

N° 3093

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

Gaceta N° 17 de Jueves 24-01-19

CLIC EN LETRAS O NÚMEROS EN CELESTE PARA ABRIR

ALCANCE DIGITAL N° 17. 23-01-2019

[Alcance con firma digital](#) (ctrl+clic)

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

DECRETO N° 41384-S

OFICIALIZACIÓN Y DECLARACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO Y NACIONAL DE LA "NORMA PARA LA HABILITACIÓN DE SALA DE OPERACIONES"

DECRETO N° 41445-MP-RE-MSP-H

"ESTABLECIMIENTO DE LA LISTA NACIONAL DE CONTROL"

REGLAMENTOS

AVISOS

COLEGIO DE PROFESIONALES EN PSICOLOGÍA DE COSTA RICA

REGLAMENTO DEL COLEGIO DE PROFESIONALES EN PSICOLOGÍA DE COSTA RICA PARA REALIZAR EL PROCESO DE EVALUACIÓN PSICOLÓGICA DE IDONEIDAD MENTAL PARA LABORAR EN CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL INFANTIL PÚBLICOS, PRIVADOS Y MIXTOS

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

INTENDENCIA DE ENERGÍA

RE-0002-IE-2019 DEL 17 DE ENERO DE 2019

SOLICITUD TARIFARIA PRESENTADA POR LA COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ (CNFL)
PARA EL SERVICIO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

NOTIFICACIONES

- DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTACIÓN HACIENDA

LA GACETA

[Gaceta con Firma digital](#) (ctrl+click)

PODER LEGISLATIVO

NO SE PUBLICAN LEYES

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

DECRETO N° 41459-S-MINAE

REFORMA AL DECRETO EJECUTIVO N°41118-S-MINAE DEL 18 DE ENERO DE 2018
DENOMINADO: “DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO Y NACIONAL LA V CONFERENCIA
LATINOAMERICANA DE SANEAMIENTO LATINOSAN COSTA RICA-2019”

DECRETO N° 41530-H

MODIFICANSE LOS ARTÍCULOS 2º Y 6º DE LA LEY NO. 9632, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO
Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2019, PUBLICADA
EN LOS ALCANCES DIGITALES N° 207A, 207B, 207C, 207D Y 207E A LA GACETA N° 230 DEL 11
DE DICIEMBRE DEL 2018, CON EL FIN DE REALIZAR EL TRASLADO DE PARTIDAS EN LOS
ÓRGANOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA AQUÍ INCLUIDOS.

ACUERDOS

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ

DOCUMENTOS VARIOS

- GOBERNACIÓN Y POLICÍA

HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL DE HACIENDA

DIRECTRIZ DGH-D-004-2018

LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE ADEUDOS INCOBRABLES EN EL DEPARTAMENTO DECOBRO JUDICIAL DE LA DIVISIÓN DE ADEUDOS ESTATALES

- EDUCACIÓN PÚBLICA
- JUSTICIA Y PAZ
- AMBIENTE Y ENERGÍA

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

- EDICTOS
- AVISOS

CONTRATACION ADMINISTRATIVA

- PROGRAMA DE ADQUISICIONES
- LICITACIONES
- ADJUDICACIONES
- REGISTRO DE PROVEEDORES
- NOTIFICACIONES
- FE DE ERRATAS

REGLAMENTOS

CULTURA Y JUVENTUD

MUSEO DE ARTE COSTARRICENSE

REGLAMENTO PARA LA VISITA DEL MUSEO DE ARTE COSTARRICENSE (MAC)

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

REGLAMENTO PARA LA ADQUISICIÓN Y RECEPCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

- UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
- PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

REGIMEN MUNICIPAL

- MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA
- MUNICIPALIDAD DE MONTES DE OCA
- MUNICIPALIDAD DE POÁS
- MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
- MUNICIPALIDAD DE FLORES

AVISOS

- CONVOCATORIAS
- AVISOS

NOTIFICACIONES

- JUSTICIA Y PAZ
- CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
- AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
- MUNICIPALIDADES
- AVISOS

BOLETÍN JUDICIAL

[Boletín con Firma digital](#) (ctrl+clic)

SALA CONSTITUCIONAL

ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

A LOS TRIBUNALES Y AUTORIDADES DE LA REPÚBLICA
HACE SABER:

SEGUNDA PUBLICACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 18-015825-0007-CO que promueve Otto Claudio Guevara Guth, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las nueve horas y cuarenta y dos minutos de diecinueve de octubre de dos mil dieciocho. / Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta

por Otto Claudio Guevara Guth, para que se declare inconstitucional el artículo 24 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Alajuelita, por estimarlo contrario a los artículos 11, 33, 46, 50, 57, 63 y 68 de la Constitución Política. Se confiere audiencia por quince días a la Procuraduría General de la República, al Alcalde Municipal de Alajuelita y al Secretario del Sindicato de Trabajadores Municipales de Costa Rica. La norma dispone: “La Municipalidad se obliga a cancelar las prestaciones de los trabajadores que cesaren en sus funciones por: a.- supresión del cargo; b.- jubilación; c.- fallecimiento; d.- despido con responsabilidad patronal, en caso de que no haya restitución del puesto. Por los anteriores conceptos tendrán derecho a una indemnización de un mes de salario por cada año de servicio prestado, máximo 19 años. Tal indemnización se pagará en un plazo no mayor de 30 (treinta) días, excepto el punto c) que se depositará en el Tribunal respectivo; es entendido que la Municipalidad estará obligada a presupuestar cada año las reservas para dar contenido económico a los conceptos precitados. El trabajador que quiera dar por concluido su contrato de trabajo, recibirá una suma de dinero como cesantía, en razón de un mes de salario por cada año de servicio prestado, máximo 19 años, de conformidad con los siguientes porcentajes, siempre y cuando no se encuentre en las condiciones establecidas por los artículos 72-80 y 81 del Código de Trabajo: a.-De 3 meses a 8 años, se pagará de conformidad con lo establecido por el Código de Trabajo. b.-De ocho años hasta diez años 80%. c.-De diez años hasta quince años 90%. d.-Mas de quince años 100%.” Manifiesta que la norma se impugna en cuanto en cuanto prohija un indebido manejo de fondos públicos, lo que lesiona los principios de igualdad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. La disposición establece privilegios que afectan el uso de fondos públicos, la buena gestión en la prestación de los servicios públicos y suponen un uso indebido del dinero de los contribuyentes. La norma impugnada establece la posibilidad de pago del auxilio de cesantía en caso de supresión del cargo, jubilación o fallecimiento. El artículo 63 de la Constitución Política dispone que el pago del auxilio de cesantía solo procede para el caso de despido sin justa causa. La actuación de la administración pública debe realizarse dentro de un marco jurídico determinado y su fuerza de ley le está conferida en tanto se haya acordado con arreglo al ordenamiento jurídico. Por otra parte, la norma reconoce el pago por auxilio de cesantía hasta por 19 años. Esto excede el tope de 12 años, fijado recientemente por la Sala Constitucional en el voto N° 2018-008882. Esta acción se admite por reunir los requisitos a que se refiere la Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 73 a 79. La legitimación al accionante proviene del proviene del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en tanto se trata de la defensa de intereses difusos como es el adecuado manejo de los fondos públicos. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el *Boletín Judicial* sobre la interposición de la acción. Efectos jurídicos de la interposición de la acción: Se recuerdan los términos de los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que disponen lo siguiente “Artículo 81. Si el Presidente considerare cumplidos los requisitos de que se ha hecho mérito, conferirá audiencia a la Procuraduría General de la República y a la contraparte que figure en el asunto principal, por un plazo de quince días, a fin de que manifiesten lo que estimen conveniente. Al mismo tiempo dispondrá enviar nota al tribunal u órgano que conozca del asunto, para que no dicte la resolución final antes de que la Sala se haya pronunciado sobre la acción, y ordenará que se publique un aviso en el *Boletín Judicial*, por tres veces consecutivas, haciendo

saber a los tribunales y a los órganos que agotan la vía administrativa que esa demanda ha sido establecida, a efecto de que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. Si la acción fuere planteada por el Procurador General de la República, la audiencia se le dará a la persona que figure como parte contraria en el asunto principal.” “Artículo 82. En los procesos en trámite no se suspenderá ninguna etapa diferente a la de dictar la resolución final, salvo que la acción de inconstitucionalidad se refiera a normas que deban aplicarse durante la tramitación.” Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber además, que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. Notifíquese al Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de Costa Rica en Ave. 7, calles 1 y 3, edificio 16. Notifíquese./Fernando Castillo Víquez, Presidente a. í. ».

San José, 23 de octubre del 2018.

Vernor Perera León,
Secretario a. í.

O.C. N° 364-12-2017. — Solicitud N° 68-2017-JA.—(IN2018291159).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 18-015839-0007-CO, que promueve Danny Ovares Ramírez y otros, se ha dictado la resolución que literalmente dice: “Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las diez horas y treinta y ocho minutos de veinte de diciembre de dos mil dieciocho. /Conforme lo dispuesto en el voto N° 2018-19460 de las 10:05 horas de 21 de noviembre del 2018, téngase por ampliada esta acción de inconstitucionalidad N° 18-015839-0007-CO, en los términos expuestos en la acción N° 18-017159-0007-CO planteada por Danny Ovares Ramírez, portador de la cédula de identidad No. 6-276-0532, Gonzalo Gerardo Coto Fernández, portador de la cédula de identidad N° 3-247- 0367, Marcos Brenes Figueroa, portador de la cédula de identidad N° 3-267-0456 y Vera Cecilia Céspedes Quesada, portadora de la cédula de identidad N° 3-252-0029, para que se declare inconstitucional los artículos 1°, 3°, 6° inciso c), 7° incisos a, b), c) puntos 1, 3 y 4, 8 incisos c), d), e), 27 inciso b), 31 y 41 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Cartago, por estimarlos contrarios a lo dispuesto en los ordinales 11, 33, 46, 50, 57, 68, 176, 191 y 192 de la Constitución Política y a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario. Se confiere audiencia por quince días al Procurador General de la República, al Alcalde de Cartago y al Secretario General del Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de la Provincia de Cartago (SUNTRAMUPC). Manifiestan que los artículos 1 y 3 de

la Convención, no indican en forma específica a cuáles trabajadores cubre, razón por la cual la administración municipal la aplica a todos los trabajadores, sin distinción de cargo o función, a pesar que existen funcionarios que participan de la gestión pública de la Administración que no deben ser cubiertos por ese instrumento. En cuanto a los artículos 6° y 7°, incisos a), b), c) puntos 1, 3 y 4, consideran que la formación establecida a favor de trabajadores sindicalizados es ambigua y, por tanto, puede resultar desproporcionada e irrazonable. Además, la falta de determinación del período por el cual se otorga la licencia lesiona los principios de igualdad, razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad, justicia, moralidad, control efectivo del sano manejo de los fondos públicos, rendición de cuenta y la adecuada distribución de la riqueza. En relación con el artículo 8°, incisos c), d) y e), estiman que estas disposiciones brindan un trato desigual y un privilegio excesivo para los trabajadores municipales y lesionan los principios referidos. El plazo por el cual se calculan las prestaciones (inciso c) y la disposición establecida en el inciso d) según la cual, la indemnización laboral es un derecho adquirido en caso de renuncia, son contrarias a lo resuelto por la Sala Constitucional en ese sentido. También resulta inconstitucional que se permita pagar la cesantía ante la renuncia del trabajador, pues se trata de una indemnización dispuesta solo para ser pagada en caso de despido. Por su parte, el artículo 27, inciso b), establece regalías mediante la figura de la anualidad, que están sustentadas en razones subjetivas, a pesar que involucran, recursos de la Hacienda Pública. Los recursos financieros del sector público deben orientarse hacia el beneficio de los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento a la ley. La norma impugnada es abusiva y supone un manejo desproporcionado e irrazonable de los fondos públicos; adicionalmente, es completamente omisa en relación con los criterios a evaluar tanto en la fundamentación de la solicitud, como en el análisis de la procedencia de lo pretendido por quien lo requiere. En relación con el artículo 31, señalan que los privilegios dispuestos en esa norma para los trabajadores que superan los 5 años de servicio se otorgan sin justificación objetiva y resultan contrarios a los principios de razonabilidad, igualdad y proporcionalidad. La norma no está sustentada en criterios técnicos que justifiquen la necesidad de aumento de número de días de disfrute de vacaciones ni, tampoco, la determinación de los rangos que se consideran para definir la cantidad de días de vacaciones. Por otra parte, el derecho a los períodos de descanso de los trabajadores por vacaciones es irrenunciable, por lo que no procede el pago de estas por medio de una remuneración económica. El artículo 41 establece un beneficio totalmente abusivo y desproporcionado, que consiste en un incremento anual, adicional al dispuesto por ley, por la elevación del costo de vida, pérdida de poder adquisitivo de la moneda, recesión, devaluación y otros de carácter fiscal económico. Además, dispone un aumento al salario base del 8%, cada cinco años. Se trata de un privilegio que no tienen otros trabajadores y que atenta contra la sana administración de los fondos públicos. No existe un estudio técnico que fundamente la necesidad de otorgar un aumento adicional, con respecto a aquel de índole anual realizado por el gobierno. Esta nueva acción se admite por reunir los requisitos a que se refiere la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en sus artículos 73 a 79. La legitimación de los accionantes proviene del artículo 75, párrafo 2°, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto se apersonan en defensa de intereses difusos. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el *Boletín Judicial* sobre la interposición de

esta nueva acción. Efectos jurídicos de la interposición de la acción: Se recuerdan los términos de los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que disponen lo siguiente “Artículo 81. Si el presidente considerare cumplidos los requisitos de que se ha hecho mérito, conferirá audiencia a la Procuraduría General de la República y a la contraparte que figure en el asunto principal, por un plazo de quince días, a fin de que manifiesten lo que estimen conveniente. Al mismo tiempo dispondrá enviar nota al tribunal u órgano que conozca del asunto, para que no dicte la resolución final antes de que la Sala se haya pronunciado sobre la acción, y ordenará que se publique un aviso en el Boletín Judicial, por tres veces consecutivas, haciendo saber a los tribunales y a los órganos que agotan la vía administrativa que esa demanda ha sido establecida, a efecto de que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. Si la acción fuere planteada por el Procurador General de la República, la audiencia se le dará a la persona que figure como parte contraria en el asunto principal.”, “Artículo 82. En los procesos en trámite no se suspenderá ninguna etapa diferente a la de dictar la resolución final, salvo que la acción de inconstitucionalidad se refiera a normas que deban aplicarse durante la tramitación.”. Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber, además que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones Nos. 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. Para notificar al alcalde de Cartago y al secretario general del Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de la Provincia de Cartago (SUNTRAMUPC), ambos en las oficinas centrales de la Municipalidad de Cartago, se comisiona a la Oficina de Comunicaciones Judiciales de Cartago, despacho al que se hará llegar la comisión por medio del sistema de fax. Esta autoridad deberá practicar la notificación correspondiente dentro del plazo de cinco días contados a partir de la recepción de los documentos, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad por desobediencia a la autoridad. Se le advierte a la autoridad comisionada, que deberá remitir copia del mandamiento debidamente diligenciado al fax número 2295-3712 o al correo electrónico: informes-sc@poderjudicial. go.cr, ambos de esta Sala y los documentos originales por medio de correo certificado o cualquier otro medio que garantice su pronta recepción en este Despacho. Notifíquese. Expídase la comisión correspondiente./ Paul Rueda Leal, Presidente a.i./”.

San José, 20 de diciembre del 2018.

Fabián Barboza Gómez,
Secretario a. í.

O. C. Nº 364-12-2017. — Solicitud Nº 68-2017-JA. — (IN2019308695)

PUBLICACIÓN DE UNA VEZ

Exp: 14-004297-0007-CO

Res. Nº 2017002375

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. — San José, a las diez horas y cuarenta minutos de quince de febrero de dos mil diecisiete.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Roberto Miguel Molina Ugalde, mayor de edad, casado, guardaparque, vecino de Barrio Córdoba, San José, con cédula de identidad número 501950151, en su condición personal y de Secretario General de la Asociación Sindical de Trabajadores del Ministerio de Ambiente y Energía e Instituciones Afines de Conservación (SITRAMINAE), cédula de persona jurídica número 301-1212127, y Mauricio Álvarez Mora, mayor de edad, casado, geógrafo, vecino de Los Yoses de Montes de Oca, San José, con cédula de identidad número 108770217, contra la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Intervienen también en la acción, la Procuraduría General de la República y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 13:03 horas del 3 de abril de 2014, los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), publicada en el Alcance Digital N° 4, del Diario Oficial *La Gaceta*, del 26 de febrero de 2014. Alegan que dicha ley es inconstitucional en cuanto al procedimiento parlamentario, por no haber contado con estudios técnicos previos a la aprobación de la ley que justifiquen la reducción o desafectación de áreas silvestres protegidas. El artículo 3, de la Ley impugnada, decreta la desafectación general de la finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad, a nombre de JAPDEVA, Partido de Limón, folio real N° 96658, secuencia 000. Esto, con el fin de autorizar la titulación de inmuebles por personas poseedoras, en los términos del artículo 1°, de la Ley de Informaciones Posesorias. Los terrenos desafectados de la finca dicha forman parte de áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado y terrenos sometidos a diversas categorías de protección ambiental, entre ellos el Parque Nacional Tortuguero, el Refugio Nacional de Fauna Silvestre Barra del Colorado, la Zona Protectora Tortuguero, el Humedal Nacional Cariari, el Refugio de Vida Silvestre Dr. Archie Carr, la reserva forestal creada por Decreto Ejecutivo N° 2886, las zonas protectoras establecidas en el Decreto N° 23253, las áreas de bosque incorporadas al patrimonio natural del Estado, el Humedal Caribe Norte, y la zona marítimo terrestre. Alega que se violentaron también los artículos 71 y 72, del Decreto Ejecutivo N° 34433MINAE, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, según los cuales para la declaratoria, modificación o cambio de categoría de manejo de áreas silvestres protegidas debe elaborarse un informe técnico coordinado por el Sistema Nacional de Áreas de

Conservación. Tal estudio debe reunir condiciones mínimas de rigurosidad y profundidad, definidas en el artículo 38, de la Ley Orgánica del Ambiente y ser anterior a la aprobación del proyecto de ley. Además, como vicios de fondo, aducen los accionantes los siguientes: **a)** que el artículo 8, de la ley impugnada, establece que las áreas silvestres protegidas y humedales desafectados, genéricamente y sin estudios técnicos, mantendrían su condición de bien demanial y su desafectación se sujeta a estudios posteriores; pero la misma norma establece que esto sería con las salvedades del artículo 7, de la Ley de Informaciones Posesorias, excluyendo del procedimiento a los poseedores decenales anteriores a la creación del área protegida. Se abre así la puerta para la desafectación permanente del dominio público de las zonas ya reseñadas, cuando lo que procura la norma de la Ley de Informaciones Posesorias es garantizar el derecho de indemnización de los poseedores, no consolidar su titularidad sobre un bien de dominio público. **b)** Además, el artículo 8 declara de interés urbano una serie de poblados y terrenos, desafectando del dominio público la zona restringida y reduciendo sensiblemente la zona marítimo terrestre, con violación del principio de intangibilidad de ese bien demanial, que forma parte del patrimonio natural del Estado y es de uso común. Se está permitiendo su titulación y apropiación definitiva por particulares, bajo el régimen de propiedad privada (artículos 8 y 9, de la ley cuestionada). **c)** Estiman que se debe tomar en cuenta que el Parque Nacional Tortuguero fue designado en 1996 sitio Ramsar, por los humedales que protege. También se ubica en la zona el Humedal Nacional Cariari, establecido por Decreto Ejecutivo N° 23253 del 23 de abril de 1994, que abarca canales, caños y lagunas costeros ubicados entre la desembocadura del Río Moín y el límite del Parque Nacional Tortuguero. **d)** También aducen que esta Sala ha sostenido, reiteradamente, que la reducción de una zona protegida es constitucionalmente posible solo si no implica detrimento del derecho a un ambiente sano. **e)** De igual modo, acusan la violación del principio de imprescriptibilidad de los bienes demaniales, el derecho de propiedad sobre bienes públicos y privados y el derecho de acceso a la justicia, por la prohibición arbitraria que contiene el Transitorio II de la Ley N° 9205, de anular en vía administrativa o judicial los títulos de propiedad obtenidos en la finca propiedad de JAPDEVA, lo que imposibilita discutir la titularidad pública o privada sobre el bien. **f)** Asimismo, consideran que la Ley implica una lesión del derecho de las personas al libre tránsito, al acceso a los caminos públicos y a disfrutar de un entorno urbano ordenado y planificado, con servicios públicos de calidad, al eximir, en su artículo 10, para la inscripción de planos en el Catastro Nacional, de los requisitos básicos establecidos en los artículos 4, de la Ley de Caminos Públicos, y 32 y 33, de la Ley de Planificación Urbana, sobre ancho de carreteras y caminos vecinales, acceso a vía, cesión de áreas para uso público, condiciones de construcción de calles, aceras, cañerías, drenajes pluviales y sanitarios, electrificación y alumbrado público, visado municipal y refrendo del INVU, y constitución y extinción de servidumbres. Consideran que no debe pasarse por alto que se permite la titulación de terrenos de hasta 300 hectáreas (artículo 5 de la ley). **g)** Por otra parte, se pide declarar inconstitucional la Ley N° 9205, debido a que su artículo 16 viola el principio de independencia de poderes, la reserva de jurisdicción, el deber estatal de proteger y recuperar los bienes públicos, la irretroactividad de la ley y el principio de cosa juzgada, al permitir que se archiven las causas pendientes relacionadas con la finca de JAPDEVA, de cualquier clase, y la restitución de poseedores desalojados. El artículo 17

contradice el derecho de propiedad y a la seguridad jurídica, al autorizar la inscripción de títulos de propiedad sobre bienes inmuebles, aún cuando cuenten con títulos inscribibles en el Registro Público de la Propiedad. La posibilidad de omitir el requisito del artículo 1, inciso f), de la Ley de Informaciones Posesorias, abre un peligroso portillo legal. **h)** Alegan también que se quebrantó el principio de no regresión del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Solicitan se declare con lugar la acción y se anule del ordenamiento jurídico la ley impugnada.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostentan para promover esta acción de inconstitucionalidad, los accionantes señalan la tutela de intereses difusos o intereses de la colectividad en su conjunto, cuya afectación, a su vez, se traduce en una lesión individual para cada uno de los habitantes de la República. Lo anterior, en tanto las normas impugnadas lesionan el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el derecho de participación ciudadana en asuntos que afectan el ambiente, tutelados en los artículos 9, 50 y 89, de la Constitución Política.

3.- Por resolución de la Presidencia de la Sala, de las 11:17 horas minutos del 8 de abril de 2014, se previno Mauricio Álvarez Mora, cédula de identidad número 108770217, quien actúa en representación de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), que dentro de tercero día, contado a partir del siguiente a la notificación de esta resolución y bajo apercibimiento de denegarle el trámite a la acción en caso de incumplimiento, aclarara si cuenta con poder suficiente para actuar en nombre de esa Federación, o indicara en qué condición actúa.

4.- En escrito presentado a las 15:01 horas del 23 de abril de 2014, el accionante Mauricio Álvarez Mora, en cumplimiento de la prevención que se le hiciera, manifestó que actúa en su condición de sujeto particular, en virtud del interés difuso que le confiere la Constitución Política, y no en representación de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente.

5.- Por resolución de las 13:32 horas del 21 de mayo de 2014, la Presidencia de la Sala dio curso a la acción, y confirió audiencia a la Procuraduría General de la República y a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

6.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 105, 106 y 107, del Boletín Judicial, de los días 3, 4 y 5 de junio de 2014, respectivamente.

7.- Por escrito presentado ante esta Sala a las 13:02 horas del 11 de junio de 2014, Ulises Blanco Mora, mayor de edad, casado, agricultor, vecino de Guápiles de Pococí, con cédula de identidad número 103790880, en su condición de Apoderado Generalísimo de la Asociación Agroforestal del Caribe, solicita ser tenido como coadyuvante, a fin de que se declare sin lugar la acción.

8.- Ana Lorena Brenes Esquivel, en su condición de Procuradora General de la República, en escrito presentado a las 15:31 horas del 11 de junio de 2015 rindió el informe de ley, en el que señaló que la ley denominada “Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántico”, N° 9205 de 23 de diciembre del 2013, pretende introducir una excepción al régimen normal que establece la Ley de Informaciones Posesorias -a cuyo trámite acuden las personas en procura de obtener título de sus terrenos sin inscribir- para que puedan inscribirse inmuebles dentro de la finca N° 96658-000, del Partido de Limón, no obstante estar ya registrada a nombre de JAPDEVA y habérsele traspasado sus terrenos desde el 18 de febrero de 1963, de conformidad con el artículo 23, de la Ley N° 3091, en su texto original. Indica que la finca N° 96658-000, del Partido de Limón, mide 132.000 hectáreas con 7150 metros cuadrados, y comprende numerosos bienes públicos ambientales, entre otros, los referidos por esta Procuraduría a la Asamblea Legislativa con ocasión de proyectos de ley relativos a esta finca (pronunciamientos OJ.-155-2006 y OJ.-020- 2012), así como corredores biológicos y zonas de influencia o de amortiguamiento de muchas áreas silvestres protegidas. Asimismo, la finca N° 7-96658.000 también comprende la zona marítimo terrestre, que es un bien medioambiental integrado por recursos de gran valía, en cada uno de sus componentes: suelo, subsuelo, mar, flora y fauna marinas, etc., áreas de bosque, terrenos forestales o con esa aptitud, yolillales, cativales, marismas, bosques anegados o inundados, humedales ubicados fuera de áreas silvestres protegidas, pero que pasaron a formar parte del patrimonio natural del Estado de manera automática al ser propiedad de un ente público, salvo derechos previamente adquiridos (artículos 13 y 14, de la Ley Forestal, y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República números C-321-2003 y OJ.-142-2006). Todos ellos proveedores de múltiples servicios ambientales, a nivel local y global: regulación del clima, calidad del aire y del agua, conservación de suelos, protección frente a riesgos naturales, necesidades recreativas, turismo ecológico, etc. Los humedales son “reservas de diversidad biológica”, banco genético, hábitat clave para conservación de especies, entre ellas, las endémicas, y criaderos de especies marinas y terrestres de gran importancia económica y cultural, según consta en los escritos presentados por esa Procuraduría en los expedientes números 06-007154-0007-CO y 10-011393-0007-CO de esta Sala. Manifiesta que las normas legales que se dicten en relación con esas áreas enunciadas, deben tener sustento técnico, conforme al principio constitucional de la objetivación de la tutela ambiental o principio de la vinculación a la ciencia y a la técnica, conforme lo ha dicho esta Sala, entre otras, en las Sentencias N°63222003, 14293-2005, 17126-2006, 2063-2007 y 21258-2010, el cual se relaciona con el principio de razonabilidad como parámetro de constitucionalidad, conforme a lo expresado por esta Sala en Voto N° 7294-1998. Indica que, según las consultas facultativas de constitucionalidad presentadas el 31 de octubre del 2013 sobre el proyecto que concluyó en la Ley N° 9205, no existen estudios técnicos que acrediten la posibilidad de desafectar, titular, concesionar los terrenos o modificar su régimen (expedientes números 13-012478-007-CO y 13- 012479-007-CO). El mismo texto de la ley evidencia ese defecto: artículos 2 y 3, en relación con el Transitorio III, 9 (en lo que se refiere al censo) y 15. En torno a la titulación de algunas de las áreas comprendidas en la finca N° 7-96658, el Voto N° 2988-1999 de esta Sala constituye un importante precedente. Para la Sala Constitucional, para la reducción de

un área territorial ambientalmente protegida o para desafectar un área del régimen jurídico protector al que está sometida, es necesario el cumplimiento de dos requisitos, a saber, que se haga por medio de ley formal y previa realización de estudios técnicos suficientes que justifiquen la medida, según lo ha dicho en los Votos N° 13367-2012 y 10158-2013. Este Tribunal ha insistido en que los estudios deben ser previos a la promulgación de la ley, y no posteriores, tal y como lo establece la ley cuestionada (Voto N° 13367-2012). Por ello, la carencia de estudios técnicos previos vicia de inconstitucionalidad el artículo 1 de la ley impugnada, ya que este no es claro en indicar si las personas legitimadas para titular son aquellas que poseyeron los terrenos inscritos a nombre de JAPDEVA, en los términos del artículo 856, del Código Civil, en forma pública, pacífica e ininterrumpida con más de diez años de antelación a la Ley No. 3091 de 18 de febrero de 1963, único supuesto bajo el cual pudieron haber usucapido y poseer a título de dueños; cualquier otra ocupación posterior lo sería a título precario. La imprecisión de la norma contraviene el principio constitucional de razonabilidad, pues parece crear -sin justificación alguna- una ficción jurídica por la cual una mera detentación ilegal se convierte en una posesión apta para usucapir positivamente y titular en áreas demaniales del Estado. Lo mismo ocurre con la oración inicial del artículo 12, que dice: *“Los terrenos mencionados en los artículos anteriores serán inscritos a nombre de sus respectivos poseedores, mediante sentencia ejecutoria...”*, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 860, del Código Civil, el derecho de poseer se prescribe por la posesión de un año, con el agravante de que en los artículos anteriores al citado se han mencionado la zona marítimo terrestre, las áreas silvestres protegidas, el patrimonio natural del Estado, los caminos públicos y otros bienes demaniales. Asimismo, la frase *“los terrenos forestales existentes”* del artículo 4, es inconstitucional, puesto que esos terrenos forman parte del patrimonio natural del Estado al ser propiedad de un ente público (artículos 13 y 14, de la Ley Forestal), salvo derechos de propiedad privada previamente consolidados. La interpretación de que se titulará en favor de meros detentadores del dominio público se refuerza con el artículo 16, que prevé el archivo de procesos administrativos o judiciales incoados contra *“poseedores existentes”* y la restitución de aquellos *“poseedores”* que hubieran sido desalojados como consecuencia de ese tipo de procesos. En relación con los artículos 6 (Concesiones) y 7 (Canon) de la ley cuestionada, es aplicable lo resuelto por la Sala en el Voto N° 010158-2013, relativo a la inexistencia de estudios técnicos para un proyecto de ley que determinara la posibilidad de otorgar concesiones para el desarrollo de actividades en un Refugio de Vida Silvestre, en el que, entre otras cosas, se afirma que existe una diferencia cualitativa importante si el requisito de contar con un estudio de impacto ambiental se cumple antes o después de la aprobación de la norma. En este sentido, la omisión de contar con ese estudio antes de la aprobación de la ley, implica una violación del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales. Además, en cuanto al último párrafo, del artículo 6, carece de razonabilidad que el Estado tenga que pagar por un servicio ambiental que, actualmente, disfruta sin costo alguno en terrenos de dominio público, en tanto ha sido la misma legislación y actividad administrativa la que ha permitido que muchas de esas áreas de bosque o forestales se mantengan inalteradas por el hombre (OJ.-142-2006). Manifiesta que el *“desarrollo turístico”*, al que se hace referencia en los artículos 8 y 9, de la ley, no es una condición especial que

amerite el trato diferente o régimen diferenciado al resto de los litorales del país, introducido en ambas normas en contravención al principio constitucional de razonabilidad: también violentan el principio constitucional de intangibilidad que protege la zona marítimo terrestre, derivado de la relación entre los artículos 6, 50 y 121, inciso 14, de la Constitución Política, según lo ha resuelto la Sala en Voto N° 003113-2009. Además, en ese mismo voto la Sala indicó que *“...no se puede desafectar un bien de dominio público medioambiental para transferir el dominio a manos de los particulares sin mediar un interés público superior, ni suficiente justificación...”*. Señala que el artículo 8 no sólo desafecta la zona restringida sin justificación técnica, sino que *“reduce la zona marítimo terrestre en lo sucesivo a los cincuenta metros de zona pública contiguos a la línea de pleamar ordinaria y de 15 metros a orillas del sistema de canales principales y secundarios que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado”*. Esa redacción, en términos de que se reduce la zona marítimo terrestre a 50 y 15 metros, respectivamente, sugiere el cambio del régimen de zona pública -reservada al uso común-, al de zona restringida -sujeta a utilización privativa por los particulares-. La utilización privativa en zona pública también es permitida en el artículo 9, para aquellos terrenos que hayan sido ocupados desde el 26 de febrero de 1984 (fecha arbitraria), según el dicho de los mismos ocupantes en el censo que levantará JAPDEVA después de entrada en vigencia la ley (el levantamiento del censo en forma posterior a la vigencia de la ley evidencia la ausencia de estudios previos). Lo anterior, a juicio de la Procuraduría, claramente violenta los principios constitucionales de razonabilidad e intangibilidad de la zona pública, tal y como lo consideró la Sala en Voto N° 10158-2013. Afirma, asimismo, que la ley cuestionada desprotege los bienes públicos estatales, con violación de los artículos 50, 89 y 121, inciso 14), de la Constitución Política, y los principios constitucionales en materia ambiental. Diversos textos de la ley, perjudican bienes de dominio público, con violación del artículo 121, inciso 14, Constitucional: zona marítimo terrestre, zona limítrofe con Nicaragua, patrimonio natural del Estado, áreas silvestres protegidas, áreas contiguas a los manantiales, cursos y cuerpos de agua, derechos de vía, bienes ferroviarios, terrenos destinados a centros educativos o de salud, parques, plazas, etc.; e, incluso, bienes patrimoniales del Estado y otras instituciones estatales. Por otra parte, según la jurisprudencia constitucional, el patrimonio natural del Estado tiene dos componentes: a) las áreas silvestres protegidas y b) los demás bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal del Estado e instituciones públicas (artículo 13, de la Ley Forestal) que tienen una afectación legal inmediata (Sentencias N° 16975-2008, N° 17650-2008, N° 176592008 y N° 16938-2011, entre otras). De manera que, al condicionar el artículo 2 y el Transitorio III de la ley, la titulación de la finca N° 7-96658-000, únicamente, a la delimitación del patrimonio natural del Estado, desprotegen otros bienes estatales de interés ambiental, tales como la zona marítimo terrestre (que también debe ser objeto de delimitación) y áreas contiguas a manantiales que surtan o puedan surtir de agua a alguna población (a determinar por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), por citar algunos ejemplos. De conformidad con lo expresado por la Sala Constitucional en el Voto N° 169382011, la frase que contiene el artículo 4 de la ley impugnada, según la cual, *“En los inmuebles que se inscriban bajo esta ley no se podrá cambiar el uso y la aptitud actuales del suelo y se conservará el paisaje, el agua y los terrenos forestales existentes, se deberá consignar así en las sentencias judiciales para efectos de inscripción en*

el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles”, es inconstitucional, toda vez que permite la titulación de estos terrenos sin estudio previo, en quebranto del artículo 50 constitucional, salvo que se interprete, conforme, a la Constitución, que se refiere a aquellos terrenos donde existan derechos de propiedad privada consolidados antes de la afectación al dominio público. El dominio público de los terrenos es un importante medio para su conservación, como se desprende del Voto N° 4587-1997 de esta Sala, en el que se afirma que: *“la propiedad forestal se concibe fundamentalmente para conservar, no para producir, ni ser parte del comercio de los hombres”*. El deber de proteger y preservar la integridad del ambiente (principio de tutela ambiental a cargo del Estado) comprende la riqueza forestal, según lo ha considerado el Tribunal Constitucional en los Votos N° 2233-1993 y N° 6836-1993. Por otra parte, el artículo 4, de la Ley General de Caminos Públicos, se refiere al ancho de los derechos de vía como de dominio público (artículos 4 y 5, de la Ley de Construcciones y 227.1), del Código Penal) y por lo tanto, no susceptibles de posesión válida para alegar la prescripción positiva, al ser inalienables e imprescriptibles (Sala Constitucional, Voto N° 2306-1991). Asimismo, los artículos 11 y 18, de la Ley de Informaciones Posesorias, imponen al Juez el rechazo de las diligencias si se pretende titular terrenos pertenecientes al Estado, tales como estos derechos de vía (artículos 2, de la Ley General de Caminos Públicos, y 235, inciso 33, de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres), los cuales no podrían quedar comprendidos en fincas particulares por ser de dominio público (artículos 261 y 262, del Código Civil). En razón de lo anterior, de incluirse en el título otorgado por información posesoria, este quedaría viciado de nulidad. No hay justificación técnica que conste en el expediente para el régimen de gracia introducido en el artículo 10. Este artículo, al referirse al *“refrendo o autorización previa del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo”* anterior al catastro del plano, podría interpretarse como una exigencia del alineamiento que se plasma en los levantamientos topográficos en relación con las áreas de protección contiguas a los afloramientos, cauces y cuerpos de agua (competencia de ese Instituto, establecida en los artículos 33 y 34, de la Ley Forestal), en perjuicio de esos bienes medioambientales tutelados por el artículo 50 constitucional. Es más, las áreas de protección definidas en el artículo 33, de la Ley Forestal, pueden coincidir espacialmente con las áreas demaniales contiguas a nacientes proveedoras de agua potable o que convenga reservar con ese fin (artículo 7, inciso c), de la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 de 14 de octubre de 1961, y 31, de la Ley de Aguas, N° 276 de 27 de agosto de 1942), así como con otras áreas para las cuales el ordenamiento jurídico también prevé un régimen de dominio público, tales como: áreas silvestres protegidas o, en general, el patrimonio natural del Estado, la zona marítimo terrestre, zonas fronterizas, áreas contiguas a ríos navegables, etc. En cuanto al artículo 14, de la ley impugnada, que regula la cancelación de la inscripción registral de la finca del partido de Limón, matrícula de folio real número 96658, derecho 000, indica la señora Procuradora General de la República, que la norma carece de razonabilidad, pues en caso de “cancelarse” la inscripción registral de esa finca, no tendría un “nuevo titular registral”, pues la cancelación implica, lógicamente, la desaparición jurídica del asiento registral. Por otra parte, la norma atenta contra el principio de seguridad jurídica, creando la posibilidad de titular por esa vía cualquier finca que se ubique dentro de la situación, la cabida y los linderos que indica ese folio real, incluso fincas que ya han sido tituladas en ese sector por otras personas bajo el

amparo de esta misma ley, otras fincas de particulares, bienes patrimoniales del Estado y otras instituciones estatales e, incluso, terrenos de dominio público allí inscritos. Al respecto, consta en el informe rendido por la Subdirección Catastral del Registro Inmobiliario, remitido mediante oficio N° RIM-CT- 0429-2014, y las certificaciones registrales aportadas junto con este informe, una veintena de fincas inscritas a nombre del Estado comprendidas en la finca N° 7-96658-000, anteriores a la misma, y que, además, forman parte de la Zona Protectora Tortuguero, Parque Nacional Tortuguero y del Refugio Nacional de Fauna Silvestre Barra del Colorado. La posibilidad de que sean tituladas por la vía de información posesoria a nombre de particulares creada por el citado artículo, atenta contra el artículo 50, Constitucional. Estas áreas, además, han sido invadidas por ocupantes ilegales, quienes, sin lugar a dudas, se acogerán a esta ley para tratar de titular sus ocupaciones irregulares. Aduce que, la Sala, en su jurisprudencia, ha sido clara en la imprescriptibilidad e inalienabilidad de los bienes demaniales, así como la potestad del Estado de desalojar a los invasores, para lo cual cita los Votos N° 9158-1998, 1191-1999, 1369-2003 y 6664-2005. Adicionalmente, y como otro ejemplo de terrenos afectados por este numeral según lo expuesto, es la finca del Partido de Limón N° 8283-000, inscrita a nombre del Instituto Costarricense de Turismo como consecuencia de la Ley N° 2906 de 24 de noviembre de 1961 (dictamen N° C-303-2000 y la opinión jurídica N° OJ. 155-2006, ambos de la Procuraduría General de la República). Enfatiza que ha habido una sólida línea jurisprudencial de la Sala Constitucional, en el sentido de que para la reducción de un área ambientalmente protegida o para desafectarla del régimen jurídico protector al que está sometida, deben cumplirse dos requisitos esenciales: debe hacerse por medio de ley y previa realización de estudios técnicos suficientes que justifiquen la medida (así, los Votos N° 13367-2012 y N° 010158- 2013, y, en similar sentido, los N° 7294-1998, N° 11155-2007, N° 1056-2009 y N° 147722010, entre otros). De modo tal que, el artículo 15, de la ley cuestionada de inconstitucionalidad, relativo a la creación del Refugio Mixto de Vida Silvestre Humedal Moín-Tortuguero, resultaría viciado, salvo que se interprete, conforme a la Constitución Política, que la creación asignada al Minae no será en detrimento de otra área silvestre protegida (como por ejemplo el Parque Nacional Tortuguero o el Humedal Nacional Cariari); pues, de lo contrario, se requerirá de una ley fundamentada en estudios previos. En cuanto al artículo 16 de la ley, relativo al archivo de los procesos pendientes, administrativos o jurisdiccionales, establecidos para reclamar la nulidad de título e indemnizaciones por daños y perjuicios, en los que JAPDEVA figure como demandada, así como los de reivindicación, mejor derecho de posesión o cualquiera otra pretensión establecida por JAPDEVA contra los poseedores existentes, considera la Procuraduría que dicha norma desprotege terrenos de dominio público sobre los cuales JAPDEVA podría ejercer acciones judiciales, incluso en tutela del medio ambiente, por ejemplo, en la franja fronteriza con Nicaragua, en la zona marítimo terrestre, etc. No toma en cuenta la existencia de terrenos estatales como las fincas que forman parte del Parque Nacional Tortuguero y del Refugio Nacional de Fauna Silvestre Barra del Colorado, comprendidas en la finca N° 7-96658-000, y que podrían ser objeto de procesos judiciales en los que JAPDEVA figure como codemandada junto al Estado, o coadyuvante activa del mismo. También incurre en violación flagrante de los principios de separación de funciones e independencia entre Poderes y de reserva de jurisdicción (artículos constitucionales 9 y 153), así como del principio de cosa juzgada, cuya

base deriva del párrafo segundo, del numeral 42, de la Carta Fundamental. También se refiere la Procuraduría a la reforma que, a través del artículo 17 de la ley cuestionada, se hace del artículo 11, de la Ley de Informaciones Posesorias, Ley N° 139 de 14 de julio de 1941 y sus reformas, y considera que la imprecisión de esa reforma contraviene el principio constitucional de razonabilidad, en primer lugar, por ser innecesaria, ya que la palabra “indebidamente” que contiene dicha norma, acogería los supuestos de titulaciones fundamentadas en leyes especiales, en cuyo caso la titulación no sería “indebida”. En segundo lugar, podría llevar a confusión, violentando la seguridad jurídica en perjuicio de los bienes estatales, puesto que no se sabe si la titulación de esos bienes será en favor de los entes u órganos que los administran, o en favor de particulares, en cuyo caso, se desprotegerá el interés público, acarreando un vicio esencial que impide su ejecución. Por otra parte, preocupa a esa Procuraduría, que, si la reforma se refiriera a la inscripción en favor del Estado o sus instituciones, se interprete, al igual que el artículo 11, de la ley, en perjuicio del principio de inmatriculación que rige el dominio público, por el cual, para su consolidación basta su declaratoria y afectación al uso público mediante la ley, sin necesidad del acto de inscripción registral, tal y como lo ha entendido la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en Voto N° 1259-F-S1-2009. Por lo anterior, sugiere que artículo 11, de la Ley, se interprete, conforme a la Constitución Política, en el sentido de que es sin perjuicio del principio de inmatriculación que rige el dominio público. En cuanto al Transitorio II de la ley, sobre la imposibilidad de anular los títulos de propiedad de las personas que los hayan adquirido con anterioridad a la fecha en que se traspasó el inmueble a JAPDEVA, debidamente inscritos en el Registro Nacional de la Propiedad Inmueble, estima la Procuraduría que, además de quebrantar el artículo 41, Constitucional y tener una severa imprecisión, -dado que no se sabe si con la expresión “*fecha en que se traspasó el inmueble a JAPDEVA*” se refiere al 18 de febrero de 1963 (artículo 23, de la Ley N° 3091, en su texto original) o al año 2001, en el cual se formalizó la escritura de traspaso a su nombre y se inscribió la finca N° 96658-000 (véase voto de la Sala Constitucional N° 14769-2005)-, la disposición transitoria omite tomar en cuenta, desprotegiéndolos, los terrenos de dominio público, lo que resulta contrario al Voto N° 1962-2012 de esta Sala. También considera la Procuraduría que la reforma al inciso f), del artículo 1, de la Ley de Informaciones Posesorias, Ley N° 139, de 14 de julio de 1941 y sus reformas, que contiene el artículo 17, de la ley impugnada, es contraria al principio de razonabilidad. El fin de la norma, al disponer que no será necesaria la manifestación de que la finca carece de título inscribible cuando la información posesoria se encuentre autorizada sobre bienes inscritos por una ley especial, es que el promovente de la información posesoria no incurra en una declaración falsa, toda vez que sus afirmaciones tienen carácter de declaración jurada personal, expuestas a las penas de perjurio por falsedad (artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Informaciones Posesorias), y el numeral reformado le impone la manifestación de que “*la finca no ha sido inscrita en el Registro Público*”. Esto se entiende con fundamento en un proyecto anterior relacionado con la misma finca de JAPDEVA (N° 15875) donde se intentó algo similar, indicando que la solicitud debía contener una “[*m*]anifestación expresa del titular de que la finca no ha sido inscrita en el Registro Público por otro medio o no es parte de otra finca...” Sin embargo, la citada reforma no es apta para alcanzar, efectivamente, el objetivo pretendido, toda vez que dejó subsistente el texto que

obliga al titular a manifestar “*que la finca no ha sido inscrita en el Registro Público*” y modificó la parte referente a la ausencia de título inscribible de dominio (del promovente o del inmueble que pretende titular), siendo dos manifestaciones distintas. Así, mientras la Ley N° 9205 autoriza la titulación de la finca N° 7- 96658-000, la Ley de Informaciones Posesorias obliga al promovente a manifestar, con carácter de declaración jurada expuesta a las penas de perjurio por falsedad, que el terreno que pretende titular no está inscrito y, estando dentro de la inscripción registral a nombre de JAPDEVA, se le estaría haciendo incurrir en una declaración falsa para poder acceder al trámite. Por otra parte, lo dispuesto en el Transitorio I de la ley, no guarda relación con su artículo 10, ni con otra norma de la Ley N° 9205. El sin sentido proviene desde el mismo proyecto, que contenía ese como único transitorio, sin correspondencia alguna con el resto del articulado. Concluye la Procuraduría, en resumen, que la frase “*los terrenos forestales existentes*”, del artículo 4, es inconstitucional, salvo que se interprete, conforme a la Constitución, que se refiere a aquellos terrenos donde existan derechos de propiedad privada consolidados antes de la afectación al dominio público. En relación con el artículo 11, de la ley, también se debe interpretar conforme a la Constitución Política, en el sentido de que contempla una facultad, sin perjuicio del principio de inmatriculación que rige el dominio público. Con respecto al numeral 15, lo considera inconstitucional, salvo que se interprete, conforme a la Constitución Política, que la creación asignada al MINAE no será en detrimento de otra área silvestre protegida, pues, de lo contrario, se requerirá ley fundamentada en estudios previos. Finalmente, solicita declarar inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 6, 7, 8 -a partir del primer punto-, 9, 10, primera oración del artículo 12, 14, 16 y 17, así como los transitorios I, II y III.

9.- En escrito presentado a las 9:00 horas del 24 de junio de 2014, Ana Isabel Sibaja Rojas, en su condición de Apoderada Especial Judicial de la Compañía Banadosmil Sociedad Anónima, solicita se tenga a su representada como coadyuvante pasiva en esta acción.

10.- Giselle Mora Arce, en su condición de Apoderada General Judicial de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), en informe presentado ante esta Sala a las 9:08 horas del 24 de junio de 2014, manifiesta que, si bien, el artículo 3, de la Ley 9205, establece desafectar la finca inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble, la cual es propiedad de JAPDEVA, matrícula 96658, secuencia 000, de conformidad con el transitorio tercero de esa misma ley, de previo a la aplicación de las normas dispuestas en esa ley, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) deberá realizar los estudios técnicos correspondientes, determinando cuáles áreas de la propiedad que se está desafectando constituyen Patrimonio Natural del Estado (PNE). No será, sino hasta después de que el SINAC haya determinado claramente esta situación, que las personas que cumplan con los requisitos legales establecidos podrán ejercer las acciones respectivas para titular a su nombre los terrenos que se encuentran dentro de esa finca, siempre y cuando esos terrenos no constituyan Patrimonio Natural del Estado (PNE); además, en el caso de que los terceros interesados logren inscribir sus propiedades bajo lo dispuesto en la Ley 9205, no podrán cambiarle el uso y aptitud actuales al suelo y deberán conservar el paisaje, el agua y los terrenos forestales existentes, sometiéndose a lo establecido en el plan de manejo correspondiente aprobado por el MINAE y a los planes reguladores de la municipalidad

respectiva. Por esta razón, es que se considera que no se está vulnerando lo dispuesto en el artículo 38, de la Ley Orgánica del Ambiente. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el Transitorio III de la Ley N° 9205, de previo a cualquier reconocimiento de algún derecho a favor de los habitantes de la finca matrícula 96658, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) deberá realizar los estudios técnicos referidos, en razón de que es de conocimiento general que en esa finca se encuentran reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras, que mantendrán la protección especial que han venido ostentando, la cual fortalece la Ley N° 9205, en aras de preservar y respetar el derecho constitucionales a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, aunado a los compromisos que ha asumido nuestro país, en una serie de convenios internacionales, en busca de la protección mundial del medio ambiente. En cuanto a lo manifestado por los accionantes con relación a los artículos 71 y 72, del Decreto Ejecutivo N°34433-MINAE, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, del 11 de marzo de 2008, aduce esto es una materia que, por razones de competencia, le corresponde al MINAE referirse. En cuanto al fondo, indica que lo se pretende con la ley cuestionada es dar la posibilidad de que se le otorgue la propiedad a quienes eventualmente tengan un justo título, demostrándolo ante las autoridades judiciales competentes y utilizando el procedimiento contemplado en la Ley de Informaciones Posesorias y debiendo demostrar, para lograr el reconocimiento de su derecho, en primer término, que tienen una posesión de no menos de diez años y con justo título, de manera pública, pacífica e ininterrumpida, tal y como lo establece el artículo 1, de la ley cuestionada. En el tanto y en el cuanto no existan los estudios técnicos a cargo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), no es posible la operativización de la Ley N° 9205, tal y como lo dispone su transitorio tercero y, en consecuencia, el cumplimiento, por parte de JAPDEVA, de la elaboración del respectivo reglamento para otorgar concesiones por parte de esa institución. De manera que, conforme lo establecen los artículos 2 y 5, de la Ley N° 9205, solo se podrán inscribir aquellas áreas de terreno, no superiores a las 300 hectáreas, y que cumplan con lo dispuesto en la Ley de Informaciones Posesorias (N°139). Por lo tanto, a su juicio, no llevan razón los accionantes, en el sentido de que se haya dado una inderogabilidad singular de la ley, pues los terceros interesados en que se reconozca su derecho sobre la propiedad antes mencionada, deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos que establece la citada Ley de Informaciones Posesorias, de conformidad con lo dispuesto en el Transitorio III de la Ley N° 9205. En torno a la acusada violación a los artículos 121, inciso 14), 50 y 89, de la Constitución Política, que establecen una protección especial y una tutela efectiva de los bienes de dominio público de importancia para la preservación del ambiente, argumenta que si bien es cierto que nuestra Constitución Política tiene una protección especial al ambiente, el cual debe ser sano y ecológicamente equilibrado, también lo es que, precisamente, en aras de esa protección, dentro de la Ley N° 9205, se estableció el artículo 4, el cual otorga una evidente protección a todo lo relativo a la conservación del medio ambiente, estableciendo que no se podrá cambiar el uso y las aptitudes actuales de los suelos y que se deberá conservar el paisaje, el agua y todos los terrenos forestales existentes, para lo cual la misma autoridad judicial que, eventualmente, reconozca el derecho de los terceros interesados, deberá consignarlo en las sentencias judiciales que se emitan sobre el particular, para los respectivos efectos en la posterior inscripción el Registro Público de la Propiedad de

Bienes Inmuebles. Además, el artículo 8 establece cuáles bienes se consideran inalienables, imprescriptibles y no susceptibles de inscripción, ya que se establece una protección especial al medio ambiente, con una excepción, la cual es, precisamente, para aquellas zonas que en la actualidad y desde hace mucho tiempo son urbanas y, por ende, con la promulgación de la ley aquí impugnada se está respetando ese desarrollo urbanístico preexistente, en las coordenadas que describe el artículo en mención. De igual manera, insiste en que lo relativo a la determinación de las porciones de terrenos que corresponden al Patrimonio Natural del Estado (PNE) es materia competencia única y exclusivamente al SINAC y no de la institución que representa. Asimismo, con respecto a este punto de la acción interpuesta, señala que, de la lectura del articulado de la Ley N° 9205, no se aprecia, de manera evidente, lo señalado por los accionantes, ya que la redacción de dicha ley no se presta, necesariamente, para lo dicho por los promoventes, en razón de que es una percepción muy personal de ellos, que no corresponde, necesariamente, a lo que indica la Ley N° 9205 como tal. En cuanto al tema específico del Parque Nacional Tortuguero, así como su creación y su protección, lo cual es ampliamente cuestionado por los accionantes, considera que esto es materia que, por razones de competencia, le corresponde regular y definir, de manera exclusiva, al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y, por lo tanto, en respeto a esa competencia, no se hace pronunciamiento alguno; sin embargo, considera que la parte accionante está dejando de lado lo dispuesto en el artículo 8, de la Ley N° 9205, ya que en él se encuentra contenida una protección expresa a todo lo que se considere Patrimonio Natural del Estado (PNE) y, por lo tanto, no es correcto lo que indican los accionantes. Sobre la violación del Principio de Intangibilidad de la Zona Marítimo Terrestre, derivado de la relación entre los artículos 6, 50 y 121, inciso 14), de la Constitución Política, aduce que, de conformidad con el artículo 73, de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, lo dispuesto en esta ley no se aplica a las zonas marítimo terrestres, incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se registrarán por la legislación respectiva. De igual manera, reitera que la excepción que plantea la Ley N° 9205 es, precisamente, porque esas zonas, actualmente y desde hace años, se encuentran ocupadas y dicha ley lo que pretendió es reconocer y respetar dicha situación, así como el desarrollo urbanístico existente, pero obligando a los ocupantes a conservar el medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, de la misma ley, por lo cual aquellos no podrán cambiar el uso y la aptitud del suelo con posterioridad a la determinación de todo lo que corresponde a Patrimonio Natural del Estado por parte del SINAC. Asimismo, y con respecto a la acusada violación del Principio de Imprescriptibilidad de los bienes demaniales, del derecho de propiedad sobre bienes públicos y privados y del derecho de acceso a la justicia (artículos 41, 45 y 121, inciso 14), de la Constitución Política), por prohibición arbitraria de anular títulos obtenidos sobre finca de JAPDEVA, manifiesta que ese cuestionamiento que hacen los accionantes del Transitorio II, de la Ley N° 9205, no lleva la razón, ya que dicho transitorio lo que hace es únicamente reafirmar la tesis que ha venido sosteniendo JAPDEVA, sobre lo concerniente al reconocimiento y respeto a los derechos que tienen las propietarios que hayan inscrito sus títulos con anterioridad al 08 de julio de 2001, fecha en que se firmó la escritura número 132 de las diez horas, por parte de la Notaría del Estado, en la que quedó claro que la misma se hacía sin perjuicio de terceros con mejor derecho y mediante la cual se inscribieron los terrenos señalados en la Ley N° 3091,

modificada mediante Ley N° 5337, los cuales corresponden a la finca número 96658, que es la que se está cuestionando mediante esta Acción de Inconstitucionalidad. También alegan los accionantes violación de los principios constitucionales de Independencia de Poderes y de reserva de jurisdicción (artículos 9 y 153, de la Constitución Política); la obligación del Estado de proteger el ambiente y recuperar los bienes propios de la nación, así como de los de irretroactividad de las leyes y cosa juzgada material (artículos 34 y 42, Constitucionales). Indica que, efectivamente, el artículo 16, de la Ley N° 9205, establece que podrán ser archivados los procesos administrativos o jurisdiccionales para reclamar la nulidad del título e indemnizaciones por daños y perjuicios en los que JAPDEVA figure como demandada, así como aquellos de reivindicación, mejor derecho de posesión o cualquiera otra pretensión establecida por JAPDEVA contra los poseedores existentes, a partir de la entrada en vigencia de la ley citada, por parte del órgano judicial competente, a petición de las partes; pero, desde luego, el juez deberá determinar si en cada caso que se presente se está frente a casos reconocidos, de conformidad con el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley de Informaciones Posesorias y que previamente no hayan sido declarados Patrimonio Natural del Estado (PNE), por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), tal y como claramente lo dispone el Transitorio III de la Ley N° 9205. Por otra parte, y en relación con la reclamada violación de los derechos de propiedad y seguridad jurídica, mediante la autorización de titular, a través de informaciones posesorias, bienes inmuebles que se encuentran previamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad (artículos 34 y 45, de la Constitución Política), considera que la modificación del artículo 1, inciso f), de la Ley de Informaciones Posesorias, se hace a manera de excepción para casos que expresamente señale al efecto una ley especial, por lo que no considera que se desnaturalice el mecanismo de la información posesoria, ni mucho menos se abra ningún portillo que ponga en peligro los derechos de los propietarios a nivel general, ya que, como se dijo, se puede utilizar esa excepción cuando, previamente, una ley especial lo haya dispuesto, tal y como lo está haciendo la Ley N° 9205. Además, con la modificación del artículo 11, de la misma Ley de Informaciones Posesorias, es, precisamente, que se salvaguarda lo relativo a la titulación en terrenos pertenecientes a cualquier institución del Estado, así como reservas forestales, parques nacionales y reservas biológicas, para lo cual, previamente, el juez, con la discrecionalidad y el análisis que por su cargo ostenta, tendrá la plena potestad de solicitar las diligencias que estime convenientes para comprobar los hechos a que se refiere la información posesoria y las rechazará si determina que algún aspecto no está conforme a derecho. Finalmente, y en relación con la violación del principio de no regresión en perjuicio del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, señala que el principio de no regresión en materia de derechos humanos tiene su origen, a nivel internacional, en el área de los derechos sociales, en particular, en relación con la cláusula de progresividad que contiene el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prohibiendo toda medida deliberadamente regresiva. Del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34, de la Carta Magna, se deriva el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección de alza, donde el Estado se ve obligado a no adoptar medidas

políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable u proporcionada, la situación de los derechos del alzada hasta entonces. En relación con esto, queda claro que, en nuestro Estado de Derecho, existe una obligación ética y legal desde hace muchos años de considerar que los asuntos ambientales no pueden ser tratados en círculos cerrados, sino que, con base en obligaciones internacionales, se debe dar una amplia participación a la sociedad civil. Es por todo lo antes señalado que, con la Ley N° 9205, el legislador pretendió armonizar de alguna manera los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho de propiedad y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, permitiendo de esta manera la titulación de tierras que por años han venido siendo poseídas, pero con limitaciones importantes y suficientes a sus ocupantes, con el propósito de preservar el medio ambiente. Solicita se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad en todos sus extremos.

11.- En resolución de las 9:57 horas del 26 de junio de 2014, el Magistrado Rueda Leal se inhibió del conocimiento de esta acción en virtud de que la ley impugnada fue iniciativa particular de su suegra, Elibeth Venegas Villalobos, cuando fungió como diputada, y así fue aprobada el 23 de diciembre de 2013, razón por la cual estima le asiste motivo para inhibirse.

12.- Por resolución de las 14:42 horas del 30 de junio de 2014, del entonces Presidente de la Sala, Magistrado Gilbert Armijo Sancho, se aceptó la inhibitoria del Magistrado Rueda Leal y se le separó del conocimiento de este asunto.

Realizado el sorteo respectivo, resultó nombrado el Magistrado suplente Ronald Salazar Murillo para sustituirle.

13.- Por resolución de Presidencia de las 11:00 horas del 2 de julio de 2014, se tuvo como coadyuvantes pasivos en esta acción a Ulises Blanco Mora, cédula de identidad número 103790880, e Isabel Sibaja Rojas, cédula de identidad número 502630159, en su condición de apoderada especial judicial de la Compañía Banadosmil S.A., cédula de persona jurídica número 3101114232. Asimismo, se tuvo por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República y a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) en resolución de las 13:32 horas del 21 de mayo de 2014. Finalmente, se turnó esta acción de inconstitucionalidad al Magistrado Luis Fernando Salazar Alvarado, a quien por turno correspondía su estudio por el fondo.

14.- Por escrito presentado a las 9:51 horas del 5 de noviembre de 2015, Marco Tulio Calderón Badilla, en su condición de apoderado especial judicial del coadyuvante Ulises Blanco Mora, solicita se señale hora y fecha para la realización de la vista a la que hacen referencia los artículos 10 y 85, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Asimismo, manifiesta que para efecto de mejor proveer, aporta copia de la respuesta del MINAE a prevención que, en expediente de esta misma Sala, número 14-10795, presentara dicho ministerio, y que es escrito específico en el que se aclara cual es el único antecedente de las fincas adquiridas por esa Institución y que forman parte de alguna de las áreas protegidas dentro de la finca inscrita a nombre de JAPDEVA. Finalmente, hace algunas reflexiones sobre la respuesta dada por el MINAE en el expediente citado.

15.- Con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85, de la citada ley, por estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley. Redacta el Magistrado **Salazar Alvarado**; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad. Los accionantes aducen estar legitimados para acudir a esta vía, en virtud de la tutela de intereses difusos, en los términos de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en el cual, efectivamente, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de “*intereses difusos*”. El contenido de este concepto ha sido delineado paulatinamente por parte de la Sala y podría ser resumido en los términos empleados en la Sentencia de este Tribunal, N° 03750-93, de las 15:00 horas del 30 de julio de 1993, en la que se dijo:

“...Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter”.

En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas que no están organizadas formalmente, pero cuya unión se produce a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores efectúe amparado en el párrafo 2°, del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de “difusos”, tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto, deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos

bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren, en principio, a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de esta; así, un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e, incluso, de la humanidad. De igual forma, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación -como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados intereses difusos los que la Sala expresamente haya reconocido como tales. Si así fuera, ello implicará dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho y de su correlativo “Estado de derechos”, que -como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que estas subyacen a la misma condición humana y no requieren, por ende, de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2º, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, habla de intereses “*que atañen a la colectividad en su conjunto*”, se refiere a los bienes jurídicos cuya titularidad reposa en los mismos detentores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata, por ende, de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses, pues ello implicaría la aceptación de la acción popular, no posible en esta vía, sino que todo individuo puede actuar en defensa de los bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa (ver en este mismo sentido la Sentencia de esta Sala N° 2001-07391, de las 16:07 horas del 14 de agosto de 2001). Del examen de la acción de inconstitucionalidad planteada, se desprende que los accionantes pretenden la protección de la riqueza natural del Estado, de las áreas protegidas, reservas y parques nacionales que, a su juicio, se ven desprotegidos por la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), al poder recaer dicha titulación en ese tipo de terrenos, los cuales pasarían a manos privadas. A juicio de esta Sala, lo pretendido por los accionantes encuadra dentro de la protección de intereses difusos a los que se hace referencia en el citado párrafo segundo del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en tanto se considera que las normas impugnadas lesionan el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el derecho de participación ciudadana en asuntos que afectan el ambiente, tutelados en los artículos 9, 50 y 89, de la Constitución Política, motivo por el cual la acción es admisible.

II.- Objeto de la impugnación. Los accionantes impugna la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), tanto por razones de procedimiento y forma, como por razones de fondo.

III.- Texto de la ley impugnada. La Ley N° 9203, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en Inmueble Propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), dispone en su articulado:

“Artículo 1.- Objetivo

Esta ley es de carácter especial para autorizar la titulación de inmuebles en el Registro Público de la Propiedad, por parte de las personas que sean poseedoras en la finca del partido de Limón inscrita a nombre de Japdeva, bajo la matrícula de folio real número 96658, derecho 000.

Para tal efecto, a las personas que pretendan inscribir terrenos a su nombre se les autoriza a acudir al trámite previsto en la Ley de Informaciones Posesorias, N.° 139, de 14 de julio de 1941, y sus reformas, en todos los términos y condiciones previstos por esa ley.

Se entenderá que ejerce la posesión sobre ese inmueble quien haya usado la tierra en forma pacífica, permanente, pública, ininterrumpida, a título de dueño y en estricto respeto a la legislación ambiental, durante un plazo no menor de diez años.

Quedan autorizadas las instituciones públicas en general a colaborar para el fiel cumplimiento de los fines de esta ley, con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N.° 8220.

Artículo 2.- Realización de estudios técnicos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554, de 4 de octubre de 1995, y sus reformas, la aplicación de lo dispuesto en esta ley quedará condicionada a la previa realización de los estudios técnicos correspondientes por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), para determinar las áreas que constituyan patrimonio natural del Estado. Una vez delimitadas las áreas que no formen parte de este patrimonio, las personas poseedoras podrán titular a su nombre dichos terrenos, siempre que cumplan los requisitos de la Ley de Informaciones Posesorias.

Artículo 3.- Desafectación

Se desafecta la finca inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble, propiedad de Japdeva en la provincia de Limón, matrícula de folio real número 96658, secuencia 000, conforme al transitorio tercero de esta ley.

Artículo 4.- Conservación del medio ambiente

En los inmuebles que se inscriban bajo esta ley no se podrá cambiar el uso y la aptitud actuales del suelo y se conservará el paisaje, el agua y los terrenos forestales existentes, se deberá consignar así en las sentencias judiciales para efectos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles.

Los propietarios deberán someterse a lo establecido en el plan de manejo correspondiente aprobado por el Minae y a los planes reguladores que disponga la municipalidad respectiva.

Artículo 5.- Extensión máxima de terrenos a titular

El área máxima a titular será de 300 hectáreas, en el cumplimiento estricto del artículo 15 de la Ley N.º 139, de 14 de julio del año 1941.

Artículo 6.- Concesiones

Los inmuebles que no califiquen para hacer uso de la Ley de Informaciones Posesorias dentro de la circunscripción territorial prevista en el artículo 41, inciso b), de la Ley N.º 3091, de 18 de febrero de 1963, reformada íntegramente por la Ley N.º 5337, de 27 de agosto de 1973, el Minae o la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), según corresponda de acuerdo con el ámbito de sus competencias, podrá otorgarlos en concesión por el plazo de veinticinco años. Este plazo será renovable de subsistir el cumplimiento de los requisitos exigidos para su otorgamiento.

Sobre los terrenos dados en concesión no se podrá modificar el uso y la aptitud del suelo actuales, conservando el paisaje, los bosques, los terrenos forestales y los humedales existentes, pero sí podrán desarrollarse proyectos de conformidad con el respectivo plan de manejo aprobado por el Minae y el plan regulador de la municipalidad respectiva. La solicitud de concesión deberá resolverse dentro del plazo máximo de tres meses, contados a partir de su presentación a la administración respectiva.

Los concesionarios podrán ser beneficiarios del pago de servicios ambientales, conforme a los requisitos previstos en la ley.

Artículo 7.- Canon

El Minae y Japdeva, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones y cobrarán un canon por el uso de los suelos de las concesiones que otorguen.

Corresponderá a las municipalidades respectivas, de acuerdo con los límites de su competencia territorial, cobrar sobre las edificaciones el impuesto previsto en los artículos 1 y 2 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, N.º 7509, de 9 de mayo de 1995.

Artículo 8.- Bienes demaniales

Mantendrán su condición de inalienables, imprescriptibles y no susceptibles de inscripción los terrenos de la zona marítimo terrestre contiguos a la línea de pleamar ordinaria y al sistema de canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, las áreas silvestres protegidas con las salvedades establecidas en el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, y sus reformas, los humedales, el patrimonio natural del Estado, y cualquier otro bien de dominio público o afecto a un fin público por disposición anterior. No obstante lo anterior, en vista de su desarrollo urbanístico y turístico, se declaran de interés urbano los poblados y terrenos denominados y ubicados así: Barra de Parismina, coordenadas:

255-254 N, 607-608 E; Barra de Pacuare, coordenadas: 245-244 N, 615-616 E; Boca de Matina, coordenadas: 234- 235 N, 622-626 E; Barra de Tortuguero, coordenadas: 285-280 N, 588- 591 E; Barra de Colorado Norte, coordenadas: 306-305 N, 580-581 E; Barra de Colorado Sur, coordenadas: 306305 N, 581-582 E; Pueblo de Moín, coordenadas: 220-221 N, 636- 637 E. Para tal efecto, en cuanto a esas comunidades se desafecta del dominio público la zona restringida y se reduce la zona marítimo terrestre en lo sucesivo a los cincuenta metros de zona pública contiguos a la línea de pleamar ordinaria y de 15 metros a orillas del sistema de canales principales y secundarios que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado.

Artículo 9.- Excepción

No serán afectadas por las disposiciones de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N.º 6043, de 2 de marzo de 1977, las construcciones que a la entrada en vigencia de la presente ley existan dentro de la zona pública de las comunidades de Barra de Colorado, Boca de Tortuguero, Boca de Parismina, Boca de Matina y Boca de Moín, indicadas en el artículo anterior, en aquellos terrenos cuya ocupación acumulada sea superior a treinta años. Para tal efecto, Japdeva hará el censo correspondiente dentro de los siguientes doce meses a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 10.- Autorización

Para los efectos de inscribir los inmuebles indicados en el artículo 1 de esta ley, se autoriza al Catastro Nacional a inscribir los planos ubicados en esos terrenos sin restricciones legales a la constitución y extensión servidumbres, y sin sujeción a las disposiciones que indican los artículos 4 de la Ley General de Caminos Públicos, Ley N.º 5060, de 22 de agosto de 1972, y sus reformas, artículos 32 y 33 de la Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240, de 15 de noviembre de 1968, y sus reformas, y el Reglamento para el control nacional de fraccionamiento y urbanismo, ni el refrendo o autorización previa del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. El Catastro Nacional y el Registro Nacional podrán inscribir planos y fincas con frente a caminos o accesos cuyo ancho sea inferior a lo indicado en esa normativa.

Artículo 11.- Bienes de las instituciones del Estado

Las entidades de la Administración Pública que materialmente ocupen terrenos dentro de la circunscripción territorial a que se refiere el artículo 1 de esta ley podrán inscribirlos ante el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles a nombre de sus respectivos ministerios e instituciones por medio de la Notaría del Estado, aportando el plano catastrado con la solicitud respectiva.

Artículo 12.- Inscripción del título

Los terrenos mencionados en los artículos anteriores serán inscritos a nombre de sus respectivos poseedores, mediante sentencia ejecutoria. La sentencia indicará la naturaleza, la situación, la cabida y los linderos del inmueble. Cualquier error que sea necesario rectificar en un título constituido e inscrito por este procedimiento se tramitará en el mismo expediente por la vía incidental. Para estos efectos se aplicará lo que al efecto regula el artículo 12 de la Ley de Informaciones Posesorias en lo que resulte procedente. Al titularse mediante el trámite de informaciones posesorias cualquier terreno que forme parte de la finca del partido de Limón,

matrícula de folio real número 96658, derecho 000, no será necesaria la descripción del respectivo resto que se reserva Japdeva en el Registro. El Registro Nacional, cada vez que realice una inscripción, actualizará el asiento registral de la finca del partido de Limón, matrícula de folio real número 96658, derecho 000, efectuando la disminución de cabida correspondiente al resto del inmueble. El nuevo inmueble se inscribirá en el registro de forma independiente al folio real de la finca madre.

Artículo 13.- Imposibilidad de titular

No podrán titular inmuebles a su nombre que formen parte de la finca del partido de Limón, matrícula de folio real número 96658, derecho 000, quienes no pueden ser concesionarios de conformidad con el artículo 47 de la Ley N.º 6043, y sus reformas.

Artículo 14.- Cancelación de asiento

Por cualquier motivo que se llegue a cancelar la inscripción registral de la finca del partido de Limón, matrícula de folio real número 96658, derecho 000, el trámite de información posesoria servirá para lograr la titulación a favor de quien o quienes demuestren ser sus legítimos poseedores y que se ubiquen dentro de la situación, la cabida y los linderos que indicaba ese folio real, independientemente de quien resulte como su nuevo titular registral, para lo cual se aplicará el procedimiento anteriormente establecido. Los planos de catastro que indiquen el folio real 96658-000 del partido de Limón podrán ser utilizados para el trámite de información posesoria en beneficio de la persona que demuestre ser su poseedor en las condiciones exigidas por la ley.

Artículo 15.- Refugio mixto

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Minae ejecutará los estudios previos necesarios para crear el Refugio Mixto de Vida Silvestre Humedal Moín- Tortuguero dentro del plazo máximo de dos años, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Una vez concluidos los estudios pertinentes, el Minae dispondrá de un año para crear el refugio referido.

Artículo 16.- Procesos pendientes

Los procesos, administrativos o jurisdiccionales, establecidos para reclamar la nulidad de título e indemnizaciones por daños y perjuicios en los que Japdeva figure como demandada, así como aquellos de reivindicación, mejor derecho de posesión o cualquiera otra pretensión establecida por Japdeva contra los poseedores existentes, en ambos casos en relación con el inmueble a que refiere el artículo 1 de esta ley, podrán ser archivados por el órgano jurisdiccional que los conoce, a petición de las partes, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. La resolución que ordene el archivo del expediente mandará a cancelar las anotaciones de demanda que el proceso haya generado. Los poseedores que hayan sido desalojados, durante el último año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, como consecuencia de ese tipo de procesos serán restituidos en el ejercicio de la posesión. Cada parte asumirá las costas generadas en el proceso.

Artículo 17.- Disposiciones modificatorias

Se reforman el inciso f) del artículo 1 y el artículo 11 de la Ley de Informaciones Posesorias, Ley N.º 139, de 14 de julio de 1941, y sus reformas. Los textos son los siguientes:

“Artículo 1.[...]

f) Manifestación expresa del titular de que la finca no ha sido inscrita en el Registro Público, que carece de título inscribible de dominio y que la solicitud no pretende evadir las consecuencias de un juicio sucesorio. No obstante, cuando la información posesoria se encuentre autorizada sobre bienes inscritos por una ley especial no será necesaria la manifestación de que la finca carece de título inscribible.

[...]” “Artículo 11.-

El juez podrá, ordenar, cuando lo crea conveniente, todas aquellas diligencias que estime necesarias para comprobar la veracidad de los hechos a que se refiere la información y la rechazará si llega a constatar que se pretende titular indebidamente baldíos nacionales o terrenos pertenecientes a cualquier institución del Estado, lo mismo que reservas forestales, parques nacionales o reservas biológicas. Por ley especial se podrá autorizar la titulación mediante información posesoria en terrenos pertenecientes a las instituciones del Estado, siempre que se proteja el interés público, el medio ambiente y el debido proceso legal.”

Disposiciones Transitorias

Transitorio I.-

Para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 10, Japdeva contará con el plazo de dos años, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Lo anterior no suspenderá ni interrumpirá la tramitación de solicitudes de titulación en relación con poseedores ubicados en el resto de la finca.

Transitorio II.-

Las personas que hayan obtenido título de propiedad anterior a la fecha en que se traspasó el inmueble a Japdeva y se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de la Propiedad Inmueble mantendrán su condición de titulares de estos derechos y no se podrán anular dichos títulos.

Transitorio III.-

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) realizará los estudios técnicos correspondientes, con cargo a su presupuesto. Y determinará las áreas que constituyan patrimonio natural del Estado. Una vez delimitadas las áreas que no formen parte de este patrimonio, las personas poseedoras podrán titular a su nombre dichos terrenos, siempre que cumplan los requisitos de la Ley de Informaciones Posesorias”.

IV.- Sobre el fondo. Los accionantes presentan dos clases de argumentos en relación con la inconstitucionalidad de la Ley N° 9205. Una clase que atañe al procedimiento legislativo, por la ausencia de estudios técnicos previos a la aprobación de esa ley que justifiquen la reducción

o desafectación de áreas silvestres protegidas, del patrimonio natural del Estado y de terrenos sometidos a diversas categorías de protección ambiental para permitir la titulación de esos terrenos a nombre de particulares que actualmente los poseen de forma irregular. Y otra, relativo al contenido de fondo de las normas que integran la ley en cuestión. El análisis de los reparos de constitucionalidad planteados, entonces, ha de comenzar por los cuestionamientos relativos al procedimiento legislativo.

V.- Vicios en el procedimiento legislativo atinentes a la Ley N° 9205. La discusión, en torno a este punto, se concreta en determinar si, conforme al Derecho de la Constitución, los estudios técnicos requeridos para la desafectación de la finca a la que se refiere la ley (finca del partido de Limón inscrita a nombre de Japdeva, bajo la matrícula de folio real número 96658, derecho 000) deben ser previos a su promulgación, o bien, posteriores. La objeción de inconstitucionalidad versa sobre el momento en que deben realizarse esos estudios, no sobre su procedencia o no, ya que en cuanto a este extremo no hay discusión, pues la misma ley cuestionada, en el artículo 2, establece la necesidad de la realización de los estudios técnicos correspondientes por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), para determinar las áreas que constituyan patrimonio natural del Estado, de previo a la aplicación de lo en ella dispuesto, con lo cual su eficacia queda supeditada al resultado de esos estudios. El punto, entonces, consiste en definir si, de conformidad con el Derecho de la Constitución y los principios que informan la protección al medio ambiente y a su disfrute por parte de los habitantes de la República, la postergación de los estudios técnicos necesarios para la desafectación de un bien de dominio público -a fin de que pueda ser titulado a nombre de sujetos privados- a una etapa posterior a la promulgación de una ley, resulta razonable, adecuado y proporcional a esa protección. O si, por el contrario, esa protección solo puede garantizarse si los estudios pertinentes se llevan a cabo antes de la promulgación de la ley.

De conformidad con lo informado por la Procuraduría General de la República a esta Sala, en su condición de órgano asesor, la finca que desafecta la ley en cuestión, N° 96658-000, del Partido de Limón, mide ciento treinta y dos mil hectáreas con siete mil ciento cincuenta metros cuadrados, comprende numerosos bienes públicos ambientales, así como corredores biológicos y zonas de influencia o de amortiguamiento de muchas áreas silvestres protegidas, además de la zona marítimo terrestre, que es un bien medioambiental, tal y como se afirma en los pronunciamientos OJ.-155-2006 y OJ.-020- 2012, emitidos por esa Procuraduría General con ocasión de los entonces proyectos de ley relacionados con la pretendida desafectación la citada finca. Esta Sala, desde vieja data, ha aceptado, bajo ciertas condiciones, la posibilidad de reducir la cabida de una determinada área declarada como zona protectora, con el fin de proteger otros intereses, como en este caso, que está de por medio la tutela de un interés de carácter social. Al respecto, en Sentencia N° 1998-07294, de las 16:15 horas del 13 de octubre de 1998, expresó:

“...queda claro que una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el

hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquiera otros sitio de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente. Podría ser que, por diversas circunstancias, un determinado sitio haya perdido, al menos en parte, el interés ambiental que, en su momento, provocó, lo que, hechos los estudios del caso, justificaría su modificación o reducción, todo en aplicación del principio de razonabilidad constitucional. Del mismo modo, la delimitación inicial de una zona protectora -o de otra índole- podría, a la larga, resultar insuficiente y, en razón de esto, motivar la aprobación de una reforma para ampliar la cabida...”.

De manera, que nada impide que el legislador, por razones justificadas y con la debida motivación, desafecte un bien de dominio público o reduzca su cabida, aún cuando formara parte de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o de cualquier terreno de interés ambiental, para proteger otros intereses, sean estos públicos o privados. Pero ello no puede ser en detrimento del derecho al ambiente, que tutela el artículo 50, de la Constitución Política. No cabe duda, para esta Sala, del fin social que el legislador pretende tutelar con la promulgación de la Ley N° 9205, el cual consiste en dotar de títulos de propiedad a los poseedores de la finca N° 96658-000, del Partido de Limón, en el tanto cumplan los requisitos que la propia ley establece; pues, con ello, se tiende a solventar un problema social. Sin embargo, ello no se puede hacer si no se garantiza razonablemente la protección al medio ambiente, dado que la finca en cuestión abarca terrenos que resultan, en diversa medida, de interés ambiental. Y no hay manera alguna de tutelar ese derecho, si dicha desafectación, total o parcial, no tiene sustento técnico. Esto es lo que se ha denominado principio constitucional de la objetivación de la tutela ambiental o principio de vinculación a la ciencia y a la técnica y que la Sala Constitucional ha expresado de la siguiente manera:

“4.- De la objetivación de la tutela ambiental: el cual, tal y como lo señaló este Tribunal en sentencia número 14293-2005, de las catorce horas cincuenta y dos horas del diecinueve de octubre del dos mil cinco, es un principio que en modo alguno puede confundirse con el anterior [principio precautorio o “principio de la evitación prudente”], en tanto, como derivado de lo dispuesto en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general –tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la “vinculación a la ciencia y a la técnica”, con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia. De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos –tales como los estudios de impacto ambiental–, si se

evidencia un criterio técnico objetivo que denote la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, es que resulta obligado desechar el proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una “duda razonable” resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente (principio pro-natura), que puede traducirse en la adopción, tanto de medidas compensatorias como precautorias, a fin de proteger de la manera adecuada el ambiente.” (Sentencia N° 2006-17126 de las 15:05 horas del 28 de noviembre de 2006).

Lo dicho por este Tribunal Constitucional en aquella ocasión, si bien referido principalmente a actuaciones de la Administración, es de plena aplicación para el legislador, no solo porque ello se deriva del contenido del artículo 50, de la Constitución Política, sino porque el propio legislador objetivó ese principio en el artículo 38, de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas, cuyo texto indica:

“ARTICULO 38.- Reducción de las áreas silvestres protegidas.

La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida”.

Que dichos estudios técnicos deben ser previos a la promulgación de la ley y que, en todo caso, aún cuando el legislador no hubiese establecido en norma legal alguna ese deber, ello se deriva del contenido del artículo 50, Constitucional, ya lo ha dicho esta Sala en Sentencia N° 07294-98 de las 16:15 horas del 13 de octubre de 1998:

*“Ambas normas [artículos 36 y 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 del 4 de octubre de 1995] establecen el cumplimiento de requisitos obligatorios tanto para la creación como para la reducción de las áreas silvestres protegidas, dentro de las cuales se comprenden las denominadas “zonas protectoras”. Se trata de la existencia de “estudios preliminares fisisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que la justifiquen”, en el caso del establecimiento, y de “estudios técnicos que justifiquen”, en el caso que la medida pretendida sea una reducción de la superficie bajo el referido régimen. Ambas disposiciones son vinculantes, inclusive para la Asamblea Legislativa, cotitular, junto con el Poder Ejecutivo, de la competencia para crear áreas silvestres protegidas, y detentadora **exclusiva** de la potestad de reducir su superficie. De conformidad con las disposiciones transcritas, y tomando en consideración el caso concreto que se somete a pronunciamiento, la Asamblea Legislativa no puede aprobar válidamente la reducción de la superficie de una zona protectora, sin contar antes con estudio técnico que justifique su decisión. Dicha actuación deviene contraria a la Constitución Política por violación del principio de razonabilidad constitucional en relación con los artículos 121, inciso 1), y 129 de la Carta Política. Sobre este tema existe un precedente de la Sala que resulta atinente, tanto por la similitud de la infracción que se invoca, como por tratarse de una hipótesis en que la no observancia de determinados requisitos tiene como efecto la transgresión de normas o principios sustanciales de rango*

constitucional. Se trata de la sentencia No. 2009, de las 10 horas 30 minutos del 21 de abril de 1995, dictada en relación con una consulta legislativa facultativa sobre un proyecto de ley tendiente a la creación de un nuevo cantón. En esa ocasión, la Sala expresó:

*“(IV).- NORMA CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN LEGAL PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS CANTONES.- El artículo 168 de la Constitución Política, en lo que interesa, señala que para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, cantones y distritos; la creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros. Ninguna otra disposición contiene la Constitución Política sobre la creación de nuevos cantones. Como es principio general del Derecho de la Constitución que toda jurisdicción territorial existente al momento de surgir la norma suprema que la reconoce y la eleva a la categoría de institución descentralizada con rango constitucional, en este caso, los cantones, adquiere el derecho a su existencia plena e identidad, a su autonomía otorgada por norma de igual rango (art. 170 id.), a mantener su integridad y su condición de descentralización administrativa (esto último no implica, desde luego, que se trate de una forma de Estado o de gobierno que excluye toda otra forma de administración política, porque como toda descentralización, deja intacto el poder constituyente e incluso la potestad legislativa del Estado), **la conclusión jurídicoconstitucional necesaria nos lleva a determinar que corresponde al Poder Legislativo desarrollar o no la competencia contenida en el artículo 168 de la Constitución Política para la creación de cantones, estableciendo los requisitos y formalidades que le den contenido razonable y proporcionado a los principios que la propia norma superior haya concebido y en todo caso, a los complementarios que, sin estar en la norma originaria, sean apropiados para hacer posible el ejercicio de la competencia.***

V.- LEY SOBRE DIVISION TERRITORIAL ADMINISTRATIVA

*(No. 4366 de 19 de agosto de 1969).- Es esta ley, precisamente, la que ha emitido el Poder Legislativo para regular la creación de los nuevos cantones. Es necesario señalar que al fijar la Constitución Política en el párrafo final del artículo 168, que se requiere el voto afirmativo de por lo menos dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa para la creación de un cantón, da una clara idea de la importancia que el constituyente originario le ha dado a la integridad territorial y a toda la materia relacionada con la subdivisión territorial de las Provincias. **A juicio de la Sala, el principio general de Derecho que establece que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado y, dentro de su competencia, a su superior, implica que la ley que disciplina el funcionamiento de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de una competencia también constitucional, la vincula en los casos concretos en que haya de ejercerla, lo cual no es más que aplicación del principio general de la inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto; principio general derango constitucional, como que es aplicable a la totalidad del ordenamiento jurídico, como derivación y a la vez condición del Estado de Derecho en su integridad. Todo lo cual significa, en relación con el presente asunto, que para la creación de un nuevo ente territorial municipal la Asamblea Legislativa debe observar la ley que ha dictado***

con tal propósito, desde luego, sin perjuicio de su potestad de derogarla o reformarla previamente a su ejercicio.” (Los subrayados no son del original).

De acuerdo con lo citado, mutatis mutandi, si para la creación de un área silvestre protectora la Asamblea Legislativa, por medio de una ley, estableció el cumplimiento de unos requisitos específicos, a fin de determinar si la afectación en cuestión es justificada, lo lógico es que, para su desafectación parcial o total, también se deban cumplir determinados requisitos -como la realización de estudios técnicos ambientales- para determinar que con la desafectación no se transgrede el contenido del artículo 50 constitucional. En este sentido, podemos hablar de niveles de desafectación. Así, no toda desafectación de una zona protegida es inconstitucional, en el tanto implique menoscabo al derecho al ambiente o amenaza a éste. De allí que, para reducir un área silvestre protegida cualquiera, la Asamblea Legislativa debe hacerlo con base en estudios técnicos suficientes y necesarios para determinar que no se causará daño al ambiente o se le pondrá en peligro y, por ende, que no se vulnera el contenido del artículo 50 constitucional. El principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en estudios técnicos serios, aún cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente. A juicio de este Tribunal Constitucional, la exigencia que contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, en el sentido de que para reducir un área silvestre protegida por ley formal deben realizarse, de previo, los estudios técnicos que justifiquen la medida, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente.

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

Con lo cual, resulta claro que, de conformidad con el principio de razonabilidad constitucional y el contenido del artículo 50, de la Constitución Política, los estudios técnicos necesarios para desafectar un bien de dominio público, en general, y, en concreto, para desafectar terrenos que forman parte del patrimonio natural del Estado, deben realizarse de previo o durante la tramitación del respectivo proyecto de ley, so pena de omitir, en el procedimiento legislativo, un requisito sustancial que torna en inconstitucional la ley así aprobada, por un vicio esencial en la tramitación del expediente legislativo de formación de la ley. Con ello, como queda dicho en la sentencia de última cita, también se transgrede un principio general de Derecho que establece que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado, en este

caso al legislador, conforme al principio general de la inderogabilidad singular de una norma para el caso concreto, el cual tiene rango constitucional. En este caso, el legislador omitió observar el contenido del artículo 38, de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 del 4 de octubre, al que él mismo se sometió con su promulgación y que obliga al legislador a contar con estudios técnicos previos a la promulgación de una ley que reduzca o desafecte un bien de dominio público que forme parte del patrimonio natural del Estado, de una zona protectora, de un Parque Nacional, de una Reserva o de cualquier terreno de interés ambiental. Esta omisión no se subsana con la realización posterior de dichos estudios, conforme lo dispone el artículo 2, de la Ley N° 9205:

“ARTÍCULO 2.- Realización de estudios técnicos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554, de 4 de octubre de 1995, y sus reformas, la aplicación de lo dispuesto en esta ley quedará condicionada a la previa realización de los estudios técnicos correspondientes por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), para determinar las áreas que constituyan patrimonio natural del Estado. Una vez delimitadas las áreas que no formen parte de este patrimonio, las personas poseedoras podrán titular a su nombre dichos terrenos, siempre que cumplan los requisitos de la Ley de Informaciones Posesorias”.

Esto por cuanto, en primer lugar, la realización de los estudios técnicos de forma previa a la promulgación de la ley que desafecte un bien de dominio público tiene su razón de ser en el principio de razonabilidad constitucional en materia medioambiental, ya que solo de esa manera se da una tutela suficiente y efectiva en esta materia, y, en segundo lugar, porque la desafectación de la finca en cuestión, matrícula de folio real número 96658, secuencia 000, ya se ha dado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 3, de la Ley N° 9205, por lo que únicamente lo que queda en suspenso es su aplicación (artículo 2 de la ley), con lo cual no se garantiza, a juicio de esta Sala, suficientemente la protección del medio ambiente, en los términos del artículo 50, de la Constitución Política. Esto ha sido criterio reiterado de este Tribunal; baste para ello lo dicho en el Voto N° 2988-99 de las 11:57 horas del 23 de abril de 1999, que resulta paradigmático para el caso en estudio, razón que justifica su cita en extenso:

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

Nuestra legislación crea un sistema en que la afectación se torna en el elemento primordial para la inclusión de un bien al dominio público, por lo tanto será de dominio público todo bien destinado por ley, o por un acto administrativo cuando ésta lo autorice. Cuando un bien es integrado al régimen de dominio público, adquiere una serie de características esenciales como la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad. De estas condiciones es que estos bienes no son expropiables, por cuanto ésta implicaría la enajenación y son inalienables. Asimismo, la usucapión tampoco es un medio para

adquirirlos, las cosas inalienables por estar fuera del comercio de los hombres, no son sujetos de posesión por particulares, y por tanto, son imprescriptibles en tanto conserven tal carácter o el destino de utilidad pública a que están afectadas. “El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes denominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia estos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad.” (Sala Constitucional, sentencia No. 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del 6 de noviembre de 1991). La conformación de áreas protegidas bajo las categorías de Reserva Forestal, Refugio de Vida Silvestre Privado o Mixto, Parques Nacionales, Reservas Biológicas y Zonas Protectoras, conlleva a la imposición de un Régimen de propiedad Pública bajo la categoría de Patrimonio Forestal del Estado que cambia ipso facto la naturaleza jurídica de los terrenos incluidos dentro del área, esto es de un régimen de privado que se manifiesta en diversas formas o estado de tenencia a un régimen público de propiedad Estatal. El artículo 13 de la Ley Forestal No.7575 establece que el patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio. En el mismo sentido, el artículo 14 de la misma Ley dispone que los terrenos forestales y bosques que constituyen ese patrimonio natural del Estado, son inembargables e inalienables; que su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y que la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible.

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

Respecto a la franja fronteriza, tenemos que la Ley de Terrenos Baldíos, No. 13 de 10 de enero de 1939, en el artículo 10 dispuso: “Son asimismo inalienables los terrenos comprendidos en una zona de dos kilómetros de ancho, a lo largo de la frontera con Nicaragua y con Panamá”. Dicha protección nace a raíz de que nuestras zonas fronterizas

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

En este mismo sentido, los refugios de vida silvestre son definidos en la Ley Forestal No.7032 del 7 de abril de 1986, en el artículo 35 inciso ch), como “aquellos bosques y terrenos cuyo uso principal sea la protección, conservación, incremento y manejo de especies de flora y fauna silvestre.” Dichos sitios tienen como fin primordial la protección de las especies de flora y fauna en extinción y que poseen entre otros valores, un gran valor científico, de ahí el interés de conservarlos. Con su conservación se pretende garantizar la perpetuidad de las especies de vida silvestre, sus poblaciones y hábitats, y dar oportunidad para realizar actividades de tipo científico, educativo y recreativo, cuando no vayan en detrimento de los objetivos de cada refugio. Dentro de los Refugios Nacionales de Vida Silvestre, la biota puede ser muy variada dependiendo de la diversidad de asociaciones naturales existentes dentro del refugio, según la variedad de condiciones geográficas locales, lo que significa apreciar las diferencias que provienen de una diversidad en condiciones geológicas, edáficas, topográficas y de actividad animal y humana, de ahí que se haga necesario la protección legal de estas áreas y de las demás constituyentes de la propiedad agraria forestal. En nuestro país, como ya se ha mencionado, el interés por la protección de los recursos forestales data de años atrás, así por ejemplo en decreto No. 5 del 26 de junio de 1945 se hace manifiesto esta tendencia a la protección de las tierras

forestales y de los recursos forestales derivados de estas, no solo por el valor de los recursos como tales, sino por la función que los mismos desempeñan dentro de lo que son en este caso las zonas protectoras. El Estado se interesa en ellas por adquirir tierras como protección forestal, para determinar si por sus condiciones escénicas, culturales, científicas o protectoras, constituyen un bien que debe ser preservado como terreno de valor incalculable. En razón de esta valoración, el Estado crea las denominadas zonas protectoras, las cuales vienen a constituir áreas boscosas o de aptitud forestal en que la conservación del bosque y la conservación de los terrenos forestales, está inspirada en propósitos de protección de suelos, o de mantener y regular el régimen hidrológico, el clima, el medio ambiente. Son aptas para la protección de los suelos, por cuanto las raíces de los árboles sujetan y retienen la capa vegetal y las hojas que de ella caen cubren el suelo por donde corre el agua y evita el arrastre de partículas de tierra, es decir detienen o por lo menos disminuyen el proceso de erosión, el cual acarrea consigo el desequilibrio nutritivo del suelo al arrastrar nutrientes importantes de la tierra, necesarios para el crecimiento de las plantas. Las zonas protectoras juegan un papel preponderante en el equilibrio del medio ambiente entendido este como el conjunto de cosas que rodean al individuo tales como: clima, suelo, luz, viento, lluvia, alimentación, frío, calor, hábitat, etc. y en el equilibrio del ecosistema por la relación de intercambio que se da entre la parte viviente de la naturaleza y la parte inerte (sic) de la misma. De ahí que deba protegerse el suelo, la regulación del régimen hidrológico, la conservación del ambiente, y la de las cuencas hidrográficas. Estas zonas son creadas por ley o vía decreto del Poder Ejecutivo y en ellas, también por disposición legal, está prohibido efectuar labores agrícolas o de destrucción de la vegetación. Dentro de las zonas protegidas quedan comprendidos los terrenos que se encuentran situados en las reservas nacionales, cierta zona a lo largo de los ríos, una faja a uno y otro lado de la depresión máxima de las cuencas hidrológicas, los terrenos que bordean los manantiales que nacen en los cerros y también los que nacen en terrenos planos, cierta área en la ribera de los ríos arroyos, lagos, lagunas, o embalses naturales. IV.- Esta Sala en su jurisprudencia se ha referido a la protección constitucional de estos bienes y a su planteamiento para el Estado, en el siguiente sentido: "... Mucho se habla hoy en día de la necesidad vital para el hombre -como género- y de la obligación consecuente, de esa protección y preservación, y esto constituye una actitud de carácter mundial, de la cual nuestro país no está exente, lo que se demuestra por el interés evidente de Costa Rica de participar en los foros internacionales donde se discute el tema ecológico. Pero tal conducta de nuestro pueblo no sólo se manifiesta de esa manera, porque internamente, lo que es primordial, también hemos actuado promulgando leyes cuyo fin tiende a esa protección. Así por ejemplo, y para lo que aquí interesa, la Ley Forestal vigente, # 7174 de 28 de junio de 1990, dispone en su artículo 1:

La presente ley establece como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, la conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables".

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

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

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

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

*“Por otro lado, conviene advertir que, a nivel mundial, existe la tendencia a considerar que el ambiente y la ecología, no son un interés de una región, de un país o de un continente en particular, sino que son intereses universales en la medida en que lo que se haga a favor o en contra de la naturaleza en un país o región, afecta también al resto de la tierra. Esto es lo que justifica básicamente algún tipo de limitación a la propiedad privada en aras de la defensa del ambiente, principio éste -que contienen los artículos 45 y 50 de la Constitución Política- con el que se pretende un equilibrio entre conservación y producción, ambos intereses sociales. Por tales razones, se incluyen, dentro del criterio de propiedad del referido numeral 45, en relación con el 50, ambos constitucionales, la propiedad forestal, la propiedad agraria, la propiedad ecológica, la propiedad ambiental, etc., todas con asidero constitucional en los citados artículos y con una específica regulación y naturaleza jurídicas. Asimismo, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras cosas, quedó establecido el derecho soberano de los estados a definir sus políticas de desarrollo. Se enuncia también, el principio precautorio (principio 15 de la Declaración de Río), según el cual, **“con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”** De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el principio “in dubio pro natura” que puede extraerse,*

analógicamente, de otras ramas del Derecho y que es, en un todo, acorde con la naturaleza. No obstante, la tarea de protección al medio ambiente, se dificulta toda vez que arrastramos una concepción rígida con respecto al derecho de propiedad, que impide avanzar en pro del ambiente, sin el cual no podría existir el derecho a la vida, al trabajo, a la propiedad o a la salud. No se debe perder de vista el hecho de que estamos en un terreno del derecho, en el que las normas más importantes son las que puedan prevenir todo tipo de daño al medio ambiente, porque no hay norma alguna que repare, a posteriori, el daño ya hecho; necesidad de prevención que resulta más urgente cuando de países en vías de desarrollo se trata. En este sentido, la Declaración de Estocolmo afirmó **“...que en los países en desarrollo la mayoría de los problemas ambientales son causados por el mismo subdesarrollo. Millones continúan viviendo por debajo de los estándares mínimos de salud y salubridad. Por lo tanto los países en desarrollo deben dirigir todos sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo en mente las prioridades y necesidades para salvaguardar y mejorar el ambiente. Por la misma razón los países industrializados deberían hacer esfuerzos para reducir la brecha entre ellos y los países en desarrollo.”** De todo lo anterior, es claro que es obligación del Estado la protección de la belleza natural y del medio ambiente (artículos 50 y 89 de la Constitución Política), pues en ello hay un evidente interés particular y social, fin que para poderlo alcanzar es necesario la promulgación de leyes que regulen en forma adecuada la materia. Ciertamente, el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, pero también tiene el correlativo deber de protegerlo y preservarlo para el uso de generaciones presentes y futuras. Así por ejemplo, en la Conferencia de Estocolmo se afirma que **“el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.”** No debe perderse de vista que el suelo, el agua, el aire, los recursos marinos, costeros y minerales, los bosques, la diversidad biológica y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales; así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y turística, como el éxito de importantes inversiones e infraestructuras dependen, en última instancia, de la conservación de aquéllos. Por lo anterior, el Derecho Ambiental no debe asociarse sólo con la naturaleza, pues ésta es únicamente parte del ambiente. La política de protección a la naturaleza se vierte también sobre otros aspectos como la protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales y de los recursos naturales. Se trata, entonces, de un concepto macroambiental, para no dejar conceptos importantes por fuera y así lograr unificar el conjunto jurídico que denominamos Derecho Ambiental.” (sentencia No.5893-95 de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco).

En igual sentido la sentencia No.1763-94 de las dieciséis horas con cuarenta y cinco minutos del 13 de abril de 1994, dijo: **“Ilo.- PROTECCION AL AMBIENTE SANO Y**

EQUILIBRADO: En lo que interesa a este asunto, sea, la protección de los derechos ambientales, esta Sala en el ya citado pronunciamiento número 3705-93, afirmó:

“Resulta importante para la Sala elaborar, de previo a las consideraciones estrictamente de fondo, un análisis general que establezca el marco constitucional y las condiciones e intereses que hoy en día despierta la conservación del ambiente, pues su estudio se constituye en una novedad de esta última centuria. Es primordial recordar que durante muchos siglos el hombre creyó que debía dominar las fuerzas de la naturaleza y ponerlas a su servicio, ya que se consideraba, en alguna medida, que los recursos naturales eran inagotables y que la industrialización era per se un objetivo deseable, sin que se evaluara cuál sería el impacto de la actividad económica sobre el ambiente. De hecho, la división entre recursos naturales renovables y no renovables es moderna, pues aún la ciencia económica, que se preocupa de la administración del entorno para lograr la satisfacción al máximo de las necesidades humanas con recursos limitados, no incorporó el desgaste y deterioro del medio como herramienta del análisis económico, sino hasta en fecha muy reciente...El ambiente, por lo tanto, debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. Los orígenes de los problemas ambientales son complejos y corresponden a una articulación de procesos naturales y sociales en el marco del estilo de desarrollo socioeconómico que adopte el país. Por ejemplo, se producen problemas ambientales cuando las modalidades de explotación de los recursos naturales dan lugar a una degradación de los ecosistemas superior a su capacidad de regeneración, lo que conduce a que amplios sectores de la población resulten perjudicados y se genere un alto costo ambiental y social que redunde en un deterioro de la calidad de vida; pues precisamente el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de esa calidad de vida; otros parámetros no menos importantes son salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, etc., pero más importante que ello es entender que si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras, lo cual no es tan novedoso, porque no es más que la traducción a esta materia, del principio de la “lesión”, ya consolidado en el derecho común, en virtud del cual el legítimo ejercicio de un derecho tiene dos límites esenciales: Por un lado, los iguales derechos de los demás y, por el otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo...”

IIIo.- Esta Sala también ha reconocido, que tanto el derecho a la salud como a un ambiente libre de contaminación, sin el cual el primero no podría hacerse efectivo, son derechos fundamentales, de modo que, es obligación del Estado proveer a su protección, ya sea a través de políticas generales para procurar ese fin o bien, a través de actos concretos por parte de la Administración. El desarrollo sostenible es una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien,

ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro”.

V.- Análisis constitucional de la norma impugnada. *La ley en cuestión pretende solucionar los casos de los poseedores de las zonas en la Reserva Nacional, permitiendo para ello la titulación de estas propiedades, las cuales quedarían sujetas a los límites establecidos por leyes especiales en protección al medio ambiente. Por consiguiente la intención del órgano legislador fue permitir a los poseedores actuales, adquirir la propiedad de esos terrenos y lograr mediante ello, que puedan acceder al crédito bancario necesario para intensificar y sistematizar su producción, y poder así acceder a una vivienda digna. Es por lo anterior que a través del artículo impugnado, autorizan al MINAE a traspasarle al IDA la titulación en reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras, disponen que el Poder Ejecutivo puede autorizar la titulación en las zonas limítrofes del país comprendidas después de los doscientos metros contados desde la frontera y autorizan a JAPDEVA para que traspase al IDA, los terrenos con aptitud agropecuaria que administre. Debe señalarse que estos ocupantes se encuentran detentando bienes de dominio público, -de los cuales su naturaleza jurídica ya se consideró anteriormente-; son bienes que no son sujetos de posesión puesto que son inalienables e imprescriptibles y en virtud de una ley es que se puede hacer posible que estos bienes pasen de un régimen de dominio público al régimen de dominio privado. Sin embargo, toda norma debe ser razonable en la obtención de los fines que pretende, así como del resto del ordenamiento jurídico. Las zonas que se pretenden titular en la norma impugnada fueron protegidas precisamente por la importancia y relevancia que tiene para nuestro país, el mantener un ambiente ecológicamente equilibrado, aunado a los compromisos que ha asumido el país en una serie de convenios internacionales en busca de la protección mundial del medio ambiente.*

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

a)Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica...c)Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible, d)Promoverá la protección de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales, e)Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas...”, en igual sentido la CONVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA FLORA, DE LA FAUNA, Y DE LAS BELLEZAS ESCÉNICAS NATURALES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA, en el artículo 2 indica: “1.-Los Gobiernos Contratantes estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del

territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, los monumentos naturales, y las reservas de regiones vírgenes definidos en el artículo precedente. En todos aquellos casos en que dicha creación sea factible se comenzará la misma tan pronto como sea conveniente después de entrar en vigor la presente Convención...”, y en el artículo 4: “Los Gobiernos Contratantes acuerdan mantener las reservas de regiones vírgenes inviolables en tanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para inspección gubernamental, o para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada”, la CONVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL, en el artículo 5 señala: “Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente convención procurará dentro de lo posible:...d) Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio...”, el CONVENIO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y PROTECCIÓN DE ÁREAS SILVESTRES PRIORITARIAS EN AMÉRICA CENTRAL, en el artículo 3 dispone: “La conservación de la biodiversidad en hábitats o aguas fronterizas, requiere de la voluntad de todos, y de la cooperación externa, regional y global, en adición a los esfuerzos que las naciones desarrollen, por lo que se invita a la comunidad internacional a participar, técnica y financieramente, en nuestro esfuerzo.”, la CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES ACUÁTICAS, en el artículo 4 señala: “Cada parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, estén o no inscritos en la “Lista” y atenderá de manera adecuada su manejo y cuidado...”, la DECLARACIÓN DE RÍO en el principio 15 alude a un principio precautorio, según el cual, “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

La normativa transcrita encierra una serie de compromisos internacionales que fueron adquiridos por nuestro país para ser desarrollados en obtención de los fines propuestos, por lo que la normativa interna del Estado debe estar también acorde con los convenios suscritos y en este sentido, está obligado a desarrollar todos los mecanismos posibles en la protección del medio ambiente, lo cual implica proteger las áreas que se consideren importantes para un desarrollo ecológicamente equilibrado y de las cuales se requiere un trato especial para su conservación; por ello es que el Estado no puede ser contradictorio en los fines que le encomienda la misma Constitución Política, en los artículos 7, 21, 50 y 89 a la hora de legislar en un futuro, a menos que efectivamente se considere razonable y proporcionado lo pretendido en la ley que se promulga. En el caso bajo examen, la norma impugnada pretende titular unas zonas que han sido declaradas protegidas, precisamente por lo importante que resulta su conservación frente a las diversas actividades propias del hombre que vienen a alterar los ecosistemas y hábitat del medio ambiente que se

desarrolla en estos lugares, así como la preservación de los bosques, los cuales son importantes para la generación de bienes esenciales e invaluable, como lo es el agua. El legislador en la presente ley, pone de manifiesto la necesidad de otorgarle un título de propiedad a los ocupantes de las zonas en cuestión, haciendo ver que la adquisición es con las limitaciones y protecciones ambientales que al respecto existen, sin embargo, del estudio de la norma impugnada se tiene que la facultad de titular en estas áreas, recae sobre un ámbito indiscriminado de aplicación, lo cual, de suceder así, podría estarse titulando áreas en las que son incompatibles muchas de las actividades que realiza el hombre y que podrían perjudicar seriamente el ecosistema ahí desarrollado así como la vulneración que existiría por parte del Estado para poder ejercer una adecuada vigilancia en ellas, lo cual, aún en el caso de que se parta del supuesto de que esas personas han venido ocupando desde hace muchos años estas áreas que son bienes de dominio público, esto no justifica en forma alguna que se pueda titular cualquiera de estas áreas, puesto que, el mismo Estado en protección del medio ambiente puede ordenar el desalojo de estas personas, en aquellas áreas donde más bien su presencia estén produciendo un efecto contraproducente, lo que provocaría consecuentemente, que en el caso de que se titularan este tipo de áreas, tendría el Estado que expropiar un bien que tal vez tuvo que expropiar alguna vez para declararlo zona de protección, incurriéndose en un acto irrazonable. Lo anterior no implica que el Estado no pueda desafectar un área determinada en virtud de que ya no se cumplen los fines para los cuales se le protegió, o que inclusive, se pretenda titular zonas específicas, sin embargo, puede hacerse donde exista un estudio técnico previo que demuestre la naturaleza del área a titular y la posible convivencia tanto del hombre como del ecosistema así como las consecuencias que se deriven de ello, por lo que no se puede permitir que se titulen áreas de esta naturaleza en forma indiscriminada, ya que esto iría contra las mismas políticas conservacionistas del ambiente que ha procurado el Estado en virtud de los cometidos ordenados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales que ha suscrito. Esta Sala en sentencia No. 7294-98 del día 13 de octubre de 1998, indicó: “ De la sentencia transcrita queda claro que una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses -públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquiera otros sitio de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente. Podría ser que, por diversas circunstancias, un determinado sitio

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

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

Asimismo, la desafectación de gran parte de la zona fronteriza, a pesar de los objetivos que persigue esta ley, tampoco resulta razonable constitucionalmente, puesto que también se desafectan áreas en las cuales no hay ocupantes a los que se pretenda entregar un título, quedando también estas áreas, sin las protecciones y regulaciones que existen en protección de la seguridad nacional, al ya no formar parte éstas de la zona fronteriza, afectándose con ello también, zonas de protección biológica que han sido creadas en esas áreas donde existen bosques primarios, áreas de diferentes grados de alteración y otros de regeneración de humedales que sirven de sitio de anidamiento para cantidad de especies de aves y poblaciones de flora y fauna, algunos casi únicos en su especie, como el

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

La omisión de los estudios técnicos previos y necesarios para establecer cuáles terrenos en concreto, de la finca de JAPDEVA, inmueble inscrito en el Registro Público de la Propiedad, bajo Folio Real N° 96658-000, pueden ser desafectados sin que se ponga en peligro la protección ambiental de Parques Nacionales y demás áreas protegidas, constituye una violación clara a los artículos 50, 89 y 121, inciso 14), de la Constitución Política, por violación esencial al procedimiento legislativo. No solo de la revisión del expediente legislativo N° 18838, se constata la omisión apuntada -lo que no podría ser de otra manera en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, de la N° 9205, que condiciona la aplicación de la ley a la realización posterior de los estudios técnicos- sino que, en el Informe Técnico Integrado (Jurídico-Socioambiental) ST.006-2011, elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en relación con el entonces Proyecto de Ley que se tramitó en expediente N° 17.838 (folios 22 a 76 del expediente legislativo), hoy Ley N° 9205, se consideró que dicho proyecto contenía una serie de aspectos contrarios a la Constitución Política, entre ellos, la carencia de los correspondientes estudios técnicos que justificaran, razonablemente, la desafectación del bien demanial en cuestión.

Más recientemente, la Sala también ha tenido oportunidad de referirse al tema en cuestión, el cual ha sintetizado en los siguientes términos (Voto N° 2012013367 de las 11:33 horas del 21 de setiembre de 2012):

“III. Requisitos para la disminución territorial de un área ambientalmente protegida. En absoluta consonancia con el contenido descrito del artículo 50 constitucional, el legislador y la jurisprudencia constitucional han establecido algunos requisitos para la reducción o desafectación de un área ambientalmente protegida. En ese sentido, el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554, dispone: “La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida” Sobre este particular, la Sala Constitucional estableció:

“una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses -públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquiera otros sitio de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente.” (Sentencia de la Sala Constitucional N° 7294-98, en igual sentido Sentencia No. 1115507)).

Así que dos son los requisitos esenciales para la reducción de un área territorial ambientalmente protegida o para desafectar un área del régimen jurídico protector al que está sometida: por medio de ley y previa realización de estudios técnicos suficientes que justifiquen la medida. Al respecto, la Sala ha expresado:

“cuando de la ampliación de los límites de las zonas protectoras del patrimonio forestal del Estado se trata es posible hacerlo vía reglamento, pero cuando de su reducción se trata, únicamente se puede hacer vía legal, claro está, siempre y cuando exista un criterio previo que justifique la medida.” (Sentencia de la Sala Constitucional N° 1056-2009).

Siguiendo ese orden de ideas y para mayor abundamiento, la Sala declaró inconstitucional la norma reglamentaria (Decreto Ejecutivo N° 32753-MINAE) mediante la cual el Poder Ejecutivo disminuyó el territorio del Refugio Gandoca-Manzanillo, sustrayendo del área y del régimen de protección, la zona urbana del Refugio.

“El artículo 6º del Decreto 16614-MAG excluyó expresamente de ese refugio la zona urbana de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo. Posteriormente se emitió el DE-23069-MIRENEM de 5 de abril de 1994; el artículo 16 de ese Decreto derogó el art. 6 del DE-16614. La consecuencia inmediata de ello, es que las áreas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo pasaron a formar parte del Refugio Gandoca-Manzanillo. Más adelante se promulgó el Decreto DE-29019-MINAE de 31 de octubre del 2000, el cual, a través del artículo 8º, derogó el Decreto 23069-MIRENEM; con ello, tácitamente recobró vigencia el artículo 6 del DE-16614. Se produce en ese momento una disminución tácita del territorio de la reserva al excluirse de nuevo las áreas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo, lo que dejaba las cosas en la situación en que lo habría dispuesto el Decreto N° 16614-MAG. Sin embargo, posteriormente el Poder Ejecutivo emitió el DE-32753-MINAE de 16 de mayo del 2005, el cual derogó expresamente el artículo 6 del DE-

16614; nuevamente las zonas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo pasan a formar parte del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, situación que se mantiene a la fecha (...) Es evidente entonces que el Poder Ejecutivo, no puede reducir los límites territoriales de un área silvestre, pero sí puede extenderlos. De ahí que los Decretos cuya derogación o puesta en vigencia hayan producido como consecuencia inmediata el aumento del territorio de una determinada área protegida, son constitucionales.” (Sentencia de la Sala Constitucional Nº 5975-2005 de las 15:14 horas del 3 de mayo de 2005).

Resulta evidente que estos dos requisitos guardan absoluta conformidad con el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En primer lugar, en esta materia, el régimen jurídico exige que cualquier restricción o limitación del derecho tiene que venir impuesta por ley; por el contrario, cualquier beneficio o ampliación de la protección del derecho puede ser establecida por norma infralegal. En segundo lugar, la exigencia de estudios técnicos previos responde al principio de sometimiento de las decisiones relacionadas con el ambiente a criterios de la ciencia y la técnica, a fin de proteger el equilibrio ecológico del sistema y la sanidad del ambiente. En este sentido, la exigencia de estudios técnicos que justifiquen la aprobación de los proyectos de ley tendientes a la reducción o desafectación de un área ambientalmente protegida, debe ser satisfecha con anterioridad o durante el desarrollo del procedimiento legislativo. Además, el requerimiento de estudios técnicos no es una mera formalidad, sino que se trata de un requisito material, es decir materialmente se tiene que demostrar, mediante un análisis científico e individualizado, el grado de impacto de la medida correspondiente en el ambiente, plantear recomendaciones orientadas a menguar el impacto negativo en este, y demostrar cómo tal medida implica un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Corresponde ahora valorar si se cumplió con esta garantía.

IV. Principio precautorio. Para este Tribunal, el principio precautorio aplica cuando no existe certeza científica sobre los riesgos o impacto al ambiente de una medida, los estudios o información disponible generan dudas acerca de los riesgos o de su posible impacto negativo. Por el contrario, el principio de prevención o preventivo aplica en aquellos casos en que existe evidencia científica de que la medida va a causar daños al ambiente. En este segundo caso, la información disponible puede ser suficiente o insuficiente, pero con la que existe, se alcanza un grado de certeza sobre los impactos negativos que la medida va a provocar sobre el ambiente. La diferencia entre uno y otro está en la existencia o no de certeza científica sobre los posibles riesgos o lesiones al ambiente.

V. Sobre los principios de progresividad y no regresión de la protección ambiental. El principio de progresividad de los derechos humanos ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; entre otros instrumentos internacionales, se encuentra recogido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al

amparo de los estas normas, el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección de los derechos humanos, de especial consideración aquellos, que como el derecho al ambiente (art. 11 del Protocolo), requieren de múltiples acciones positivas del Estado para su protección y pleno goce por todos sus titulares. Del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34 de la Carta Magna, se deriva el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada. El principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces. Este principio no supone una irreversibilidad absoluta pues todos los Estados viven situaciones nacionales, de naturaleza económica, política, social o por causa de la naturaleza, que impactan negativamente en los logros alcanzados hasta entonces y obliga a replantearse a la baja el nuevo nivel de protección. En esos casos, el Derecho a la Constitución y los principios bajo examen obligan a justificar, a la luz de los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, la reducción de los niveles de protección. En este sentido, la Sala Constitucional ha expresado en su jurisprudencia, a propósito del derecho a la salud: “...conforme al PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD, está prohibido tomar medidas que disminuyan la protección de derechos fundamentales. Así entonces, si el Estado costarricense, en aras de proteger el derecho a la salud y el derecho a la vida, tiene una política de apertura al acceso a los medicamentos, no puede -y mucho menos por medio de un Tratado Internacional- reducir tal acceso y hacerlo más restringido, bajo la excusa de proteger al comercio. (Sentencia de la Sala Constitucional Nº 9469-07). En relación con el derecho al ambiente dijo: “Lo anterior constituye una interpretación evolutiva en la tutela del ambiente conforme al Derecho de la Constitución, que no admite una regresión en su perjuicio.” (Sentencia de la Sala Constitucional Nº 18702-10). En consecuencia, en aplicación de estos dos principios, la Sala Constitucional ha establecido que es constitucionalmente válido ampliar por decreto ejecutivo la extensión física de las áreas de protección (principio de progresividad); sin embargo, la reducción solo se puede dar por ley y previa realización de un estudio técnico ajustado a los principios razonabilidad y proporcionalidad, a las exigencias de equilibrio ecológico y de un ambiente sano, y al bienestar general de la población, que sirva para justificar la medida. El derecho vale lo que valen sus garantías, por ello se produce una violación de estos principios cuando el estudio técnico incumple las exigencias constitucionales y técnicas requeridas. Si tal garantía resulta transgredida, también lo será el derecho fundamental que la garantía protege y es en esa medida, que la reducción de las áreas protegidas sería inconstitucional. “se viola el derecho al ambiente pues la reducción de un refugio de vida silvestre claramente no sólo disminuye las posibilidades de gozar de este derecho en la zona de Gandoca-Manzanillo sino que desprotege los recursos naturales de la zona al dejar a las áreas urbanas de las comunidades de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo a la libre explotación sin restricciones algunas. Evidentemente no es la misma protección que recibe

la propiedad cuando se trata de propiedad forestal. Sobre este tipo de propiedad recuérdese que es un tipo diferente de propiedad con características y particularidades propias y un régimen especial, pues se concibe fundamentalmente para conservar, no para producir ni ser parte del comercio de los hombres. Todas las tierras consideradas como reservas nacionales quedan afectadas en forma inmediata a los fines de la normativa forestal, la cual establece un régimen especial aplicable a todos los recursos forestales. De esta forma, al proceder el decreto impugnado a excluir de la propiedad forestal las áreas urbanas de las comunidades de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo, viola el derecho al ambiente pues tales áreas quedarían fuera de los límites propios de la propiedad forestal que tienden a la conservación y no a la explotación de la propiedad y sus recursos naturales.” (Sentencia de la Sala Constitucional N° 1056-2009).

VI. Sobre el principio de inderogabilidad singular de las normas. *La Sala en una consulta legislativa facultativa sobre el proyecto de ley tendiente a la creación de un nuevo cantón en la Provincia de Guanacaste, dispuso que el legislador tenía que observar para tal efecto, las reglas establecidas en la Ley sobre División Territorial Administrativa:*

“A juicio de la Sala, el principio general de Derecho que establece que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado y, dentro de su competencia, a su superior, implica que la ley que disciplina el funcionamiento de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de una competencia también constitucional, la vincula en los casos concretos en que haya de ejercerla, lo cual no es más que la aplicación del principio general de la inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto; principio general de rango constitucional, como que es aplicable a la totalidad del ordenamiento jurídico, como derivación y a la vez condición del Estado de Derecho en su integridad. Todo lo cual significa, en relación con el presente asunto, que para la creación de un nuevo ente territorial municipal la Asamblea Legislativa debe observar la ley que ha dictado con tal propósito, desde luego, sin perjuicio de su potestad de derogarla o reformarla previamente a su ejercicio.” (Sentencia de la Sala Constitucional N° 2009-95).

Este principio es una conquista del Estado de Derecho surgido de la Revolución francesa, toda vez que era característico del antiguo régimen absolutista que el rey cambiara de criterio según sus intereses. Así que si el legislador desarrollando las garantías constitucionales a favor del ambiente, establece como requisito y garantía del derecho, que para la reducción de las áreas protegidas se requiere de ley y de un estudio técnico suficiente y completo que la justifique, tal disposición vincula, en virtud del principio, al propio órgano legislativo que la dictó.

(...)

VIII. Potestad del legislador. *Dentro del marco de la Constitución, el legislador tiene la potestad y competencia para reducir las dimensiones físicas de las áreas ambientalmente protegidas. Sin embargo, con fundamento en el artículo 50 constitucional, las decisiones legislativas en esta materia deben respetar las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, en aras de garantizar un ambiente “sano” y “ecológicamente equilibrado” y el “mayor*

bienestar de todos los habitantes”. El estudio técnico que exige el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente tiene que responder a estos propósitos, para cuyo efecto no basta un cumplimiento formal porque se trata de un requerimiento material, es decir que debe materialmente demostrar, mediante un análisis técnico e individualizado, el grado de impacto de la medida correspondiente en el ambiente, plantear recomendaciones orientadas a menguar el impacto negativo en este, y demostrar cómo tal medida implica un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Se debe subrayar que la Sala, en el sub examine, no ha procedido a evaluar técnicamente la calidad del estudio técnico en cuestión, sino que las objeciones esbozadas en cuanto al mismo están referidas a omisiones evidentes y manifiestas, que saltan a la vista a partir de su mera lectura. Así, en un caso similar, la Sala Constitucional expresó:

“Lo anterior no implica que el Estado no pueda desafectar un área determinada en virtud de que ya no se cumplen los fines para los cuales se le protegió, o que inclusive, se pretenda titular zonas específicas, sin embargo, puede hacerse donde exista un estudio técnico previo que demuestre la naturaleza del área a titular y la posible convivencia tanto del hombre como del ecosistema así como las consecuencias que se deriven de ello, por lo que no se puede permitir que se titulen áreas de esta naturaleza en forma indiscriminada, ya que esto iría contra las mismas políticas conservacionistas del ambiente que ha procurado el Estado en virtud de los cometidos ordenados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales que ha suscrito”. (Sentencia número 19992988).

Al haber quedado establecido un vicio esencial del procedimiento legislativo, respecto de lo cual resulta vinculante el criterio de este Tribunal, resulta innecesario referirse a los demás extremos consultados en cuanto al fondo (ver Sentencia N° 2010-012026)”.

En este caso, no existe duda, para este Tribunal Constitucional, que el legislador incurrió en un vicio esencial en el procedimiento legislativo en la promulgación de la Ley N° 9205, objeto de esta acción de inconstitucionalidad, dado que no existe un estudio técnico previo que demuestre la naturaleza de los terrenos a titular y la posible afectación del medio ambiente, producto de la convivencia tanto de las personas como del ecosistema, así como las consecuencias que de esto se deriven, situación que no se subsana con la realización, de forma posterior a la promulgación de la ley, de los estudios técnicos que se echan de menos, puesto que ello permitiría que se titulen, indiscriminadamente -o, al menos, que se pongan en peligro-, áreas de importancia medioambiental o pertenecientes al patrimonio natural del Estado, lo que resultaría contrario a las mismas políticas conservacionistas del ambiente que ha procurado el Estado en virtud de los cometidos ordenados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales que ha suscrito. El apuntado vicio esencial en el procedimiento legislativo afecta a toda la ley, no solo a los artículos que, en concreto, establecen la desafectación del bien demanial en cuestión o que postergan la realización de los estudios técnicos para una etapa posterior a la promulgación de la ley. Además, no tendría sentido que algunos artículos de la Ley N° 9205 mantuvieran su vigencia, ya que, sin la posibilidad de titular esos terrenos a nombre de particulares, que es el objetivo

primordial de ley, esta carecería de toda razón. Esto implica, también, que las reformas al inciso f), del artículo 1, y al artículo 11, de la Ley de Informaciones Posesorias, Ley N° 139, de 14 de julio de 1941, y sus reformas, que contiene el artículo 17, de la Ley N° 9205, ahora declarada inconstitucional, se deben tener por no hechas, motivo por el cual se restituye el texto de esas normas inmediatamente anterior a la reforma operada por la legislación anulada. Dada la manera en que se resuelve esta acción, se omite, por innecesario, el examen de los demás reparos de constitucionalidad que plantean los accionantes por el fondo, con excepción de lo que sobre el contenido de fondo de la ley impugnada se dice en el siguiente considerando.

VI.- Aclaración final. Esta Sala declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 9221 de 27 de marzo de 2014, mediante Voto N° 2016-000811, de las 11:49 horas del 29 de enero de 2016, cuando discutió la inconstitucionalidad del artículo 8, de la Ley Marco para la Declaración Urbana Litoral, su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial. Esa ley establece la posibilidad para que las regulaciones relacionadas con los bienes demaniales o Patrimonio Natural del Estado puedan utilizarse por parte de las poblaciones. La Ley N° 9221 establece un esquema regulatorio detallado y exhaustivo en aras de la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, además de implementar algunos derechos económicos y sociales importantes a favor de las comunidades costeras de todo el país. En el caso que nos ocupa, la situación contrasta en varios aspectos, porque es una ley que desplaza todas las regulaciones y seguridades establecidas en la Ley N° 9221 (criterios de prevalencia de la ley especial y por la materia), concretamente, porque contiene dentro de la materia regulada poblaciones. Así, la Asamblea Legislativa desafecta una sola finca, visible a folio real N° 96658 de JAPDEVA, para ser objeto de estudios técnicos posteriores que no aclara cuáles son, aunque sí refiere que sean conforme al artículo 38, de la Ley Orgánica del Ambiente y de la respectiva de SINAC para el Patrimonio Natural del Estado. Esto, claramente, elimina el minucioso tratamiento de la Ley N° 9221, que tiene, dentro de sus características, la competencia de una Comisión Interinstitucional de las Zonas Urbanas Litorales que, de previo a otorgar una declaratoria de zona urbana litoral, requiere de una solicitud formal de una Municipalidad, un plan regulador costero, dictamen favorable del ICT, linderos georeferenciada del IGN, y evaluación de impacto ambiental estratégico del área que se pretende declarar aprobada por la SETENA, y una declaratoria de área urbana del INVU. A partir de ese momento, la Ley N° 9221 prescribe que la municipalidad debe desarrollar el plan regulador urbano respectivo que, en sí mismo, es garantía del medio ambiente y de desarrollo social. Evidentemente, la Asamblea Legislativa impone una condición suspensiva de los efectos de la Ley N° 9205, con el fin de realizar los estudios técnicos, quedando desafectada directamente el área para su titulación por medio de la Ley de Informaciones Posesorias por orden de un Juez, o las Municipalidades, si se tratara de una concesión al amparo de la Ley Marítimo-Terrestre, sin que haya las garantías suficientes y necesarias, en los poblados con ordenamientos territoriales, para la adecuada protección al ambiente sano y ecológicamente equilibrado del artículo 50, Constitucional. Son supuestos totalmente diferentes, con un abordaje muy laxo de protección; por ende, el razonamiento para resolver debe ser igualmente consecuente con estas circunstancias particulares y distintas de cada ley, razón

por la cual, la ley cuestionada, también presenta roces de constitucionalidad en cuanto a su contenido.

VII.- Conclusión. Con base en las anteriores consideraciones, se declara inconstitucional la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), por haberse incurrido en un vicio esencial en el procedimiento legislativo para su promulgación, con lo cual resulta contraria a los principios de racionalidad y proporcionalidad constitucional, así como a los artículos 50, 89 y 121, inciso 14), de la Constitución Política. Esta declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de emisión de la norma anulada, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe.

Por tanto:

Se declara con lugar la acción. En consecuencia, se anula la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en Inmueble Propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), declaratoria que alcanza también a la reforma de los artículos 1, inciso f), y 11, ambos de la Ley de Informaciones Posesorias, Ley N° 139, de 14 de julio de 1941, y sus reformas, operada por el artículo 17, de la legislación anulada. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la Ley anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Los Magistrados Cruz Castro y Hernández Gutiérrez ponen notas separadas. Comuníquese este pronunciamiento al Poder Legislativo, así como a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese.-
/ Fernando Cruz C., Presidente a.i./Fernando Castillo V./Luis Fdo. Salazar A./José Paulino Hernández G./Aracelly Pacheco S./ Rónald Salazar M./Alicia Salas T. /.-
Nota Magistrado Cruz C.

En esta acción de inconstitucionalidad se consideró que la inexistencia de un estudio técnico previo que demuestre la posible afectación del ambiente, ocasionó un vicio esencial en el procedimiento legislativo de la ley impugnada. Lo cual, afectó a toda la ley. Por ello, se consideró que el examen de los demás reparos de constitucionalidad por el fondo, resultaban innecesarios. Sin embargo, he querido consignar una nota a efectos de realizar algunas reflexiones por el fondo.

Considero que la falta de estudios previos para la disminución de un área ambientalmente protegida, ciertamente es un vicio de procedimiento, pero también es un vicio de fondo, por violación directa al derecho al ambiente (art.50 Constitucional) y a la protección de los bienes de dominio público (art.121.14 Constitucional).

Como se dijo en el voto no. 18702-2010 “no se puede permitir que se titulen áreas de esta naturaleza en forma indiscriminada, ya que esto iría contra las mismas políticas

conservacionistas del ambiente que ha procurado el Estado en virtud de los cometidos ordenados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales que ha suscrito”. Además, debe tomarse en cuenta que, dichos estudios previos deben contar con ciertos requisitos, pues no se trata de una mera formalidad. El estudio técnico que exige el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente y que es la objetivación del principio constitucional de razonabilidad en materia de protección al ambiente, requiere de un análisis técnico que implica un análisis individualizado, el cual debe contener como mínimo las siguientes medidas:

- El grado de impacto de la medida correspondiente en el ambiente;
- Las recomendaciones orientadas a menguar el impacto negativo en el ambiente;
- La demostración de cómo la medida que se toma, implica un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

En síntesis, dicho estudio previo debe demostrar que la desafectación es conforme con la protección constitucional al derecho al ambiente.

Por otro lado, tal como se dijo, también se trató en el fondo de una violación a la protección y conservación de los bienes de dominio público. Tal como se dijo en el voto número 4587-1997: “la propiedad forestal se concibe fundamentalmente para conservar, no para producir, ni para ser parte del comercio de los hombres.” Es un deber constitucional, proteger un preservar la integridad del ambiente, lo cual comprende la protección de la riqueza forestal.

De esta forma he querido consignar esta nota para agregar que, ciertamente se trató en este caso de una violación al procedimiento legislativo, pero también una violación al fondo del Derecho de la Constitución./**Fernando Cruz C., Magistrado/-**

NOTA DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

I.- Que la Ley 9205 de 23 de diciembre de 2014, denominada “*TITULACIÓN EN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA*”, rige a partir de su publicación, acaecida en *La Gaceta* 40 de 26 de febrero de 2014, Alcance 4. Esta acción se interpuso el 03 de abril de 2014, es decir 1 mes y 1 semana después de la promulgación; los avisos informativos de su interposición y curso, se publicaron en los *Boletines Judiciales* N° 105 de 3 de junio, N° 106 de 4 de junio y N° 107 de 5 de junio de 2014, es decir, 2 meses después de su presentación. Según el artículo 1° de dicha Ley, su objetivo es autorizar la titulación de inmuebles en el Registro Público, por parte de las personas que sean poseedoras “en” la finca de JAPDEVA, N° 96658-000 de la Provincia de Limón. El artículo 2°, señala como condición para la aplicación de la Ley, la previa realización de los estudios técnicos para determinar las áreas que constituyan patrimonio natural del Estado. Delimitadas las áreas que no formen parte de ese patrimonio, respecto de las que sí lo son, la persona poseedora podría titular a su nombre el terreno, por

medio de la Ley de Informaciones Posesorias. Y el Transitorio III, expresa que el órgano específico llamado a hacer tales estudios, con cargo a su presupuesto, es el Sistema Nacional de áreas de Conservación (SINAC).

II.- Que es cierto que entre las fechas de publicación de la Ley y la de los avisos, transcurrió un plazo de escasos 3 meses y 1 semana, con lo cual podría suponerse que ningún poseedor puso inscribir ninguna finca, en el Registro Público, ni que se hicieron los estudios técnicos de implementación, dada esa fugacidad. Pero también es verdad que en estos autos no existen elementos de convicción que demuestren que al amparo de esta Ley, no se dieran esos hechos. Y es razonable que no exista tal acopio de información, pues aquí se trata de un juicio abstracto a la norma, y no de verificar cuestiones de hecho, aún cuando relacionadas con el desplazamiento de sus efectos prácticos. Frente a esta circunstancia fáctica, estimo oportuno graduar y dimensionar de algún modo, el efecto retroactivo de la anulación constitucional, en tiempo y espacio, para evitar graves dislocaciones a la seguridad (jurídica en este caso), la justicia o la paz social, al amparo del artículo 91, párrafo 2°, de la Ley que regula esta jurisdicción; de modo que en el hipotético caso de que antes de la publicación de los avisos de esta acción, en el Boletín Judicial, algún poseedor logró inscribir su inmueble, en las condiciones dispuestas por la Ley nulificada, tendrá derecho a conservar la titulación registral, en el tanto y cuanto el patrimonio natural del Estado, como variable ambiental, estaría salvaguardado. /**José Paulino Hernández G., Magistrado/**.
San José, 11 de diciembre del 2018.

Vernor Perera León,
Secretario a.í.

1 vez. — O. C. N° 364-12. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2018307708).