

Costa Rica: la lucha contra la contaminación ambiental y el rescate de las áreas protegidas

ALDO MILANO S.

SUMARIO: 1. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN. 1.1. Evidencias normativas. 1.2. El determinante papel de la Jurisprudencia Constitucional. 1.2.1. Desechos sólidos. 1.2.2. Contaminación de cuerpos de agua. 2. LA LUCHA POR LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO. 2.1 Gobernanza de los espacios marítimos. 2.1.1. Normativa. 2.1.2 Jurisprudencia. 2.2. Recuperación de áreas silvestres. 3. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El 2019 podría caracterizarse como un año en el cual, el Derecho ambiental costarricense, se concentró en temas relacionados con el combate de la contaminación, en sus múltiples manifestaciones, y en la protección del Patrimonio Natural del Estado. Ese combate se logra apreciar tanto en los valiosos aportes jurisprudenciales que se dieron, así como en la normativa, sea de rango legal o infralegal.

ABSTRACT: In 2019, Costa Rican Environmental Law focused on issues related to curbing pollution in its different forms and in the protection of the Public Natural Property. This can be observed in the various judicial decisions issues as well as in the issuance of norms, at the legal and regulatory levels.

PALABRAS CLAVE Residuos. Recurso hídrico. Áreas protegidas. Recursos marinos. Patrimonio Natural del Estado.

KEYWORDS Waste, water resources, protected areas, marine resources, Public Natural Property.

INTRODUCCIÓN

En el caso de Costa Rica, el recuento de la actividad jurídica medioambiental, en el año 2019, deja en clara evidencia la problemática, aún sin solución, del manejo de las actividades antrópicas contaminantes.

Como ha sido la tónica en no menos de una década atrás que, ante las conductas omisivas de las administraciones públicas, se ha debido judicializar esta temática en la justicia constitucional, la cual, amparando sea el derecho a la salud y la vida o bien, a un ambiente sano y equilibrado, interviene mediante el recurso de amparo, disponiendo órdenes de hacer en un plazo definido por el propio Tribunal para garantizar la eficacia de la medida.

Otro hallazgo, de fácil identificación, es la continuidad de la lucha por la reivindicación de los espacios naturales, sea mediante la adopción de una normativa que describe la política de manejo de los sectores marinos (más extensos, en el caso de Costa Rica, que los continentales), sea, de nuevo, judicializando intentos normativos de reducir áreas silvestres de conservación.

Seguidamente se expondrá, entonces, los hallazgos derivados de la investigación encomendada.

1. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

En el caso de la lucha contra la contaminación, se ha estimado de interés evaluar ¿cuál fue el comportamiento a nivel normativo? (1.1), para luego enfocar la atención en los precedentes jurisprudenciales más representativos (1.2).

La problemática ha sido evaluada con precisión por el Programa Estado de La Nación, cuyo informe más reciente, en la materia ambiental, reseña estos datos:

“Reducir la contaminación depende de mejoras al menos en dos aspectos: por un lado, sectores económicos con resistencia al cambio (como el transporte y la agricultura), y por otro, patrones de larga data en el manejo de los residuos sólidos y líquidos. Esto es especialmente complejo en materia de contaminación del aire y de generación de gases efecto invernadero (GEI), que el país se ha comprometido a reducir en acuerdos internacionales. Según los datos disponibles, la composición de estas emisiones descansa,

precisamente, sobre tres ejes: energía, residuos sólidos y agricultura (IMN-Minae, 2015)”¹

Como se verá más adelante, tanto a nivel normativo, aunque muy particularmente a nivel jurisprudencial, esas mismas variables se han reflejado en el año 2019.

1.1. EVIDENCIAS NORMATIVAS

La primera de las evidencias de interés, por propiciar cambios en el manejo de la problemática de la contaminación, se refiere a la aprobación del Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debido a la Contaminación de Hidrocarburos, aprobación que se da mediante el Decreto Legislativo No. 9672 del 21 de marzo de 2019.

Por así estar dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Constitucional costarricense, todo instrumento del Derecho internacional debe ser sometido a un control preventivo de constitucionalidad, lo que, en efecto, sucedió en este caso.

Al conocer de la consulta preceptiva de constitucionalidad, la Sala Constitucional (“SC”) descartó vicios esenciales (forma) en el trámite legislativo de aprobación a la adhesión del referido convenio.

Por su parte, al pronunciarse con relación al fondo del proyecto, se indicó lo siguiente:

“V.- Observaciones en cuanto al fondo del proyecto. El convenio que nos ocupa, forma parte de la cooperación internacional en materia de navegación marítima, especialmente en el establecimiento de reglamentaciones técnicas que ayuden a la seguridad marítima, así como al establecimiento de protecciones, según lo enuncia el 1° de la Convención creadora de la Organización Marítima Internacional (OMI), con la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionada por los buques, y atender las cuestiones administrativas y jurídicas relacionadas con los objetivos enunciados en el mencionado artículo. En este sentido, el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992 (tramitado bajo el expediente legislativo No. 21.118), sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debido a la contaminación por hidrocarburos, 1992. En ese sentido, este último tratado, tiene como fin desarrollar todo un mecanismo jurídico y económico para constituir un fondo que permita responder financieramente ante derrames accidentales de buques petroleros que crucen nuestro mar territorial o la zona económica exclusiva. El artículo 2 establece que el fondo tiene como fin indemnizar a las víctimas de los daños

¹ MERINO TREJOS, Leonardo. [Balance de Armonía con la Naturaleza 2019](#).

ocasionados por contaminación en la medida en que la protección establecida por el Convenio de Responsabilidad Civil, 1992, resulte insuficiente, o incluso, para lograr los objetivos conexos estipulados en el Convenio. El tratado puede sufragar el costo de las operaciones de reparación y restauración, cubrir daños materiales y económicos del sector pesquero, entre otros. Como se puede observar, el convenio tiene objetivos que claramente estarían en sintonía con los artículos 46 y 50 de la Constitución Política, toda vez que, ayudaría a enfrentar las consecuencias sociales y económicas que se derivarían de derrames de buques petroleros, pero además, de reparación y restauración del medio ambiente, de suceder tan lamentables accidentes dentro de nuestras aguas territoriales” (SSC 2019002904 de las 09:30 horas del veinte de febrero).

Como puede apreciarse, para el Alto Tribunal existe una clara “sintonía” entre las disposiciones del Convenio aprobado y los artículos 46 (derecho de los consumidores a la protección del ambiente) y el artículo 50 (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), de modo que también descarta algún quebranto del Derecho de la Constitución por el fondo. Esto permitió que, en adelante, se haya incorporado dentro de las fuentes del Derecho ambiental costarricense, el referido Convenio, con lo cual se intenta el manejo del riesgo siempre latente de un derrame de petróleo dentro de las aguas territoriales costarricenses.

Corresponde, de seguido, evaluar las disposiciones de rango legal aprobadas en el año 2019. Se trata de dos leyes relativas al manejo de los residuos sólidos, las cuales poseen una relación entre sí.

La primera consiste en una reforma a la Ley No. 8839, Ley para la Gestión Integral de los Residuos, de 24 de junio de 2010, incluyéndole un nuevo artículo, a saber, el artículo 42 bis, un nuevo inciso al artículo 50 y los Transitorios XIII, XIV y XV.

La disposición, denominada Ley para la gestión integral de los residuos, según su artículo 1º “...tiene por objeto regular la gestión integral de los residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación”. La norma fue reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No. 37567-S-MINAET-H, Reglamento General a la Ley para la gestión integral de residuos, norma que entró a regir el 20 de mayo de 2013.

Se trata de una iniciativa de ley presentada en la anterior legislatura bajo el expediente legislativo No. 19.833, retomado en la presente por la Presidenta de la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa.

En esa oportunidad, en la Exposición de Motivos del proyecto de ley, se justificó la propuesta, así:

“A manera de conclusión, la razón y el objeto fundamental del presente proyecto de ley es evitar el vertimiento del material en basureros municipales y es aún más importante evitar a toda costa su descarga en océanos. Una conciencia responsable implica prevenir afectaciones a la salud que surgen a raíz del uso de este tipo de materiales. Es así como entonces la implementación de una legislación que prohíbe el poliestireno expandido mejorará no solo un enfoque ambiental en el sentido de protección a la fauna, descongestión de basureros y salvaguarda de la capa de ozono, sino también un asunto de salud humana en aras de un bienestar sostenibles en todo sentido de la vida humana.”

La norma, denominada Ley para la Prohibición del Poliestireno Expandido, representa el primer paso para reducir el uso de ese producto, cuya capacidad contaminante no es preciso cuestionarse. Con todo, el aporte de la disposición se ve disminuido -quizá más de lo deseado-, al admitirse excepciones a la prohibición de la importación, comercialización y la entrega de envases y recipientes de poliestireno expandido, que, en todo caso, entrará en vigor hasta veinticuatro meses luego de vigencia de la disposición legal, es decir, hasta 7 de agosto del 2021.

Efectivamente, se han regulado tres excepciones concretas:

- a) Los casos en los que por cuestiones de conservación o protección de los productos no sea ambientalmente viable el uso de materiales alternativos.
- b) Los embalajes de electrodomésticos y afines.
- c) Los usos industriales.

Como se aprecia, las excepciones son amplias. Por otra parte, se trata de excepciones *sine die*, puesto que no se ha previsto plazo alguno al que estén sujetas.

Aún más, en el artículo 42 bis adicionado, se indica que el Poder Ejecutivo, “...mediante el reglamento de la presente ley, podrá definir nuevos casos de excepción, con base en criterios técnicos”, con lo cual la enumeración de excepciones antes referida pasa a ser *numerus apertus* y sin reserva de ley.

La otra disposición de rango legal de interés es la Ley No. 9786, Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente, la cual entró a regir el 6 de diciembre de 2019.

Esta disposición estuvo antecedida por una Directriz Presidencial, directriz 014 del 05 de junio de del año 2018, en la que se regula el uso, consumo y etiquetado del plástico de un solo uso en instituciones del sector público, así como en comedores contratados por las instituciones educativas públicas y semiprivadas, a las instituciones del sistema de salud y a los centros penitenciarios.

Según señala la propuesta de ley, su motivación se funda en la gran cantidad de contaminantes de plástico que se ha detectado terminan en ríos y finalmente, en los océanos.

Se dice, al respecto, lo siguiente:

“Como ya se mencionó, los microplásticos son parte de los residuos encontrados en los mares y playas del país. De acuerdo con la organización Conservación Internacional luego de realizar un estudio donde se recolectó y analizó arena en las provincias de Guanacaste y Puntarenas, el 92% de los desechos encontrados corresponden a plástico y principalmente a microplástico. De acuerdo con esta organización, la presencia de microplástico en las playas del país es más severa fuera de las áreas silvestres protegidas, lo que puede estar asociado con las mejoras en recolección y clasificación de los residuos en las playas que se encuentran dentro de las zonas protegidas y los parques nacionales existe a través de recipientes rotulados y diferenciados por tipo de residuo, esto facilita la recolección y reciclaje de los residuos.

Los ríos no están excluidos de la problemática que aqueja los mares y playas del país. De acuerdo con la Contraloría General de la República, el país enfrenta un serio problema de contaminación hídrica que carece de control, señala además que las cuencas hidrográficas de los ríos Grande de Tárcoles, Grande de Térraba, Tempisque y Reventazón se ven altamente afectadas por dicha contaminación. El río más contaminado del país, e incluso de Centroamérica, es el Río Grande de Tárcoles, el cual se ve afectado principalmente por contaminación por aguas residuales.

Sin embargo, también se destaca la presencia de gran cantidad de residuos sólidos en su desembocadura, dentro de los que figuran productos de plástico. Dentro de la problemática de contaminación que se desarrolla en este río se ven involucrados otros ecosistemas, como el manglar Guacalillo, así como en las playas Azul y Guacalillo. En esta última playa, de acuerdo a la asociación de Vecinos de Guacalillo se recolectan 15 toneladas de desechos sólidos, dentro de los que se destacan llantas, zapatos, plásticos, refrigeradoras, lavadoras y cilindros de gas.” (Asamblea Legislativa, Expediente Legislativo No. 21.159).

Inicialmente el proyecto era bastante más ambicioso. En efecto, proponía una prohibición general con excepción de “los casos en los que por cuestiones de asepsia, conservación o protección de alimentos u otros productos, no resulte factible el uso de materiales alternativos, siempre y cuando lo anterior sea

científica y claramente justificado”. Además, se proponía una prohibición de compras institucionales (art. 5); establecer un “impuesto al plástico” y la creación de un “Fondo Azul”.

Sin embargo, la ley terminó teniendo apenas once artículos, mediante los cuales se adopta las siguientes medidas:

- a) Declara de *“interés público los planes, proyectos, estrategias y emprendimientos públicos o privados de economía circular, prevención, reducción, reutilización, valorización, tratamiento, disposición y educación sobre la sustitución y eliminación de la contaminación por plástico de un solo uso, así como las iniciativas de reconversión productiva, uso sostenible e investigación para la sustitución, reducción y eliminación del plástico de un solo uso”*.
- b) Autoriza al Sistema de Banca para el Desarrollo y a las entidades del Sistema Financiero Nacional, a *“generar proyectos de conservación, reducción, reciclaje, prevención y reconversión productiva de industrias dedicadas a la fabricación de productos plásticos”*.
- c) Prohíbe la *“comercialización y entrega gratuita de bolsas de plástico al consumidor final en supermercados y establecimientos comerciales cuya finalidad sea la de acarrear los bienes hasta su destino final”*, prohibición que exceptúa *“...las bolsas plásticas que garantice su reutilización, que estén certificadas de bajo impacto ambiental”*, en tanto posean determinadas características.
- d) No se prohíben, sin embargo, las botellas plásticas de un solo uso, si bien los somete a una serie de lineamientos (art. 5), como que contengan un porcentaje de resina reciclada; establecer un programa efectivo de recuperación, reúso, reciclaje u otros medios de valorización; participar en un programa sectorial de residuos; elaborar productos o envases que minimicen la generación de residuos y faciliten su valorización, así como establecer alianzas estratégicas con al menos un municipio para mejorar los sistemas de recolección.
- e) Se excluye de las anteriores regulaciones, *“...aquellas botellas plásticas que contengan insumos necesarios para la producción agropecuaria”*.

- f) Se dispone que las administraciones públicas no podrán adquirir “*artículos plásticos de un solo uso*”, sino tan sólo, aquellos que “*...permitan su reutilización, o bien, sean reciclados...*”.

Como en el caso de la anterior disposición legal, podría considerarse que el legislador ordinario ha sido muy tímido a la hora de adoptar medidas para reducir, hasta eliminar, gradualmente, los plásticos de un único uso, cuyo potencial contaminante de los ríos y mares no precisa comentario alguno.

La tibieza de la disposición se ve potenciada a la hora de establecerse el momento de su entrada en vigor: doce meses después de la entrada en vigencia del reglamento, el cual deberá adoptarse seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Lamentablemente, es muy usual, en el medio costarricense, que el deber de reglamentación de las normas legales sea incumplido por el Poder Ejecutivo, retardándose así la eficacia real de las normas legales. Nada indica que, en este caso concreto, esa dilación o inercia no se vaya a producir, con lo que la capacidad de generar cambios de conducta de la norma legal, de por sí poco ambiciosos, está muy comprometida.

Examinadas las normas de rango legal aprobadas durante el año 2019 en el ámbito del manejo de residuos sólidos, corresponde, de seguido, evaluar las normas infralegales que se aprobaron durante el año 2019 en el mismo campo.

A ese nivel, destaca el Decreto Ejecutivo No. 41561 de 20 de febrero, mediante el cual se declara de interés público el Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario² (de la vida independiente).

El referido plan está compuesto por diez ejes. En el campo del Transporte y Movilidad Sostenible, se han previsto tres. En el ámbito de la energía, construcción sostenible e industria tres. En el ámbito de la gestión integral de residuos uno y tres en el de agricultura, cambio y uso de suelo y soluciones basadas en la Naturaleza.

En lo que a la gestión integral de residuos se refiere, el Eje 7 consiste en el “Desarrollo de un sistema de gestión integrada de residuos basada en la separación, reutilización, revalorización y disposición final de máxima eficiencia y bajas emisiones de gases de efecto invernadero”. Se puntualiza, para ello, acciones de transformación, con metas futuras, a saber: al 2022, se contará con Estrategia y Plan de Mejores Opciones Tecnológicas para reducir metano por residuos orgánicas; al 2030, se tendrá una cultura ciudadana y empresarial orientada a una menor generación de residuos y a un exitoso manejo de los mismos, bajo enfoque de economía circular. Finalmente, al 2050,

²PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. [Plan de Descarbonización](#).

el 100 por ciento del territorio contará con soluciones para la recolección, separación, reutilización y disposición de residuos.

Desgraciadamente, es de esperar que estas metas y el plan en sí pierda fuerza en el tiempo, una vez que el actual Poder Ejecutivo vea finalizar su periodo constitucional. Al tratarse de un plan que no tiene sustento legal, sino meramente reglamentario, es de esperar que, como suele suceder, los gobiernos sucesivos no lo atiendan y termine siendo una iniciativa loable, pero sin capacidad de vincular a los siguientes gobernantes que por ello será dejada de lado.

No habiendo más disposiciones normativas aprobadas durante el año 2019 en este ámbito, corresponde, de seguido, evaluar la jurisprudencia en la materia.

1.2. EL DETERMINANTE PAPEL DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Antes que la jurisdicción contencioso-administrativa, es la jurisdicción constitucional la que ha asumido el papel de corregir las conductas omisivas de las administraciones públicas que atentan contra el medio ambiente, específicamente, por no atender requerimientos de infraestructura y por faltas en el servicio a su cargo.

Típicamente, el quebranto del derecho fundamental a la salud, la vida y/o a un ambiente sano y equilibrado, proviene de conductas omisivas de las administraciones públicas competentes, no así de conductas activas.

De esta forma, el recurso de amparo, regido por la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Convención Americana de Derechos Humanos, surge como un proceso sumario, ágil, de pronta resolución, mediante el cual es posible disponer órdenes de hacer (sentencias de condena) en los casos en que los quebrantos a derechos fundamentales derivan de conductas omisivas.

Debe destacarse, además, que la Sala Constitucional ha concebido el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como una garantía fundamental que *"...se manifiesta en la doble vertiente de derecho subjetivo de las personas y configuración como meta o fin de la acción de los poderes públicos en general"* (SSC No. 644-99 de 29 de enero).

Eso explica que se haya optado, ampliamente, por acoger demandas de amparo en las cuales se aduce quebranto al referido derecho subjetivo público, así como al de la salud y la vida, ante inacción de las administraciones públicas locales o estatales.

Dicho todo lo anterior, interesa examinar algunos pronunciamientos de la Sala Constitucional relacionados con desechos sólidos (1.2.1) y desechos líquidos (1.2.2) (aguas residuales; aguas negras; aguas jabonosas; aguas pluviales).

1.2.1. Desechos sólidos

De acuerdo con el informe Armonía con la Naturaleza, Balance 2019,

*“en 2010, una legislación de fondo estableció bases para mejorar la gestión integrada. No obstante, sin cambios sustantivos en el comportamiento ciudadano y en las opciones para transformar los patrones de consumo, generación y disposición de basura, los resultados son negativos. Pese a estar planteado en la ley, se carece de indicadores sistemáticos.”*³

La ley a la cual se hace referencia, es la antes referida Ley de gestión integral de residuos, recientemente reformada como se ha comentado.

Precisamente, la jurisprudencia constitucional examinada es fiel reflejo del diagnóstico realizado en el informe de reciente cita.

Existen evidencias claras de que hay una *“faute de service”* en la recolección de desechos sólidos en múltiples sectores del país, lo que incluso fue medido en el referido estudio, el cual estimó que *“el 18.1% de los distritos en el territorio nacional carecen del servicio de recolección de residuos por parte de la municipalidad”*⁴.

Eso explica que, durante el año 2019, la Sala Constitucional haya debido intervenir en diversas ocasiones, como producto de demandas de amparo planteadas por la omisión en la prestación del servicio municipal de recolección de residuos.

El primer caso fue resuelto mediante la SSC 01784-2019. El conflicto aflora debido a que la Municipalidad de Alajuela decidió instalar, sin previa evaluación del impacto ambiental que ello ocasionaría, un contenedor para acumular desechos sólidos en una determinada comunidad. Como resultado de ello, ese acumulo generó molestias previsibles, como malos olores y emisiones de gases con efecto invernadero (no alegados en el caso). Ante gestiones del recurrente, el contenedor se retiró, pero no fue sustituido por uno que evitara las molestias referidas.

Una vez que se instruye el caso, la SC tiene como hecho no probado *“Que actualmente, la comunidad El Erizo #1, cuente con un efectivo sistema de recolección de basura”*.

Por otra parte, estima que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado,

“obliga al Estado a disponer todo lo que sea necesario dentro del ámbito permitido por la ley, a efecto de impedir que se produzcan daños

³ MERINO TREJOS, Leonardo. [Balance de Armonía con la Naturaleza 2019](#).

⁴ Ibidem.

irreversibles en el medio ambiente, debiendo asumir la responsabilidad de lograr las condiciones sociales propicias a fin de que cada persona pueda disfrutar de su salud, entendido tal derecho, como una situación de bienestar físico, psíquico (o mental) y social. Véase la resolución N° 180-98, de las 16:24 horas del 13 de enero de 1998.”

De este modo, se concluye que

“...si bien el municipio accionado describe las gestiones que realizará para el manejo de la situación, lo cierto es que, actualmente, impera el hecho que a la fecha de interposición de este recurso, no existe todavía una solución con certeza del problema de contaminación denunciado por la recurrente en la comunidad El Erizo, provincia de Alajuela, el cual conforme quedó demostrado, todavía persiste. En razón de lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el recurso a efecto que la Municipalidad de Alajuela, emita las órdenes y lleve a cabo las actuaciones respectivas en el ámbito de su competencia, a fin de solucionar de forma definitiva, el problema denunciado por la parte recurrente”.

En la parte dispositiva del fallo, se otorga un plazo de un “UN MES” al municipio recurrido, para que “...se solucione, en forma definitiva, el problema de recolección de basura que presenta la recurrente en la comunidad El Erizo #1, Alajuela...”.

Llama la atención, sin embargo, que en este caso se presentó un voto salvado, el cual se fundamentó en el argumento de que no se demostró que la inacción administrativa acusada en el proceso, causara “...una amenaza a la salud e integridad de las personas”, por lo que se estimó que era competencia de la vía contencioso-administrativa conocer del asunto.

A mi juicio, esta lamentable afirmación deja al descubierto el nivel de inconsciencia que aún persiste en la sociedad costarricense, del efecto de emisiones de gases de invernadero producido por los desechos sólidos que no sean debidamente tratados, circunstancia que ha de tenerse por probada *in re ipsa*. Si la propia Sala Constitucional, o al menos, una de sus integrantes desconoce esa realidad, cómo podríamos exigirle a la población que no la desconozca. Es claro que parte de las políticas públicas en este campo, deben centrarse en la educación ambiental, de modo que se tome consciencia de los múltiples efectos nocivos que causa el mal manejo de los residuos en el ambiente.

El siguiente caso coincide con el anterior, en cuanto lo impugnado es una conducta omisiva.

En efecto, en este otro asunto puesto en conocimiento de la SC, se aduce por el recurrente que no se brinda el servicio de recolección de residuos no tradicionales en la zona en que habita (Paquera, zona costera), por lo que

planteó una solicitud al Concejo Municipal de Distrito de Paquera, la cual no fue debidamente atendida. De este modo, acudió al Ministerio de Salud, si bien la respuesta fue que la recolección de residuos no tradicionales se llevaría a cabo mediante campañas y no de forma continua, según informó la Intendencia del referido Concejo al propio Ministerio que se dio por satisfecho con esa respuesta.

El ciudadano, sin embargo, no quedó satisfecho y optó por judicializar la problemática, de forma tal que, en definitiva, la SC decidió declarar con lugar la demanda, disponiendo lo siguiente:

“1) En el plazo de DIEZ DÍAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, dicte las órdenes correspondientes al Concejo Municipal de Paquera a los efectos de que se garantice la prestación periódica y continua del servicio de recolección de basura en ese distrito, para lo cual, como autoridad de salud, deberá definir las medidas provisionales y definitivas en cuanto a plazos y regularidad de la prestación del servicio. Estas órdenes deberán ser notificadas al Concejo Municipal de Distrito de Paquera dentro del plazo supra mencionado. 2) En el plazo de CINCO DÍAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, resuelva la denuncia planteada por la tutelada el 18 de setiembre de 2017 lo cual deberá ser comunicado a la amparada dentro del mismo plazo. Por otra parte, se ordena a Sidney Sánchez Ordóñez, en su condición de Intendente del Concejo Municipal de Distrito de Paquera, o a quien en su lugar ocupe ese cargo, que gire las disposiciones pertinentes dentro del ámbito de sus competencias y coordine lo necesario, para que se cumplan las órdenes del Ministerio de Salud en los términos y plazos estipulados en dichos actos; asimismo, se le ordena, en el plazo de CINCO DIAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, resolver la denuncia planteada por la recurrente el 10 de agosto de 2018 y ponerla a su disposición.”

Por motivos análogos, la SC acogió, por el fondo, tres demandas de amparo. En el primer caso, por medio de la SSC 03029-2019, se ordenó clausurar un botadero de basura clandestino cercano a un río, debiéndose recoger los desechos lanzados bajo el puente sobre el río Colorado. Debido a la ubicación del botadero clandestino, se estimó, además, que se atentaba contra el derecho a disfrutar del paisaje.

Otro de los casos fue resuelto mediante la SSC 03575-2019. Se trata de un asunto recurrente que había sido atendido por la SC con anterioridad. El conflicto gira alrededor del funcionamiento de un vertedero sin evaluación de impacto ambiental alguna, el cual la autoridad municipal ordenó reabrir por no tenerse resuelta la recolección y tratamiento mediante un contratista. Al acoger la demanda, la SC ordenó clausurar el vertedero y normalizar el servicio de recolección y tratamiento de desechos sólidos.

Por último, mediante la SSC 04605-20190, se conoció el caso en el cual un lote baldío propiedad del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, entidad autónoma del Estado, se convirtió en vertedero de basura clandestino. Al resolver por el fondo la demanda, la SC decidió acogerla y ordenar a esa entidad que, en el plazo de UN MES se procediera a la limpieza total del terreno.

1.2.2. Contaminación de cuerpos de agua

El ingreso de contaminantes en los cuerpos de agua es una problemática de enormes implicaciones en el caso de Costa Rica.

La ausencia de un adecuado planeamiento urbano, deficiencias en infraestructura y la ausencia de políticas públicas dirigidas a evitar la contaminación de los cuerpos de agua, son algunos de los factores, junto con el crecimiento demográfico, que han causado, hace ya décadas, la contaminación de ríos, quebradas y riachuelos, y por consecuencia, de nuestros mares.

Según el informe antes aludido del Programa Estado de la Nación, “...en la Región Central (donde habita el 62% de la población total) un 31% de los habitantes tiene acceso a alcantarillado, mientras que en la Región Brunca tan solo un 7.2% puede hacer uso de este sistema”⁵.

Como se aprecia, los índices de acceso a alcantarillado muestran cifras muy alejadas de lo óptimo, todo lo cual se refleja, como es de esperar, en la jurisprudencia constitucional, según se analizará de seguido.

La situación fue oportunamente puesta en debate judicial, por el Presidente de un partido cantonal (Partido Garabito Ecológico), cantón en el cual desemboca el Río Grande de Tárcoles, río que posee el lamentable “galardón” de ser el más contaminado de América Central y uno de los más contaminados del Orbe.

Ante esa cruel y lamentable realidad, se planteó un recurso de amparo en contra del Presidente de la República, el Ministro de Ambiente y Energía, la Ministra de Salud, así como en contra del Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y del Gerente General de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Se adujo en el recurso, planteado en agosto del 2004 y resuelto hasta el 27 de abril de 2007, que

“se está provocando un gran impacto negativo sobre las playas ubicadas en el cantón de Garabito de P., lo cual incide en un gran daño ecológico y disminución o inhibición del desarrollo turístico de las zonas

⁵ MERINO TREJOS, Leonardo. Balance de Armonía con la Naturaleza 2019, op.cit.

afectadas, lo que se debe a los despojos y vertedero de líquidos contaminantes que generan las condiciones ambientales y de deficiencia sanitaria en relación con la cuenca del río Grande de Tárcoles, todo como consecuencia del indebido tratamiento de desechos sólidos y líquidos en cada uno de los cantones que rodean los cauces de las diferentes micro cuencas que drenan el cauce principal, provocándose con ello un gran impacto negativo sobre las playas ubicadas en el cantón de Garabito de P. Indica que este deterioro también afecta la calidad de vida de los habitantes, evidenciándose una actitud negligente del Ministerio de Salud y del Ministerio de Ambiente y Energía debido a que no han aplicado en forma eficaz lo establecido en la [Ley General de Salud](#) y en el Reglamento de Vertidos y Reuso de Aguas Residuales.”

Al amparo de esas consideraciones, el recurrente pretende que se ordene

“iniciar, dentro de un plazo perentorio, el bloqueo definitivo de todo vertedero contaminante a los afluentes y al cauce del río Grande de Tárcoles, así como también que se ordene tomar las acciones precisas y verdaderas a fin de poner freno a la contaminación que está padeciendo ese río, ello en aras de garantizar el derecho a la salud, a la vida y a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.”

Una vez rendidos los informes bajo la fe de juramento por parte de los recurridos, de oficio, el Magistrado Instructor del proceso decidió otorgar audiencia a los alcaldes de una gran cantidad de cantones por los cuales discurre el Río Grande de Tárcoles o alguno de sus afluentes.

Así las cosas, al resolver la demanda de amparo, la Sala determinó, mediante la Sentencia No. 2007-05894, lo siguiente:

“X.- Análisis del caso concreto. A partir de lo indicado en los considerandos anteriores, observa la Sala que, en la especie, con los hechos descritos por el recurrente y las probanzas agregadas al expediente, no queda duda de que la cuenca del río Grande de Tárcoles presenta altos índices de contaminación por cuanto se han generado actividades que no han sido vigiladas de manera responsable y que han ocasionado y siguen produciendo, un serio daño ambiental; situación que a pesar de la abstracción que implica, justifica la intervención de este Tribunal. En ese sentido, de los documentos aportados en el expediente se desprende que la cuenca del río Grande de Tárcoles concentra a la mayor cantidad de la población costarricense, así como también de la industria, el comercio y los servicios pues abarca cerca del 4% del territorio nacional. De igual manera está documentado que en esa zona es donde se registra un descontrolado crecimiento urbano, la mayor sobreexplotación del suelo para fines agrícolas y ganaderos y el más alto grado de contaminación por la descarga de aguas residuales sin ningún tipo de tratamiento, desechos sólidos, industriales, químicos, grasas, aceites e hidrocarburos pues debe tomarse en cuenta que esta cuenca, atraviesa más de treinta municipios que tienen jurisdicción sobre esos lugares por donde pasa. Según datos recientes brindados a la Sala por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, actualmente se vierten a los ríos, de manera

directa, 1,8 metros cúbicos por segundo de aguas residuales sin tratamiento, lo que ocasiona un deterioro de los ríos del área metropolitana, como son el Torres, María Aguilar, Tiribí y R., pero además del río Virilla y el Grande de Tárcoles. De esta manera, dada la relevancia del tema, no cabe duda de que el Estado costarricense, a través de sus diferentes instituciones pero principalmente las aquí recurridas, es el responsable directo de garantizar la defensa efectiva del ambiente, con lo cual, cualquier omisión o retardo en atender tal función, genera responsabilidad. De tal modo, en el caso concreto, hay una obligación estatal compartida entre el Ministerio de Salud, las diferentes corporaciones municipales que tienen jurisdicción territorial en los lugares por donde atraviesa la cuenca del río Grande de Tárcoles, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Caja Costarricense del Seguro Social, entre otros, de velar por el cumplimiento de la normativa existente en aras de proteger el ambiente, los recursos hídricos, naturales, entre otros que implican vida para los pobladores y el futuro de las generaciones venideras. Ahora bien, del expediente se desprende que ya se han creado diferentes comisiones y comités a lo interno de las instituciones recurridas y que pretenden, en coordinación directa con municipios y otros entes estatales, adoptar las medidas que sean necesarias para dar fiel cumplimiento a esa obligación estatal de preservar el ambiente y los recursos de la cuenca del río Grande de Tárcoles; sin embargo, en criterio de esta Sala, tales iniciativas no son suficientes todavía pues a pesar de que cuentan con muy buenos proyectos y estrategias, lo cierto del caso es que, hasta la fecha, no se han logrado concretar en actuaciones materiales que permitan cumplir con los objetivos propuestos pues es muy evidente que el proceso va muy lento pero sobre todo que el apoyo estatal a tales proyectos, no proporciona los mecanismos necesarios para que su aplicación sea contundente y en ese sentido observa la Sala que hay una omisión estatal que debe ser corregida.”

De esta forma, al resolverse la demanda, se dispuso una serie de órdenes de hacer:

“Por Tanto:

Se declara con lugar el recurso. Se ordena a R.D.M., en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, a M.L.Á.A., en su calidad de Ministra de Salud, a R.A.S. en su condición de Ministro de la Presidencia, a O.C.G., en su calidad de Gerente del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a E.D.G. en su condición de Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos, así como también al Alcalde de Atenas, al Alcalde de S.M., al Alcalde de Orotina, al Alcalde de Puriscal, al Alcalde de Turrubares, al Alcalde de G., al Alcalde de San Ramón, al Alcalde de Palmares, al Alcalde de N., al Alcalde de V.V., al Alcalde de Grecia, al Alcalde de Alajuela, al Alcalde de Mora, al Alcalde de Poás, al Alcalde de Barva, al Alcalde de Santa Bárbara, al Alcalde de Belén, al Alcalde de F., al Alcalde de San Rafael de Heredia, al Alcalde de San Pablo de Heredia, al Alcalde de Moravia, al Alcalde de San Isidro de Heredia, al Alcalde de Santo Domingo de H., al Alcalde de V. de C., al Alcalde de Tibás, al Alcalde de Montes de Oca, al Alcalde de Curridabat, al Alcalde

de Alajuelita, al Alcalde de Escazú, al Alcalde de S.A., al Alcalde de Desamparados, al Alcalde de La Unión de Tres Ríos, al Alcalde de Cartago y al Alcalde de San José, que de inmediato adopten las acciones necesarias para eliminar de manera integral los focos de contaminación que existen a lo largo de la cuenca del río Grande de Tárcoles y se tomen medidas para iniciar el proceso de reparación del daño ambiental ocasionado en esa cuenca, en la medida en que ello fuere posible, para lo cual deberán realizar la coordinación que el caso amerite tendiente a solucionar integralmente el problema objeto de este amparo y que ha originado su estimatoria. Lo anterior bajo el apercibimiento que con base en lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiera una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciera cumplir; siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Estado, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, a la Caja Costarricense del Seguro Social y a las Municipalidades de Atenas, S.M., Orotina, Puriscal, Turrubares, G., S.R., Palmares, N., V.V., Grecia, Alajuela, M., Poás, Barva, Santa Bárbara, Belén, F., San Rafael de Heredia, San Pablo de Heredia, Moravia, San Isidro de Heredia, Santo Domingo de H., V. de C., Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuelita, Escazú, S.A., Desamparados, La Unión de Tres Ríos, Cartago y S.J., al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. N. la presente resolución a R.D.M., en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, a M.L.Á.A., en su calidad de Ministra de Salud, a R.A.S. en su condición de Ministro de la Presidencia, a O.C.G., en su calidad de Gerente del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a E.D.G. en su condición de Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos y a los Alcaldes de Atenas, S.M., Orotina, Puriscal, Turrubares, G., S.R., Palmares, N., V.V., Grecia, Alajuela, M., Poás, Barva, Santa Bárbara, Belén, F., San Rafael de Heredia, San Pablo de Heredia, Moravia, San Isidro de Heredia, Santo Domingo de H., V. de C., Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuelita, Escazú, S.A., Desamparados, La Unión de Tres Ríos, Cartago y S.J., en forma personal.”

Como se aprecia en este precedente, la problemática es de dimensión nacional y, lamentablemente, en vista de los pronunciamientos evaluados en el año 2019 y el Informe del Programa Estado de la Nación antes aludido, ni ha desaparecido ni se limita al caso del río Grande de Tárcoles.

Para la Sala, una de las causas raíz de esta lamentable situación, consiste en la carencia de mecanismos de adecuada coordinación interadministrativa.

En efecto, en la SSC No. 000701-2019, esto volvió a quedar en evidencia. El manejo de esta problemática involucra a gobiernos locales pero también a entidades autónomas y al Estado central, específicamente, por medio del Ministerio de Salud.

Como resultado de la evaluación de múltiples casos análogos, la propia Sala Constitucional se ocupó de identificar dos causas de la inacción: el quebranto del Principio de coordinación de las dependencias públicas, así denominado por la Sala Constitucional en sus precedentes y la que dio en llamar "administración de papel".

En el caso concreto, se presentó tal descoordinación entre el Área de Salud de Goicoechea, cantón de la provincia de San José y la Municipalidad de ese cantón, lo que dio pie a que la contaminación del Río Quebrada Rivera, por desechos generados en un asentamiento informal, no fuera debidamente atendida y cesada.

La problemática de la ausencia de coordinación entre administraciones públicas, se abordó por la Sala Constitucional, en estos términos:

“VI.- La coordinación de las instituciones públicas en la protección integral al ambiente. Existe una obligación para el Estado -como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el ambiente, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados. En esta tarea, por institución pública se entiende tanto a la Administración Central -Ministerios, como el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud-, que en razón de la materia, tienen una amplia participación y responsabilidad en lo que respecta a la conservación y preservación del ambiente; los cuales actúan, la mayoría de las veces, a través de sus dependencias especializadas en la materia. Del mismo modo, en esta tarea tienen gran responsabilidad las municipalidades en lo que respecta a su jurisdicción territorial. Debido a la diversidad de actores que pueden intervenir, podría pensarse que esta múltiple responsabilidad provocaría un caos en la gestión administrativa. Por ello, a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas. Esta Sala se ha referido ya al principio de coordinación de las dependencias públicas con las municipalidades en la realización de fines comunes, al señalar mediante sentencia No. 5445-99, de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, que: "La coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible «concierto» interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese

esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la «tutela administrativa» del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector".

En definitiva, en el fallo estimatorio de la demanda, se dispuso otorgar un plazo de "TRES MESES", contado a partir de la comunicación de la sentencia, para adoptar las medidas que sean necesarias dentro del ámbito de sus competencias, de forma tal que, en coordinación con las autoridades y entes que correspondan, prevean una solución definitiva para todos los problemas ambientales denunciados.

Como se adelantó, la otra causa de la problemática, consiste en el fenómeno de la "*Administración de papel*", como lo ha dado en llamar la Sala, con lo cual se intenta describir la inacción derivada de interminables trámites burocráticos que hacen que se pierda de vista cuál es, en realidad, el objetivo de la acción administrativa, es decir, en este caso, evitar la contaminación de los cursos de aguas.

El caso en el cual la Sala volvió a utilizar ese calificativo de la administración pública, se relaciona con una demanda de amparo en la cual se manifiesta que en una urbanización construida por el Estado por medio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, se instaló una planta de tratamiento de aguas negras. Sin embargo, una vez que se vendieron las viviendas, no se gestionó el servicio de mantenimiento de las aguas residuales ante el municipio competente y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. De este modo, se produce en época lluviosa, un rebalsamiento de las aguas negras del alcantarillado.

Durante el trámite del proceso, se logró determinar que existía una serie de administraciones públicas vinculadas al caso, sin que por ello se lograra resolver: el Ministerio de Salud Pública; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad de Alajuela.

Al resolver por el fondo, la Sala estimó:

"VIII.- SOBRE EL MINISTERIO DE SALUD. *Con respecto a la actuación del Ministerio de Salud, este Tribunal también encuentra omisiones en su actuar. Pese a que el 14 de marzo de 2019 se realizó una inspección en la Urbanización el Erizo No. 1 y No. 2, ubicado en el distrito de*

Desamparados de Alajuela, donde logró determinar el inminente problema de salud que aqueja a los habitantes de la zona, no se constata de los autos, que hubiera actuado en forma firme ante una situación que es de su competencia. Así las cosas, se determina que la autoridad sanitaria ha declinado el ejercicio de sus competencias y atribuciones al no constreñir, a quienes corresponda, a cumplir sus órdenes, por cuanto solo se circunscribió a indicar; que las acciones derivadas a solucionar la problemática denunciada por el recurrente, deben ser realizadas por las demás autoridades recurridas. Tal omisión, ha ocasionado lesiones a los derechos fundamentales del recurrente. Conviene recordarle que, al igual que la Municipalidad de Alajuela, es su obligación –como parte del Estado- garantizar, defender y preservar el derecho de todos a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En su caso particular, se trata de un deber aún más claro, pues la protección constitucional cubre y vincula el ambiente ecológicamente equilibrado con el derecho fundamental a la salud. La Ley General de Salud establece, en su artículo primero, que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado y, en su artículo segundo, que corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Asimismo el artículo 285 reza: “las excretas, las aguas negras, las servidas y las pluviales, deberán ser eliminadas adecuada y sanitariamente a fin de evitar la contaminación del suelo, las fuentes naturales de agua para el uso y consumo humano, la formación de criaderos de vectores y enfermedades y la contaminación del aire mediante condiciones que atenten contra su pureza o calidad”. En un caso similar, la Sala en Sentencia No. 20006-08983 de las once horas dieciséis minutos del veintitrés de junio de 2006, dispuso: “Estima este Tribunal Constitucional que el Ministerio de Salud ha sido omiso en el cumplimiento de sus obligaciones en tutela del derecho a la salud del amparado y demás vecinos de la urbanización de marras, al no hacer uso de sus potestades legales con el fin de solucionar, definitivamente, el problema sanitario que les afecta y que han denunciado formalmente, pues ha realizado una actividad insuficiente, inoportuna e ineficaz que se comprueba con el hecho de que el problema subsiste, al no haber concretado ninguna acción en ejercicio del poder de policía que le asiste por ley para hacer cumplir sus órdenes. Queda así en los miembros de este Tribunal Constitucional la percepción de que ha sido la actuación de una “Administración de papel”, que agota su actividad en meros trámites burocráticos, simplemente limitándose a realizar inspecciones y girar recomendaciones u órdenes sanitarias, sin que se tome medida alguna para corroborar que se hayan cumplido y, lo que es peor, sin que se evidencien de su parte acciones eficaces, verdaderamente encaminadas a resolver en definitiva la problemática sanitaria expuesta, como corresponde para cumplir el fin público que se le ha encomendado, lo que redundará en detrimento de la salud y el medio ambiente y, por consiguiente, en violación del artículo 50 constitucional, situación que resulta intolerable para esta Sala”. Por las consideraciones esgrimidas, el presente recurso también procede contra el Ministerio accionado.” -se agrega el subrayado-

Como se puede apreciar, es posible identificar dos distintas patologías en la acción de las administraciones públicas en procura de la defensa efectiva del

medio ambiente, según la Sala Constitucional: la ausencia de mecanismos de coordinación interadministrativa entre los distintos actores intervinientes en la materia, es decir, el Ministerio de Salud (Estado central) y el gobierno local competente, sin perjuicio de supuestos en los cuales el Ministerio de Ambiente y Energía podría también tener competencia para intervenir.

Esto explica, entre otras razones, que sean recurrentes las demandas por el desfogue de aguas pluviales y residuales en condiciones no aptas para la salud y el ambiente.

Así sucedió, durante el año 2019, en los casos resueltos mediante las siguientes resoluciones:

- SSC000690-2019;
- SSC007689-2019;
- SSC011274-2019;
- SSC011237-2019;
- SSC012834-2019;
- SSC013833-2019;
- SSC016804-2019;
- SSC005578-2019;
- SSC005727-2019;
- SSC010280-2019.

Bien podría considerarse que, partiendo de los hallazgos del informe Armonía con la Naturaleza, Balance 2019, se trata de una muestra estadística que confirma la existencia de una problemática mucho más amplia, si bien no llegan al conocimiento del Tribunal Constitucional por los obstáculos propios de acceder a la justicia, aún y cuando en el caso costarricense, ésta es de muy fácil acceso, especialmente mediante los procesos de amparo.

Otro aspecto que interesa señalar, es que los casos examinados tienen muy variado origen geográfico. Es decir, no se limitan a la Gran Área Metropolitana, sino que se extienden a lo largo y ancho del país.

De esta forma, si bien la judicialización de los casos examinados podría llevar a su solución particular, preocupa que no exista una definida política

pública que involucre al Estado central y los gobiernos locales, de modo que se adopte una solución integral a esta problemática nacional.

Finalmente, en este apartado del estudio resta por evaluar dos casos que elevan la preocupación aún más.

Se trata de dos evidencias de una problemática aún más grave: la contaminación de aguas subterráneas o acuíferos cuya verdadera dimensión, de nuevo, es posible estimar al amparo del informe Armonía con la Naturaleza, Balance 2019, del Programa Estado de la Nación.

Según dicho informe, la importación de plaguicidas (k.i.a) entre el año 2014 y el 2018, pasó de 7.845.987 a 17.725.583, esto a pesar de que el área sembrada de productos agrícolas, en hectáreas, más bien disminuyó, pasando de 500.954 a 471.352.

No obstante, se indica en el mismo estudio que, en el caso particular de la piña, se detectó un aumento en la superficie sembrada, dado que entre el año 2000 y el año 2017, “*creció en más de un 400% (de 13.304 hectáreas a 66.670...)*”.

La siembra de piña, según se ha venido comprobando, es una actividad que causa un significativo impacto ambiental, no solo en el suelo, sino en los acuíferos, al quedar expuestos a contaminación por el uso intensivo de plaguicidas.

De hecho, no por casualidad, el primer caso que se examinará, resuelto mediante la SSC007690-2019, se relaciona con la contaminación de varias nacientes por el uso de plaguicidas en la siembra de piña, problema que según se probó en el proceso, persiste en el lugar de los hechos y “*en otras zonas del país (ver informe de las autoridades recurridas)*”. La gravedad del caso deriva del hecho, también demostrado, que dichas nacientes alimentaban un acueducto rural, debiéndose suspender su aprovechamiento para proteger la salud de los usuarios.

Una vez instruido el asunto, la Sala concluyó así:

“Por ello, desde la perspectiva constitucional, en el sublite la Sala concluye, que las acciones en ejercicio de la potestad de control o vigilancia desplegadas en tutela de la salud y del ambiente por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, el Servicio Fitosanitario del Estado y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, dentro del marco de sus competencias, han sido claramente insuficientes, ya que el problema denunciado aún persiste y lesiona o amenaza lesionar, pues tampoco han tomado medidas precautorias, la salud de las personas y el ambiente. La

Constitución Política recoge, tácitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente, máxime si se trata de un servicio público esencial como el abastecimiento de agua potable, y la protección y saneamiento del recurso hídrico. Bajo estos supuestos, el artículo 50, de la Constitución Política reconoce expresamente el derecho de todos los habitantes presentes y futuros de este país, de disfrutar de un medio ambiente saludable y en perfecto equilibrio. El cumplimiento de este requisito es fundamental garantía para la protección de la vida y la salud públicas, no sólo de los costarricenses, sino además de todos los miembros de la comunidad mundial. La violación a estos fundamentales preceptos conlleva la posibilidad de lesión o puesta en peligro de intereses a corto, mediano y largo plazo. La contaminación del ambiente es una de las formas, a través de las cuales puede ser rota la integridad del entorno, con resultados, la mayoría de las veces, imperecederos y acumulativos. Así las cosas, el Estado costarricense se encuentra en la obligación de actuar preventivamente evitando -a través de la fiscalización y la intervención directa- la realización de actos que lesionen el medio ambiente, y en la correlativa e igualmente ineludible prohibición de fomentar su degradación."

De mucho interés resulta la parte dispositiva del fallo, la cual conviene citar textualmente:

*"Se declara con lugar el recurso. Se ordena a Daniel Salas Peraza, Eugenio Androvetto Villalobos, y Dionisio Sibaja Anchía, en su condición de Ministro, Director de Salud y Director del Área Rectora de Salud Aguas Zarcas, todos del Ministerio de Salud; a Yamileth Astorga Espeleta en calidad de Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; a Carlos Manuel Rodríguez Echandi y a José Miguel Zeledón Calderón, en su condición respectiva de Ministro y Director de la Dirección de Aguas, ambos del Ministerio de Ambiente y Energía; a Fernando Araya Alpízar, en su condición de Director del Servicio Fitosanitario del Estado y a Luis Renato Alvarado Rivera, en su condición de Ministro de Agricultura y Ganadería, o a quienes en sus lugares ejerzan los cargos, que **en forma inmediata se inicie el proceso de saneamiento y eliminación de residuos de plaguicidas objeto de este amparo**, de las fuentes de agua que abastecen a las comunidades de Veracruz de San Carlos. Se les advierte que **cada órgano y ente recurrido, determinará conforme con sus propias competencias legales, las acciones individuales que obligatoriamente le corresponde efectuar, dentro de un PLAN ÚNICO que como partes de la Administración del Estado deben realizar en forma conjunta**, que debe redactarse en el plazo establecido en la Sentencia N° 2019-000695, de las 9:15 horas del 18 de enero de 2019, es decir, no mayor de seis meses, a partir de la notificación de dicha sentencia y cuyos avances deberán ser informados a este Tribunal cada seis meses. Como principal responsable de ese plan y de su completo cumplimiento, se designa a la **Ministra de Salud**, lo que significa que la Jerarca de Salud deberá informar inmediatamente a esta Sala, si surgiere algún obstáculo en su labor de coordinador para cumplir el objetivo aquí ordenado. Se advierte a los*

*accionados que en razón del objetivo aquí dispuesto, **deberán ordenar todas las actuaciones que sean técnica y científicamente conducentes a la completa limpieza y purificación del agua de esas fuentes**, lo que implica ordenarle a quienes resulten responsables, los retiros que legalmente correspondan, e inclusive, de ser necesario, prohibirle absolutamente el uso de agroquímicos contaminantes en sus plantaciones y hasta ordenar el cierre inmediato de las empresas o la prohibición de las actividades productivas, si se incumpliere de cualquier forma las órdenes e instrucciones que se le dieren. Además, mientras el proceso de saneamiento concluye, deberán dictar las órdenes necesarias, dentro del marco de sus competencias, para mantener la continuidad del servicio de agua potable a las poblaciones afectadas. Lo anterior, bajo apercibimiento de que, de no acatar esta orden, incurrirán en el delito de desobediencia y, que de conformidad con el artículo 71, de la Ley de esta Jurisdicción, se le impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciere cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. En cuanto al Centro de Investigación en Contaminación Ambiental de la Universidad de Costa Rica, se declara sin lugar el recurso. Se condena al Estado y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. Notifíquese esta sentencia en forma personal a los funcionarios antes indicados, o a quienes en sus lugares ejerzan esos cargos.” -se agrega el subrayado-*

Como es posible comprobar, una vez transcrita la parte dispositiva del fallo, se trata de la típica sentencia de condena que procura corregir un quebranto del Derecho de la Constitución, imponiendo órdenes de hacer, sujetas a plazo, concretamente, se ordenó:

- Iniciar, de modo inmediato, el saneamiento de las aguas contaminadas;
- Preparar un plan único que debe redactarse en un plazo de seis meses;
- Informar a la Sala Constitucional los avances en la ejecución del plan;
- Designar como coordinadora a la Ministra de Salud o a quien ejerza el cargo en el futuro, asumiendo la principal responsabilidad de la ejecución del plan;
- Se deberá “ordenar todas las actuaciones que sean técnica y científicamente conducentes a la completa limpieza y purificación del agua de esas fuentes”.

Como se aprecia, dada la gravedad del caso, las medidas del fallo estimatorio de la demanda fueron muy amplias, resguardando con éstas, la eficacia de la intervención del Alto Tribunal en beneficio de la salud y del ambiente, lo que permite avizorar un mejor resultado que si se hubiese decidido, tan sólo, declarar con lugar la demanda, sin mayor precisión temporal, de contenido y seguimiento.

Este precedente debe relacionarse con el fallo, pendiente de redacción aún, mediante el cual se acogió una demanda de amparo debido al interés de impedir el uso de neonicotinoides, plaguicida que se cree podría causar efectos letales sobre las poblaciones de abejas. El fallo se funda en el Principio Precautorio y ordena al Ministro de Agricultura y Ganadería, que *“elabore un estudio científico sobre los efectos en la salud, la biodiversidad y el ambiente en Costa Rica del uso de agroquímicos que contengan neonicotinoides”* (SSC 2019024513).

El otro caso relacionado con una contaminación de aguas subterráneas, se conoció mediante la SSC No. 13292-2019. El conflicto se relaciona con la contaminación con nitritos y nitratos de un pozo de agua que abastece una urbanización, contaminación que obedece a la invasión de la zona de protección de la toma de agua y a la construcción masiva de tanques sépticos en zonas aledañas al pozo.

Una vez instruido el proceso, se tuvo por probada la omisión, por parte de una serie de administraciones públicas, de sus respectivos deberes, por lo que se adoptó un fallo con una parte dispositiva muy amplia, cuyas órdenes se procede a desglosar:

- Las múltiples administraciones involucradas en el caso, deberán realizar *“... las gestiones y coordinaciones necesarias, dentro del ámbito de sus competencias, a efectos de que dentro del plazo de 6 meses, contado a partir de la notificación de este pronunciamiento, se empiece a suministrar a los abonados de la ASADA El Molino agua potable proveniente de un nuevo pozo que cumpla con los estándares nacionales de potabilidad del líquido”*.
- *“... en forma inmediata, deberán gestionar y coordinar lo necesario a efectos de que, en el plazo máximo de 15 días contado a partir de la notificación de esta sentencia, se reanude el proceso de dilución del agua del actual pozo del Residencial El Molino, como medida temporal mientras entra en funcionamiento el nuevo pozo...”*.

- Designa un funcionario en concreto, con el objeto de que de “... el debido seguimiento a lo dispuesto en la parte dispositiva del dictamen n.º UGH-248-16 del 24 de octubre de 2016”, según el cual se debe proceder al “cierre del pozo por el alto riesgo a la salud pública”
- Se ordena dar seguimiento a la ejecución de las distintas órdenes sanitarias emitidas relativa al caso;
- Se instruye al Alcalde de Cartago, “... que gire las directrices necesarias en el ámbito de sus competencias a efectos de que, dentro del plazo de 2 meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, la municipalidad rinda un informe sobre las actuales regulaciones cantonales de ordenamiento territorial en relación con las zonas de protección de los acuíferos y sobre el cumplimiento actual de dicha normativa en el sector del Residencial El Molino y zonas circunvecinas...”.

Según cabe concluir, de nuevo, la Sala Constitucional optó por regular de modo detallado el alcance de su fallo estimatorio de la demanda, a efecto de asegurarse una eficaz intervención de las distintas administraciones públicas involucradas, lo que no sucedió antes de su intervención, a pesar del grave riesgo para la salud de los usuarios del acueducto alimentado por el pozo contaminado.

Claramente, estos pronunciamientos podrán contribuir, de algún modo, a corregir la tendencia contaminante de los acuíferos, no obstante, es obvio que son contribuciones insuficientes para atacar una problemática de dimensión nacional, para lo que es preciso contar con una política pública integral, la cual debe partir de un planeamiento del uso del territorio ponderando las distintas variables que podrían verse impactadas, según la fragilidad ambiental particular de cada zona.

2. LA LUCHA POR LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

En el caso costarricense, una de las más destacables labores del Estado en procura del ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ha sido la declaratoria de amplios territorios continentales y algunas porciones marinas, como áreas silvestres protegidas, en sus distintas manifestaciones, al grado que, según los registros del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, a noviembre de 2017, se poseía un total de 127 con el siguiente detalle:

Categorías de Manejo	Total de ASP
Parque Nacional	28
Reserva Natural Absoluta	2
Monumento Natural	1
Refugio Nacional de Vida Silvestre	35
Reserva Biológica	8
Reserva Forestal	9
Zona Protectora	31
Humedal	11
Área Marina de Manejo	2
Total	127

Tabla 1: Categorías de manejo y total de ASP. Fuente: SINAC⁶.

Así las cosas, es posible estimar que alrededor de un 26% del territorio costarricense, está sujeto a alguna de las categorías de manejo, lo cual es evidencia del alto interés por la conservación de los recursos naturales.

No es de extrañar, entonces, que la lucha por la protección del Patrimonio Natural del Estado, en sus distintas manifestaciones, sea un tema usual en la agenda del Derecho ambiental costarricense.

Por otra parte, los territorios marinos y sus riquezas, han estado también en la agenda medioambiental del 2019, vista la comprensión social y política de su gran valía, extensión e importancia para el ambiente.

2.1. GOBERNANZA DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS

Costa Rica posee un mar territorial muy amplio, más de diez veces más extenso que el territorio continental, lo que destaca la importancia de atenderlo y proteger sus riquezas naturales.

Efectivamente, según se refiere en el reporte Armonía con la Naturaleza, Balance 2019, "Costa Rica tiene una extensión terrestre de poco más de 51.000 kilómetros cuadrados y un área marina de casi 600.000 kilómetros cuadrados.

⁶ SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN, MINAE,

Es decir, el 92% del país está bajo el nivel del mar”⁷, apreciación que es posible ilustrar con la siguiente figura:



Imagen 1: Zona Económica Exclusiva. Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

Claramente, esta amplia extensión territorial marítima queda sujeta a una serie de amenazas, como el deterioro de la biodiversidad, la contaminación producida por sustancias y residuos peligrosos, así como la presión de la pesca con fines comerciales, entre otras⁸, lo que exige una especial atención del Estado, asumiendo el control, en lo posible, de ese amplísimo espacio geográfico.

De seguido se reporta lo sucedido en esa materia durante el año 2019.

2.1.1. Normativa

La única norma referida a esta materia, durante el año 2019, fue el Decreto Ejecutivo No. 41775-MP-MSP-MINAE-MOPT-TUR, reformado parcialmente mediante el Decreto Ejecutivo No. 41967-MP-MSP-MAG-

⁷ MERINO TREJOS, Leonardo. Balance de Armonía con la Naturaleza 2019, op.cit.

⁸ CAJIAO, María Virginia. Límites y retos de la normativa de conservación marina en Costa Rica. *Revista de Derecho Público*, No. 7-8, 2008, pág. 51.

MOPT-TUR, dispuso la creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marítimos sometidos a la jurisdicción del Estado Costarricense.

Antes de examinar el contenido de la disposición, es preciso destacar, dentro de los considerandos de la norma, el siguiente:

“XVIII. Que Costa Rica se ha comprometido al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que apuntan hacia acciones concretas para mejorar la vida de todas las personas, conservando el ambiente y garantizando no dejar a nadie atrás. Este mecanismo de gobernanza de los mares permite acercarnos al cumplimiento de los ODS, en especial los relacionados con la disminución de la pobreza (ODS 1), seguridad alimentaria (ODS 2), crecimiento económico sostenible e inclusivo (ODS 8), reducción de desigualdades (ODS 10), y conservación y uso sostenible de los océanos (ODS 14).”

Según el artículo 1 del citado decreto ejecutivo, uno de los objetivos del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos, consiste en *“a. Consolidar un instrumento que promueva la coordinación interinstitucional para la gestión y el manejo participativo de los recursos marinos con el fin de aprovechar de manera sostenible los servicios ecosistémicos que ofrecen”*.

Dentro de los principios rectores de la gobernanza sobre los recursos marino-costeros, se enuncian los siguientes en el artículo 2:

- Desarrollo sostenible democrático;
- Enfoque ecosistémico;
- Participación ciudadana;
- Principio preventivo;
- Principio de objetivación en materia ambiental y el
- Principio de Subsidiariedad.

Desde el punto de vista orgánico, el Decreto dispone la creación de la Comisión de Gobernanza Marina, con representación de cuatro ministerios y una entidad autónoma, a saber, el Instituto Costarricense de Turismo.

Dentro de los propósitos más significativos de esta Comisión, se encuentra la definición del Plan Director Marino, el cual, según el artículo 11:

“...es el documento oficial de planificación y gestión de las Unidades de Gobernanza Marina, el cual está basado en procesos participativos y criterios técnicos y científicos, que orientan las acciones con el propósito de

aprovechar, conservar y gestionar los recursos marinos, costeros y oceánicos”.

La compleja integración de la Comisión y experiencias anteriores, hacen temer que esta iniciativa, muy loable por sus objetivos, termine creando lo que la Sala Constitucional ha dado en llamar la “Administración de papel”, según se ha comentado infra.

2.1.2. Jurisprudencia

Mediante Decreto Ejecutivo No. 38681-MAG-MINAE, el Poder Ejecutivo dispuso

“...medidas de ordenamiento para el aprovechamiento del atún y especies afines, entendiéndose estas como las definidas en el artículo I de la Convención de Antigua, del 13 de febrero de 2009, en la Zona Exclusiva del Océano Pacífico costarricense”.

Para ello, se delimitaron las áreas del referido ordenamiento (artículo 2), se dispuso una serie de limitaciones en las actividades de pesca, en cada área y, en lo que interesa al caso que se comentará, en el artículo 16, determinó que

“Todas las embarcaciones pesqueras comerciales de mediana escala y comercial avanzada deberán llevar y tener en operación un dispositivo o baliza de monitoreo y seguimiento satelital, compatible con la plataforma de seguimiento satelital que tiene INCOPECA.”.

Dicha exigencia entraría en vigor en un plazo de treinta y seis meses para la flota comercial avanzada y para la de mediana escala en sesenta y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la norma.

El plazo de entrada en vigor de dicha exigencia, ha sido objeto de reforma en múltiples ocasiones, pasando de 12 meses para ambos tipos de embarcaciones a los 36 meses para embarcaciones comerciales de avanzada y 66 para las de mediana escala. El decreto ejecutivo entró a regir el 05 de noviembre de 2014. La regla estuvo antecedida, además, de un acuerdo del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura del año 2009.

Habiendo vencido el plazo para que se ponga en práctica el monitoreo y seguimiento satelital mediante balizas para las embarcaciones pesqueras, durante el trámite de un proceso de amparo planteado, la SC tuvo por probado que el INCOPECA no había implementado reglas claras y precisas que regularan este monitoreo, lo que se estimó violatorio del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por lo que se dispuso ordenar que, en un plazo improrrogable de cuatro meses, el referido instituto reglamente *“de manera clara y ordenada en un solo instrumento jurídico”*, las reglas pertinentes para asegurar la eficacia del monitoreo y seguimiento satelital.

El segundo caso resuelto por la SC relacionado con el uso racional de las riquezas marinas se relaciona, de nuevo, con una inactividad administrativa del INCOPECSA.

En esta ocasión, se refiere a una demanda de amparo en la cual se acusa la utilización de artes de pesca prohibidas en el Golfo de Nicoya, lo que se produce debido a que no existe control y vigilancia, especialmente, durante las vedas anuales que decreta INCOPECSA. Se acusa, también, la falta de planificación de los periodos de veda, debido a la carencia de criterios técnicos y científicos idóneos para fundar las decisiones al respecto.

Una vez instruido el proceso, la SC tuvo por probado que, si bien

“...existe un control y vigilancia de los recursos marinos, sin embargo el mismo es deficiente y limitado” (SSC 2019004046). También se comprobó, en el mismo fallo, que “aunque este Tribunal constata que sí existen criterios técnicos científicos en los cuales se fundamentó INCOPECSA para establecer la veda del 2018, esta Sala no puede ignorar; tal y como se analizó, que tanto el criterio emitido por la académica de la Escuela de Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional, así como el criterio de la investigadora del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) y profesora de la Escuela de Biología de la Universidad de Costa Rica, ambas coinciden en la necesidad de actualizar los datos con los que se fundamentan las vedas. En este sentido, se verifica que aunque sí existen los criterios técnicos científicos, sin embargo los mismos se encuentran desactualizados”.

De este modo, se ordena que, dentro de los 18 meses siguientes a la notificación de la sentencia, se “... proceda con la instalación de la totalidad de los radares establecidos en la Estrategia de Control y Vigilancia Marítima del Ministerio de Ambiente y Energía, de los cuales únicamente se ha instalado uno en la Isla del Coco.”. También, se dispone que, en ese mismo plazo, “...se actualicen los criterios técnicos y científicos para el establecimiento de la veda y que se incorporen los criterios económicos y sociales que fundamentan la misma”.

Como se puede apreciar, típicamente, los conflictos en esta materia se originan en una deficiente prestación del servicio público a cargo del INCOPECSA, entidad encargada de esta materia.

Típicamente, también, la intervención correctiva de la SC conduce a la adopción de órdenes de hacer, definiéndose las medidas a adoptar así como un plazo discrecionalmente definido por la propia Sala, lo que obedece a experiencias del pasado en que, ante la indefinición de un plazo determinado para cumplir con la orden, se hacía más difícil, poder aducir la desobediencia del fallo con la consecuente responsabilidad penal.

2.2. RECUPERACIÓN DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

Para finalizar, corresponde examinar algunos precedentes de la jurisprudencia, particularmente constitucional, en la cual se ha debatido con relación a la reducción de áreas protegidas, las cuales, se entiende, forman parte del Patrimonio Natural del Estado y por ello, se han demanializado.

El primer caso fue resuelto mediante la SSC 12745-2019. Se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley No. 9223 de 10 de marzo de 2014.

La referida disposición legal, denominada “Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur”, se consideró contraria a la Constitución Política, así como al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Además, se estimó contraria a los principios pro natura, precautorio y de no regresión en materia ambiental, toda vez que la referida norma legal reduce la superficie del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, al excluir de sus límites una franja costera que se extiende aproximadamente entre la desembocadura del río Cocles y la del río Rojo o Willy Creek.

La norma pretendía titular terrenos de pobladores de la zona con presencia incluso anterior a la creación del área de conservación.

La evaluación de la demanda de inconstitucionalidad, dio como resultado su estimación, por mayoría, básicamente, en el tanto para la SC, con sustento en el principio de no regresión ambiental,

“...un área protegida solo se puede reducir si se hace mediante Ley, si hay estudios técnicos y científicos que descarten el daño ambiental y si se da una compensación del área suprimida con otra de igual tamaño o en la medida de lo posible”.

Para el caso específico, quedó demostrado que el estudio técnico llevado a cabo para fundar la ley,

“...no logra descartar que la desafectación de los terrenos no vaya a provocar un daño al medio ambiente -lo no referente a los cuadrantes urbanos-. Desde una perspectiva lógica y acorde con el Derecho de la Constitución ... lo procedente era disponer únicamente la desafectación de los terrenos que conforman los pueblos que se ubican en la zona -pueblos originarios o otros asentamientos de población- o, eventualmente, excluir otras áreas de dominio público, siempre y cuando se acreditara que no se provocaría una afectación al medio ambiente y se diera la respectiva compensación. En ese sentido, tal y como se externó líneas atrás, no hay claridad sobre los terrenos que contienen bosque -si son parte del Patrimonio Natural del Estado o terrenos privados afectos a las limitaciones que prevé el ordenamiento jurídico ambiental, en cuyo caso era innecesaria la desafectación-, y que la Ley desafectó.”

En adición al referido vicio, la SC aprecia en el fallo que “...pese a la reducción y desafectación, no se estableció ni una sola medida de compensación”.

De esta forma, se declara con lugar la demanda de inconstitucionalidad, mediante una estrecha mayoría de votos (cuatro a tres).

El voto salvado, por su parte, entiende que lo procedente es declarar sin lugar la demanda, en el tanto

“... lejos de la unilateralidad y de un el exceso en el escrutinio de las condiciones de hecho y otros temas infraconstitucionales, lo que debe privar es la justa valoración global de toda la situación, incluida obviamente la necesidad de asegurar un equilibrio ambiental frente a la condición de las personas involucradas, desde que –precisamente, tanto la Constitución Política, como la Sala en su papel de garante- le deben protección a aquellos contra quienes el Estado ha ejercido sus potestades de manera abusiva (aun cuando lo haga de con la mejor de las intenciones)...”.

Por otra parte, consideran que

*“en lo referido a la existencia de “zonas boscosas” que supuestamente quedarían huérfanas de protección ambiental, el informe rendido por la SINAC a petición de la Sala como prueba para mejor proveer, explica que las posibles zonas boscosas excluidas por la ley, **no han perdido y no podrían perder** su régimen de protección, pues –en tanto se trate de bosques según la definición de la Ley Forestal- quedan amparados por sus normas protectoras, aún cuando se lleguen a encontrar incluso en terrenos privados. Igualmente, se afirma que los arrecifes de las zonas costeras no van a sufrir con la medida, más deterioro del que actualmente sufren, porque su afectación se genera con los materiales que aportan los ríos desde zonas tierra adentro. También se afirma que las dos zonas de manglares que han quedado excluidas del refugio tampoco sufren de forma relevante en su régimen de protección porque continúan plenamente amparados por las obligaciones internacionales para su defensa y protección, las cuáles han sido aceptadas por Costa Rica en las convenciones internacionales relativas a la materia y que por ende no sufrirán cambios cualitativos”.*

Adicionalmente, el voto salvado de tres de los integrantes de la SC, introduce esta última consideración:

“En resumen -y esto resulta ser clave para la decisión que aquí se toma-, frente a la inseguridad jurídica y el daño en los legítimos derechos de los habitantes del Caribe Sur, que se originó desde el momento mismo de la emisión del primer decreto de creación del Refugio y que prácticamente podrían perpetuarse con una declaratoria de inconstitucionalidad de la ley discutida, estimados que el informe técnico cumple de forma adecuada su finalidad propia y específica y permite entender que las innovaciones de la ley no afectarán de forma relevante el equilibrio ecológico y por ende el derecho a un ambiente sano del que son titulares las personas en nuestro país”.

En suma, el caso deja en evidencia la tensión entre dos distintas garantías fundamentales: el derecho a un ambiente sano y equilibrado, presuntamente quebrantado por la Ley por las razones consideradas en el voto de mayoría y el derecho a la propiedad privada de pobladores de la zona protegida, quienes habitan en ésta aún antes de su declaratoria y delimitación. En esta ocasión, venció la protección ambiental por una mínima diferencia, pero suficiente para ocasionar la anulación de la norma legal sometida a escrutinio.

En un caso análogo, mediante la SSC No. 2019016793, se anuló el Decreto Ejecutivo No. 29278-MINAE, por medio del cual se dispuso modificar los límites de la Zona Protectora Cerro de la Carpintera.

En este caso, se consideró que:

“si el Estado pretende la reducción de un área silvestre protegida, puede hacerlo únicamente por vía legal, y siempre y cuando exista un criterio técnico que justifique la medida. El Decreto cuestionado excluye aquellos terrenos con valor productivo, es decir, reduce los límites de una zona protectora como lo es la Zona Protectora Cerro de la Carpintera, mediante un Decreto, situación que no sólo violenta el principio de reserva legal sino el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se violenta el principio de reserva legal porque la reducción de los límites de la Zona Protectora de La Carpintera, sólo puede operar vía legal y no reglamentaria. Además, se violenta el derecho al ambiente pues la reducción de una Zona Protectora, se hizo sin el sustento técnico correspondiente, en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, tal y como lo establece la Constitución Política. Nótese que, no hay motivación específica y técnica que determine cuáles son, en particular, los terrenos que se están desafectando. Se enuncia en la justificación del decreto, pero en el texto solamente se indican coordenadas, de modo que no se puede saber con exactitud de cuáles terrenos se trata. Todo lo anterior nos lleva a concluir que el Decreto impugnado resulta inconstitucional respecto del área en que se reduce la Zona Protectora Cerro de La Carpintera”.

Se ratifica así la reserva legal en esta materia, siendo que la reducción del área de una zona protectora, en este caso de un cerro, implica la desafectación de un bien del dominio público, lo que solo una norma de rango legal puede hacer. A esto cabe agregar que se reitera la tesis de la suficiente motivación que debe existir, cuando se decida tal reducción.

3. BIBLIOGRAFÍA

Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores. Balance de Armonía con la Naturaleza 2019. Primera edición octubre de 2019.

Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/informes/> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo No. 9672. Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debido a Contaminación por Hidrocarburos, 1992. Boletín Oficial del Estado del 23 de octubre de 1996 no. Gaceta 203 no. Alcance 66. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=42017 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo No. 7135. Ley de la Jurisdicción Constitucional. Boletín Oficial del Estado del 19 de octubre de 1989 no. Gaceta 198 no. Alcance 34. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797&strTipM=FN (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 02904 – 2019 de las nueve horas treinta minutos del veinte de febrero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-904416> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Legislativo No. 9703. Expediente No. 19.833. Adición del artículo 42 bis, de un inciso d) al artículo 50 y de los transitorios XIII, XIV y XV a la Ley No. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, de 24 de junio de 2010, Ley para la Prohibición del Poliestireno Expandido. Boletín Oficial del Estado del 07 de agosto de 2019 no. Gaceta 147 no. Alcance 176. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=89355&nValor3=0&strTipM=FN (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Legislativo No. 9786. Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente. Boletín Oficial del Estado del 06 de diciembre de 2019 no. Gaceta 233 no. Alcance 272. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90187 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expediente Legislativo No.21.159. Directriz Presidencial No. 014 del 05 de junio de del año 2018; Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario.

Disponible en: <https://minae.go.cr/images/pdf/Plan-de-Descarbonizacion-1.pdf>(Fecha de último acceso 15-07-2020).

CAGIAO, María Virginia. Límites y retos de la normativa de conservación marina en Costa Rica. *Revista de Derecho Público*, No. 7-8, 2008, pp. 51-61.

Costa Rica. Poder Ejecutivo. Decreto No. 41561-MP-MINAE. Declaratoria de Interés Público y Nacional del Plan de Descarbonización, Compromiso del Gobierno del Bicentenario. Boletín Oficial del Estado del 20 de febrero de 1996 no. Gaceta 36 no. Alcance 40. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88265&nValor3=115268&strTipM=TC (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00644 - 1999 de las once horas veinticuatro minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-118238> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 01784 - 2019 de las nueve horas veinte minutos del uno de febrero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-901749> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00180 - 1998 de las dieciséis horas con veinticuatro minutos del trece de enero de mil novecientos noventa y ocho. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-166482> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 03029 - 2019 nueve horas cuarenta y cinco minutos del veintidos de febrero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-904526> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 04605 - 2019 a las nueve horas quince minutos del quince de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-909808> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 03575 - 2019 a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del uno de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-905855> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00701 - 2019 a las nueve horas quince minutos del dieciocho de enero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-899615> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 05894 - 2007 a las once horas y cincuenta y ocho minutos del veintisiete de abril del dos mil siete. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-380970> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00690 - 2019 a las nueve horas quince minutos del dieciocho de enero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-900380> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 07689 - 2019 a las nueve horas quince minutos del tres de mayo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-915692> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 11274 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del veintiuno de junio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-923496> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 11237 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del veintiuno de junio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-923028> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 12834 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del doce de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-92834>

[judicial.go.cr/document/sen-1-0007-926068](https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-926068) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 13833 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del veintiseis de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-927477> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 16804 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del seis de setiembre de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-936732> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 05578 - 2019 a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-911210> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 05727 - 2019 a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-911289> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 10280 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del siete de junio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-921121> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 07690 - 2019 a las nueve horas quince minutos del tres de mayo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-915693> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 24513- 2019 a las trece horas veinte minutos del seis de diciembre de dos mil diecinueve.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 13292 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del

diecinueve de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-926553> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 41775-MP-MSP-MINAE-MOPT-TUR. Creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado Costarricense. Boletín Oficial del Estado del 30 de julio de 2019 no. Gaceta 142 no. Alcance 170. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=89298 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 38681-MAG-MINAE. Establece medidas de ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del Océano Pacífico Costarricense. Boletín Oficial del Estado del 05 de noviembre de 2014 no. Gaceta 213. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=78291&nValor3=0&strTipM=FN (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 04046 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del ocho de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-907697> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 12745 - 2019 a las doce horas y diez minutos del diez de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-947079> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 16793 - 2019 a las once horas y cincuenta y dos minutos de cuatro de setiembre de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-948932> (Fecha de último acceso 15-07-2020)