para el Manejo Participativo del Refugio de Vida Silvestre Ostional, indica que este transitorio se corresponde con el voto de la Sala citado, pues un desalojo inmediato llevado a cabo sin que se hayan aprobado los criterios e instrumentos técnicos y el respectivo Plan de Manejo, iría en contra de lo ordenado por esta Sala en el voto 16892-2009.

Al respecto, consideramos que esta inconstitucionalidad también lo es respecto del transitorio VII, acogiendo los argumentos de los accionantes y la Procuraduría. Dicho transitorio establece literalmente lo siguiente:

“TRANSITORIO VII.- *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, y mientras no sean resueltas las solicitudes de concesión que con base en ella se presenten, no se iniciará ningún proceso de desalojo a ocupantes presentes en el Refugio al momento de la entrada en vigencia de esta.”*

La norma transitoria bajo examen establece un tratamiento genérico de impedimento de instrucción de procesos de desalojo de ocupantes presentes en el refugio al momento de entrada en vigor de la norma. Es decir, ese precepto pretende dar un trato paritario de restricción de desalojo pese a que pueden concurrir en ese sector una serie de hipótesis que, por sus particularidades, merecerían soluciones diversas. La norma no discrimina la situación de ocupantes ilegales por estar en zonas no concesionables, desalojos ya iniciados por la vía judicial, o desalojos en aquellas zonas ocupadas por personas físicas o jurídicas que no califiquen para el otorgamiento de concesiones. Tampoco pondera las circunstancias de ocupaciones que pudieran encontrarse amparadas a un título habilitante legítimo y en esa medida, pretende dar una solución única a condiciones disímiles, contrario al derecho de igualdad constitucional. Por otro lado, al pretender suspender los procesos de desalojo de los ocupantes presentes del Refugio, sin

establecer plazo concreto alguno y sin diferenciar situaciones como las apuntadas, potencia una ocupación en precario en beneficio de ocupantes irregulares, lo que se traduce, al menos de manera transitoria, en una suerte de legitimación de aquellos, lo que resulta, a no negarlo, contrario al deber de tutela del ambiente. Cabe destacar que, en tanto demanio público ambiental, el Estado no solamente se encuentra empoderado a ejercer las acciones de tutela inmediata para garantizar un correcto uso y resguardo del fin público que es inherente a este tipo de bien jurídico, sino, que, ante la relevancia de esa potestad, se encuentra en la obligación de emprender esas acciones de protección, recuperación o restitución. Así en efecto lo estatuye la doctrina misma del canon 50 constitucional, potestad que conlleva a un poder-deber y que resulta imprescriptible, irrenunciable e indelegable. Ergo, la renuncia, a priori del ejercicio de acciones de recuperación de ese espacio para destinarle a su función esencial, constituye una lesión al derecho al ambiente, por negación o dejadez temporal de los poderes jurídicos que se imponen para la satisfacción del fin público. Esto adquiere especial matiz si se considera que esa permisibilidad reprochada, se establece sin condicionamiento a plazo alguno, dejando su vigencia a condiciones resolutorias altamente imprecisas, inciertas, lo cual, puede llegar a cohonestar ocupaciones ilegítimas que impliquen usos antagónicos con el fin de protección del patrimonio ambiental que da base a la creación del Refugio.

Nótese que como lo indica la Procuraduría en su informe, se identifican 12 construcciones en zona pública (folio 634 del expediente legislativo), se enlistan cinco sociedades anónimas que obtuvieron permiso de uso dentro del Refugio (folio 1511 del expediente legislativo); y existen 32 denuncias por usurpación a terrenos del Refugio, interpuestas entre los años 2007 y 2014. Así se desprende que, sin decirlo expresamente, el transitorio impugnado propicia una derogatoria de las normas punitivas que contiene la Ley de la zona marítimo terrestre y que tutela un bien de tanta relevancia para el medio ambiente. Es decir, se está legalizando lo que hoy se tiene como ilegal, en violación del derecho al ambiente, y además, del principio básico de separación de poderes e independencia judicial, por desconocer desalojos judiciales ya iniciados. Atendiendo a esos argumentos, consideramos además que el Transitorio VII violenta el derecho al ambiente.

XI.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se declara CON lugar la acción. En consecuencia se anula en su totalidad la Ley n°9348 "Refugio de Vida Silvestre Ostional" y por conexidad además el decreto ejecutivo n°41134-Minae del 10 de abril del 2018 "Reglamento a la Ley N° 9348 del Refugio de Vida Silvestre Ostional. Lo anterior por vicio sustancial de procedimiento debido a la falta de sustento técnico. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. El Magistrado Cruz Castro, el Magistrado Castillo Víquez y la Magistrada Garro Vargas consignan nota por separado. El Magistrado Cruz Castro, el Magistrado Rueda Leal y el Magistrado Garita Navarro consignan razones adicionales. Reséñese esta sentencia en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese al accionante, al Presidente de la Asamblea Legislativa, al Ministro de Ambiente y Energía, a la Procuraduría General de la República y al Consejo Interinstitucional Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (CIMACO).-

Fernando Castillo V.
Presidente

Fernando Cruz C.

Paul Rueda L.

Luis Fdo. Salazar A.

Jorge Araya G.

Anamari Garro V.

José Roberto Garita N.

Exp: 16-011132-0007-CO

Res. n.°2022-022606

NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

Con el respeto acostumbrado, he decidido incluir esta nota para perfilar un aspecto de la sentencia de la mayoría que, desde mi perspectiva, requiere aclaración.

Coincido con las consideraciones de la mayoría para la estimatoria de la acción de inconstitucionalidad, en el siguiente sentido:

"[N]o existe en el expediente legislativo un estudio técnico que analice y determine la posibilidad de reducir la protección ambiental en aplicación del principio de objetivación de la tutela ambiental, lo cual constituye un vicio esencial de inconstitucionalidad en el trámite del proyecto."

Esta *ratio* -la exigencia de estudios técnicos que fundamenten una iniciativa parlamentaria que tienda a disminuir el grado de protección otorgado a los recursos naturales- es congruente con mi línea de votación en asuntos similares (ver mi voto salvado a la resolución n.º2020-013837, de la opinión consultiva relativa al proyecto de aprobación de la "Ley para el aprovechamiento sostenible de la pesca de camarón en Costa Rica"; mi voto salvado a la sentencia n.º2020-013836, relativa a la acción de inconstitucionalidad contra la ley n.º9610 de 17 de octubre de 2018, denominada "Modificación de límites de la Reserva Biológica Lomas de Barbudal para el desarrollo del Proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del Río Tempisque y Comunidades Costeras"; y mi voto salvado a la sentencia n.º2020-18213, relativa a la acción de inconstitucionalidad contra los arts. 13 y 14 del decreto ejecutivo n.º38681-MAG-MINAE del 9 de octubre de 2014, "Ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del Océano Pacífico Costarricense").

Desde mi perspectiva, es suficiente con que la zona en cuestión haya sido declarada por las autoridades públicas como un refugio nacional de fauna silvestre para que se declare con lugar esta acción de inconstitucionalidad. Esto, al margen de cuál es la naturaleza del refugio en cuestión y de entrar a realizar un examen sobre si ese refugio forma parte o no del Patrimonio Natural del Estado (PNE). Es decir, no es estrictamente necesario asimilar este refugio nacional con el PNE para entender que se debe aplicar la *ratio* de la resolución. Hago esta advertencia con el propósito que la Sala sea más precisa en el empleo de los conceptos, pues cada área silvestre protegida tiene asociada una categoría de manejo específica y esto es necesario respetarlo en aras de atender las especificidades del ecosistema bajo examen y la protección que se le procura otorgar. Recuérdese, al respecto, que el art. 32 de la Ley Orgánica del Ambiente establece justamente una clasificación de las distintas áreas silvestres protegidas, dentro de las cuales se encuentran las reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos nacionales. En este sentido, es que considero que no cabe asociar necesariamente los conceptos de refugio de vida silvestre con el de PNE, porque este es un concepto expresamente delimitado por el legislador y que fue explicado en la sentencia n.º2021-017783 en los siguientes términos:

"La inclusión en el PNE responde a determinadas características y cualidades que ameritan su inventario por parte del MINAE y restringe las actividades que se pueden llevar a cabo en dichos terrenos, justamente, en aras de proteger el recurso forestal. Sobre el particular, conviene citar en lo conducente lo señalado por la Ley Forestal, norma que es la que define y delimita las cualidades del PNE:

"Art. 13.- Constitución y administración. 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.

El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio. Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este.

Art.14.- Condición inembargable e inalienable del patrimonio natural Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado, detallados en el artículo anterior, serán inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley.

Art. 16.- Linderos

El Ministerio del Ambiente y Energía delimitará, en el terreno, los linderos de las áreas que conforman el patrimonio natural del Estado. *El procedimiento de deslinde se fijará en el reglamento de esta ley.*

Art. 18- Autorización de labores. En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esta ley, una vez aprobadas por el ministro de Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley para autorizar el aprovechamiento de agua para consumo humano y construcción de obras conexas en el Patrimonio Natural del Estado, N° 9590 del 3 de julio de 2018)

Art. 18 bis Aprovechamiento de agua para abastecimiento de poblaciones. El Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) podrá autorizar el aprovechamiento de agua proveniente de fuentes superficiales y la construcción, la operación, el mantenimiento y las mejoras de sistemas de abastecimiento de agua, en inmuebles que integran el patrimonio natural del Estado, previa declaración, por el Poder Ejecutivo, de interés público, en específico para un abastecimiento poblacional imperioso y a favor de los entes autorizados prestadores de servicio público (...)" (Lo destacado no corresponde al original).

(...)

En consecuencia, se insiste, en las áreas silvestres protegidas su administración está delimitada por la correspondiente categoría de manejo impuesta, siendo que no puede haber una reducción de estas áreas a través de disposiciones o medidas infra legales;

(...)

Es preciso insistir que para las áreas silvestres protegidas se establecen normas específicas correspondientes a su categoría de manejo, según sea una reserva forestal, zona protectora, reservas biológicas, etc. y su delimitación viene dada por disposición del Ejecutivo o del Legislativo de conformidad con sus específicas características y los objetivos concretos que motivaron la declaratoria en cuestión (ver arts. 35 y 36 de la LOA). Lo mismo corresponde señalar en relación con los sitios declarados de importancia internacional conforme la Convención Ramsar y respecto del PNE. Debe insistirse que la selección de los humedales que se inscriban en la "Lista Ramsar" está basada en su interés internacional desde el punto de vista ecológico, botánico, zoológico, limnológico o hidrológico y su retiro de la lista solo podría responder a "motivos urgentes de interés nacional" (art. 2 de la

Convención Ramsar). Finalmente, tal y como se detalló en la normativa recién transcrita, el PNE está delimitado así por unas específicas características reguladas en la propia Ley Forestal y que establece en los arts. 13, 14, 18 y 18 bis su definición, su administración y las actividades específicas y concretas que se pueden llevar a cabo en estas áreas.”

Debe subrayarse en lo anterior que cada área silvestre protegida puede ser asociada con una categoría específica de manejo que delimita regulaciones específicas para su inscripción, manejo y aprovechamiento racional acorde con la protección conferida. Además, que el PNE está constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, pero justamente por tal motivo es que no necesariamente se debe identificar como si fuera lo mismo que un refugio de vida silvestre, el cual podría estar eventualmente constituido únicamente por ecosistemas de índole marino o de humedal. Nótese que en el caso concreto, cuando se ampliaron los límites del Refugio Nacional Vida Silvestre Ostional, se incluyeron diversos ecosistemas que no se caracterizan por su vocación boscosa. Al respecto, el art. 2 del por decreto ejecutivo n.º22551 del 14 de setiembre de 1993, “Amplía Refugio Nacional Vida Silvestre Ostional” dispone en lo conducente lo siguiente:

“Artículo 2º-Con el fin de ordenar la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional estará constituido por los siguientes sectores: a) El Sector Marino que comprende las aguas territoriales según la delimitación anterior, b) El Sector Ostional, que comprende el principal sitio de desove de la tortuga lora en la Playa Ostional, c) El Sector Humedal Estuarino que conforman las áreas de manglar y d) El Sector Guiones, que comprende la Playa Pelada y la Playa Guiones”.

Esto confirma que no necesariamente se trata de terrenos forestales y, por lo tanto, que se trata de PNE.

Hecha esta precisión, reitero que coincido con las razones que llevaron a este Tribunal a declarar con lugar la acción de inconstitucionalidad.

**Anamari Garro V.
Magistrada**

Expediente: 16-011132-0007-CO.

Nota del Magistrado Castillo Víquez.

Coincido con la Mayoría, en la necesidad de justificar técnicamente una ley que pretenda desafectar una zona que en su momento fue reservada para una determinada protección ambiental. Aun cuando en este caso, se mantuvo la condición de Refugio Nacional de Vida Silvestre, con la ley impugnada se pasó de un régimen de propiedad estatal a uno mixto, demeritando el nivel de tutela que se asignaba originariamente a ese bien demanial, sin estar fundado en un estudio técnico. Ahora bien, debo precisar que, en mi criterio, el estudio o aporte técnico que sea planteado y valorado ante la Asamblea Legislativa, puede provenir de cualquier entidad u órgano debidamente acreditado y especializado en la materia de la que sea objeto el proyecto de ley en estudio ante la Asamblea Legislativa, siempre que esté técnicamente sustentado.

Asimismo, reafirmo que, en efecto, cualquier actividad a realizar dentro de este tipo de refugios queda sujeto a lo establecido por la Ley Forestal, la cual actualmente dispone lo siguiente:

“Artículo 18- Autorización de labores. En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esta ley, una vez aprobadas por el ministro de Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley”.

Lo cual es definido precisamente en los Planes de Manejo que establece el propio MINAE al respecto, dependiendo del tipo de área de protección asignada. Sin embargo, dadas las particularidades de este caso, donde se reitera, ya existía una protección normativa mayor y, por ley se desafectó no solo parte de su territorio, con propósitos incluso diversos a la tutela ambiental, sino que también fue disminuido el grado de tutela que tenía respecto de algunas áreas, a fin de resolver un problema de ocupación dentro de esta área, lo cual es ajeno a su fin, el origen de la reforma legal requería estar sustentada en un estudio técnico que justificara tales cambios y compensara la tutela ambiental existente, conforme ya lo había indicado este Tribunal para este caso en particular.

**Fernando Castillo V.
Magistrado**

Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 02-07-2024 19:36:30.