



**Exp: 22-027662-0007-CO**

**Res. N° 2023017109**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas treinta minutos del catorce de julio de dos mil veintitres .**

**Recurso de amparo que se tramita en el expediente N° 22-027662-0007-CO, interpuesto por JOSÉ FRANCISCO ALFARO CARVAJAL, cédula de identidad No. 105180468, contra el MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA.**

**Resultando:**

1.- Por escrito agregado al Sistema Costarricense de Gestión de Despachos Judiciales de esta Sala el 02 de diciembre de 2022, la parte recurrente presenta recurso de amparo en contra el Ministerio de Ambiente y Energía. Manifiesta que el 30 de julio de 1888 el Congreso de la República de Costa Rica aprobó la Ley 65 que indica: *“Siendo de utilidad pública la conservación de las montañas en que tienen origen los arroyos y manantiales que abastecen de agua a la provincia de Heredia y a una parte de la de Alajuela; DECRETA: Art. 1: Se declara inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho, a uno y otro lado de la cima de las montañas con el nombre de Montaña del Volcán de Barva, desde el cerro llamado el Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional o municipal”*. Manifiesta que el objetivo de los legisladores del Siglo XIX con la aprobación de la Ley 65 fue el resguardo de las montañas del norte de Heredia con el fin de preservar el recurso hídrico de los habitantes del Valle Central, no sólo superficial si no también el subterráneo, al delimitarse en esta zona mucha del área más importante de recarga potencial de los

**EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO**

acuíferos Barba y Colimas, acuíferos de donde hoy día se supe de agua más del 60% de habitantes, no sólo de Heredia, si no de Alajuela y San José. Aduce que las zonas altas de los cantones heredianos, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro, Moravia y Coronado donde se demarca la zona inalienable de la Ley 65, está sometida a una constante y fuerte presión para desarrollar diversas actividades, en cuenta proyectos constructivos diversos, muchas veces contando con el impulso y la complicidad de las municipalidades, lo que resulta en un impacto negativo para el recurso hídrico, tanto de las generaciones actuales como las futuras. Afirma que la valía para la recarga de los acuíferos del Valle Central que tiene la zona inalienable, también es imprescindible su protección para salvaguardar el agua de miles de habitantes de las partes altas de los cantones de Alajuela, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro y Santo Domingo que nos abastecemos del agua superficial de los ríos Segundo, Ciruelas, Tibás y Para que nacen en esa zona. Explica que estudios, como los del Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento, han determinado que el área donde se localiza la zona inalienable, además de ser de muy alta recarga acuífera, es de MUY ALTA fragilidad ambiental, además de ser de alta vulnerabilidad hidrogeológica, por lo que es inminente la necesidad de protegerla si queremos preservar el recurso hídrico para las generaciones presentes y futuras del Valle Central. Acota que la zona inalienable es además hogar de una amplia diversidad de flora y fauna debido a que limita con la parte sur del Parque Braulio Carrillo. Encontramos en esa zona, un total de 25 especies de aves, algunas en vías de extinción, entre ellas el quetzal, así como 22 especies de mamíferos, 14 de las cuales se encuentran en vías de extinción y 7 son especies endémicas, 5 especies de reptiles en vías de extinción de las cuales 2 son endémicas y 17 especies de anfibios en vías de extinción, de los cuales 8 son especies endémicas. Refiere que de tener la zona inalienable los beneficios ambientales mencionados, se le suma que al estar sus miles de hectáreas

cubierta de vegetación, bosques y pastos, contribuye a la capturar de carbono de la atmosfera en el Valle Central, ayudando a mitigar el cambio climático y la purificación del aire de la zona. Por otra parte, expone que en el año 2013 la Sala Constitucional al resolver un incidente de desobediencia presentado contra el ministro de ambiente por no haber cumplido el voto 2008-12109, reitera la importancia de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888 para el ambiente en general y en particular para la protección del recurso hídrico, por lo que le ordena a René Castro Salazar en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, cumplir inmediatamente lo dispuesto en la sentencia, bajo la advertencia de ordenarse la apertura de un procedimiento administrativo en su contra si no lo hiciera (resolución 2013-005049 del 27 de marzo del 2013). Arguye que después del apercibimiento del 2013 de la Sala Constitucional, el Ministerio de Ambiente y Energía delimitó la zona inalienable por medio de un amojonamiento, no así no ha cumplido con la recuperación de los terrenos, ni siquiera ha interpuesto proceso alguno de reivindicación del patrimonio natural del Estado como es la zona inalienable. Asegura que actualmente una porción de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888, no toda, forma parte del Parque Braulio Carrillo, tanto por la Ley 6288 del del 25 de octubre de 1978 que creo el parque, como por el Decreto Ejecutivo 39259- MINAE del 15 de octubre del 2015 que indicó: Artículo 1º- Declárese parque nacional parte del territorio establecido como Zona inalienable, creada por el Decreto Ley N° LXV de julio de 1888, anexando dicha porción de terreno al Parque Nacional Braulio Carrillo; cuyos límites se describen a continuación basado en la hoja topográfica Barva 3346 II, edición 3-IGNCR, 2005, escala 1:50.000, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional de Costa Rica. Señala que al Parque Braulio Carrillo, incluyendo lo que se le anexó en el 2015, además de cubrirle la Ley 65, le son aplicables las normas de protección especial y total que cubren a éstos, tales como la Ley del Servicio de Parques Nacionales y la Ley Forestal

(artículo 1), lo que no se está dando debido a que los terrenos anexados al parque que son parte de la zona inalienable de la Ley 65 siguen en manos de particulares, algunos de los cuales llevan a cabo actividades que impactan el ambiente, como de turismo masivo sin control y estudio de impacto ambiental alguno, actividades de lecherías, talas de árboles, construcción de cabañas de recreo, etc. Indica que en respuesta a las consultas que se le ha hecho ver a los ministros de ambiente desde que se dictó el fallo 2008-12109 sobre la recuperación o reivindicación de los terrenos estatales que corresponden a la zona inalienable de la Ley 65, nunca se ha informado recuperación alguna o que se haya iniciado con alguna acción ante los tribunales correspondientes que culmine con un proceso de reivindicación. En el MINAE siempre han dado una única respuesta, que ya iniciaron con la confección de expedientes de las fincas y su respectivo análisis legal y técnico de los antecedentes de los asientos registrales de las fincas inscritas en el Registro Nacional, para que así sea la Procuraduría General de la Republica quien proceda a iniciar los trámites de lesividad ante los tribunales de justicia que culminen en la recuperación de los terrenos. Solicita que en aras de la tutela del recurso hídrico y del ambiente en general, y al ser la zona inalienable parte del Patrimonio Natural del Estado, se le ordene al ministro de Ambiente y Energía o a quien ocupe su lugar, que inicie con las acciones necesarias y concretas que corresponden, más allá de estudios, para la reivindicación y recuperación de los terrenos de la zona inalienable de la Ley 54, sea trasladando los expedientes de los antecedentes o historial de las fincas a la Procuraduría General de la República.

2.- Por resolución de las 15:56 horas del 1° de febrero de 2023, se le dio curso al presente amparo y traslado al ministro de Ambiente y Energía.

3.- Por escrito incorporado al expediente digital del 16 de febrero de 2023, informa bajo juramento Franz Tattenbach Capra, en su condición de ministro de Ambiente y Energía, quien manifiesta lo siguiente: “... ***SOBRE LOS HECHOS***

**DEL RECURSO:** *procedo a dar respuesta en los siguientes términos:*

**PRIMERO:** *“Siendo de utilidad pública la conservación de las montañas en que tienen origen los arroyos y manantiales que abastecen de agua a la provincia de Heredia y a una parte de la de Alajuela; DECRETA: Art. 1: Se declara inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho, a uno y otro lado de la cima de las montañas con el nombre de Montaña del Volcán de Barva, desde el cerro llamado el Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional o municipal”. Es cierto. Es normativa.*

**SEGUNDO:** *“Manifiesta que el objetivo de los legisladores del Siglo XIX con la aprobación de la Ley 65 fue el resguardo de las montañas del norte de Heredia con el fin de preservar el recurso hídrico de los habitantes del Valle Central, no sólo superficial si no también el subterráneo, al delimitarse en esta zona mucha del área más importante de recarga potencial de los acuíferos Barba y Colimas, acuíferos de donde hoy día se sule de agua más del 60% de habitantes, no sólo de Heredia, si no de Alajuela y San José.” Se acepta parcialmente. Se rechaza la apreciación de la parte en cuanto a los objetivos de los legisladores del Siglo XIX con respecto a la aprobación de la Ley 65; y se acepta en cuanto “... área más importante de recarga potencial de los acuíferos Barba y Colimas, acuíferos de donde hoy día se sule de agua más del 60% de habitantes, no sólo de Heredia, si no de Alajuela y San José.”*

**TERCERO:** *“Aduce que las zonas altas de los cantones heredianos, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro, Moravia y Coronado donde se demarca la zona inalienable de la Ley 65, está sometida a una constante y fuerte presión para desarrollar diversas actividades, en cuenta proyectos constructivos diversos, muchas veces contando con el impulso y la complicidad de las municipalidades, lo que resulta en un impacto negativo para el recurso hídrico, tanto de las generaciones actuales como las futuras” Se rechaza. No me consta, es apreciación de la parte.*

**CUARTO:** *“Afirma que la valía para la*

recarga de los acuíferos del Valle Central que tiene la zona inalienable, también es imprescindible su protección para salvaguardar el agua de miles de habitantes de las partes altas de los cantones de Alajuela, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro y Santo Domingo que nos abastecemos del agua superficial de los ríos Segundo, Ciruelas, Tibás y Para que nacen en esa zona. Explica que estudios, como los del Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento, han determinado que el área donde se localiza la zona inalienable, además de ser de muy alta recarga acuífera, es de MUY ALTA fragilidad ambiental, además de ser de alta vulnerabilidad hidrogeológica, por lo que es inminente la necesidad de protegerla si queremos preservar el recurso hídrico para las generaciones presentes y futuras del Valle Central.” Es cierto. **QUINTO:** “Acota que la zona inalienable es además hogar de una amplia diversidad de flora y fauna debido a que limita con la parte sur del Parque Braulio Carrillo. Encontramos en esa zona, un total de 25 especies de aves, algunas en vías de extinción, entre ellas el quetzal, así como 22 especies de mamíferos, 14 de las cuales se encuentran en vías de extinción y 7 son especies endémicas, 5 especies de reptiles en vías de extinción de las cuales 2 son endémicas y 17 especies de anfibios en vías de extinción, de los cuales 8 son especies endémicas. Refiere que de tener la zona inalienable los beneficios ambientales mencionados, se le suma que al estar sus miles de hectáreas cubierta de vegetación, bosques y pastos, contribuye a la capturar de carbono de la atmosfera en el Valle Central, ayudando a mitigar el cambio climático y la purificación del aire de la zona” **No es un hecho propiamente. SEXTO:** “Por otra parte, expone que en el año 2013 la Sala Constitucional al resolver un incidente de desobediencia presentado contra el ministro de ambiente por no haber cumplido el voto 2008-12109, reitera la importancia de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888 para el ambiente en general y en particular para la protección del recurso hídrico, por lo que le ordena a René Castro Salazar en su

condición de Ministro de Ambiente y Energía, cumplir inmediatamente lo dispuesto en la sentencia, bajo la advertencia de ordenarse la apertura de un procedimiento administrativo en su contra si no lo hiciera (resolución 2013-005049 del 27 de marzo del 2013).” Es cierto por el fondo. El número correcto de resolución es la No 2013004049 Exp: 07-007996-0007-CO. **SÉTIMO:** “Arguye que después del apercibimiento del 2013 de la Sala Constitucional, el Ministerio de Ambiente y Energía delimitó la zona inalienable por medio de un amojonamiento, no así no ha cumplido con la recuperación de los terrenos, ni siquiera ha interpuesto proceso alguno de reivindicación del patrimonio natural del Estado como es la zona inalienable.” **Es parcialmente cierto.** Para dar respuesta a este alegato, este despacho ministerial consultó al Área de Conservación Central del SINAC; quien, mediante el oficio SINAC-ACC-D-of-143-2023 del 15 de febrero manifiesto: “En respuesta al recurso de amparo del expediente 22-027662-0007-CO se informa que en lo que respecta a la recuperación de terrenos ubicados dentro de la Zona Inalienable declarada mediante la Ley 65 de 1888, esta Área de Conservación ha procedido con la resolución de solicitudes de legitimidad de acuerdo con el procedimiento establecido para ese fin y ha trasladado los casos resueltos al MINAE para que continúen el proceso, los temas vinculados a la recuperación de terrenos por medio de procesos de lesividad, se salen de las competencias y alcances de esta área de conservación. (Ver oficio SINACACC-827-2023 y Ver oficio SINAC-ACC-828-2023) En materia de expropiaciones es importante recordar, que no se puede invertir recursos en algo que en principio ya pertenece al PNE, y para definir aquellos casos que efectivamente pertenecen al Estado se sigue el procedimiento mencionado en el párrafo primero. No es de menor importancia manifestar que durante los últimos 2 años no se han presupuestado fondos para expropiaciones por parte del Estado, dadas las limitantes presupuestarias vigentes, sin embargo,

*esta área de conservación ha propuesto alternativas para procurar fondos que apoyen el proceso de regularización de tenencia de la tierra dentro de la Zona Inalienable (SINAC-ACC-OH-mi-1419-2021). Importa recordar que el Área de Conservación Central ha tomado múltiples acciones para procurar el respeto a la Zona Inalienable, dentro de sus posibilidades de recursos humanos e insumos disponibles. Entre ellas se cita la inclusión de la supervisión del sitio a través de patrullajes, atención de quejas, interposición de relatos de hechos y trabajo con las municipalidades incluyendo la debida socialización sobre el tema y la entrega de información geográfica sobre el área de la Zona Inalienable dentro de la actualización al plan de control y protección de la Oficina de Heredia que se encuentra vigente, de forma que las municipalidades consideren las limitantes intrínsecas de la Zona Inalienable en el momento de cumplir con las competencias municipales, como por ejemplo otorgamiento de licencias. (Se adjunta Plan de Control y Protección de la Oficina de Heredia, oficios SINAC-ACC-OH-978-2022, SINAC-ACC-OH-788-2022, SINAC-ACC OH-789-2022, SINAC-ACC-OH-790-2022, SINAC-ACC-OH-791- 2022 y SINAC-ACCOH- 792-2022, SINAC-ACC-OH-of-156-2023, VC02-003-06- 2020, VC02-003-09-2020, VC02-003-22-2020, VC02-003-31-2020, VC02-003- 51-2019). Adicionalmente, se han sostenido reuniones con instancias varias para que consideren el área de la Zona Inalienable en procesos de planificación urbana, por ejemplo, elaboración de planes reguladores, de forma que se respete el sitio de acuerdo con lo ordenado por la Sala Constitucional y se realicen procesos de divulgación al respecto (Ver oficios SINAC-ACC-OH-mi-922-2022, SINAC-ACC-OH-mi-984-2022, SINAC-ACCD- mi-776-2023, SINAC-ACC-OH-mi-1471-2020). Además, se ejerce la vigilancia del sitio en la resolución de autorizaciones y trámites que son competencia del SINAC como por ejemplo supervisión de permisos pequeños, certificados de origen, trámite de sumarios de derribo y permisos de vida silvestre cuando esto se*

pretenden desarrollar dentro de la Zona Inalienable (Ver adjuntos SINAC-ACCOH- of-244-2022, SINAC-ACC-OH-res373-2022, SINAC-ACC-OH-of-436-2022) Finalmente, es de conocimiento público que el Área de Conservación Central realizó el debido amojonamiento de los límites de la Zona Inalienable en el año 2013, en los terrenos ubicados fuera del Parque Nacional Braulio Carrillo.” Suscrito por la funcionaria Meryll Arias, directora a.i del Área de Conservación Central – SINAC. **OCTAVO:** “Asegura que actualmente una porción de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888, no toda, forma parte del Parque Braulio Carrillo, tanto por la Ley 6288 del del 25 de octubre de 1978 que creo el parque, como por el Decreto Ejecutivo 39259- MINAE del 15 de octubre del 2015 que indicó: Artículo 1º- Declárese parque nacional parte del territorio establecido como Zona inalienable, creada por el Decreto Ley N° LXV de julio de 1888, anexando dicha porción de terreno al Parque Nacional Braulio Carrillo; cuyos límites se describen a continuación basado en la hoja topográfica Barva 3346 II, edición 3-IGNCR, 2005, escala 1:50.000, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional de Costa Rica. Es Cierto. **NOVENO:** Señala que al Parque Braulio Carrillo, incluyendo lo que se le anexó en el 2015, además de cubrirle la Ley 65, le son aplicables las normas de protección especial y total que cubren a éstos, tales como la Ley del Servicio de Parques Nacionales y la Ley Forestal (artículo 1), lo que no se está dando debido a que los terrenos anexados al parque que son parte de la zona inalienable de la Ley 65 siguen en manos de particulares, algunos de los cuales llevan a cabo actividades que impactan el ambiente, como de turismo masivo sin control y estudio de impacto ambiental alguno, actividades de lecherías, talas de árboles, construcción de cabañas de recreo, etc. **Contestado en el apartado sétimo. DÉCIMO:** Indica que en respuesta a las consultas que se le ha hecho ver a los ministros de ambiente desde que se dictó el fallo 2008-12109 sobre la recuperación o reivindicación de los terrenos estatales que corresponden

*a la zona inalienable de la Ley 65, nunca se ha informado recuperación alguna o que se haya iniciado con alguna acción ante los tribunales correspondientes que culmine con un proceso de reivindicación. En el MINAE siempre han dado una única respuesta, que ya iniciaron con la confección de expedientes de las fincas y su respectivo análisis legal y técnico de los antecedentes de los asientos registrales de las fincas inscritas en el Registro Nacional, para que así sea la Procuraduría General de la República quien proceda a iniciar los trámites de lesividad ante los tribunales de justicia que culminen en la recuperación de los terrenos. Solicita que en aras de la tutela del recurso hídrico y del ambiente en general, y al ser la zona inalienable parte del Patrimonio Natural del Estado, se le ordene al ministro de Ambiente y Energía o a quien ocupe su lugar, que inicie con las acciones necesarias y concretas que corresponden, más allá de estudios, para la reivindicación y recuperación de los terrenos de la zona inalienable de la Ley 54, sea trasladando los expedientes de los antecedentes o historial de las fincas a la Procuraduría General de la República.” **Contestado en el apartado sétimo.***

**CONCLUSIÓN** *El procedimiento para la verificación de la ubicación de terrenos y el estudio de documentos registrales de los inmuebles, situados dentro de la zona inalienable referente a la ley 65 de 1888, (procedimiento oficializado mediante el pronunciamiento C-480-2014 de la PGR), ha demostrado ser un proceso complejo y delicado, que conlleva análisis y recopilación de datos históricos de más de 100 años atrás (planos y escrituras antiguas), cuyo estudio debe realizarse también, permitiendo a los posibles afectados participación y el derecho al debido proceso, por lo que, no se puede realizar de manera tan expedita como el recurrente pretende. El Ministerio ha tenido estrecha coordinación tanto con el Registro Público, como con la Procuraduría General de República para ir reconstruyendo los pasos que el proceso de análisis debe tener y los requisitos mínimos de estas evaluaciones; confirmando este ministerio, que dicho procedimiento no es ni*

*hacedero ni expedito, como se indicó. No obstante, lo anterior, mediante el oficio SINAC-ACC-D-of-143-2023, transcrito líneas atrás se indican las **acciones concretas** que el Área de Conservación Central del SINAC ha estado realizando con respecto a la recuperación de terreros; adicionalmente este despacho ministerial envió dos oficios de seguimiento sobre la recuperación o reivindicación de los terrenos estatales que corresponden a la zona inalienable de la Ley 65 de 1888 y cumplimiento del voto de la Sala Constitucional 2008-12109:*

**1. DAJ-MINAE-0145-2023** del 13 de febrero de 2023 dirigido al señor Renato Sánchez González, jefe de Despacho del Viceministerio de Ambiente con el asunto: Seguimiento de la implementación del Voto Sala Constitucional 2008- 12109; mediante el cual se le consulta sobre los avances y las acciones concretas que el SINAC ha realizado con respecto a la expropiación de los terrenos incluidos en el área establecida en la ley 65 de 1888 y sentencia de la Sala Constitucional 2008-12109.

**2. DAJ-MINAE-0165-2023** de 15 de febrero de 2023 dirigido a la señora Meryl Arias, directora del Área de Conservación Central (ACC) del SINAC; mediante el cual se le solicita “En cumplimiento del voto de la Sala Constitucional 2008- 12109, sobre la recuperación o reivindicación de los terrenos estatales que corresponden a la zona inalienable de la Ley 65 de 1888 y sobre todo con respecto a los límites establecidos por el artículo 2 de dicha ley; se le solicita señalar qué acciones y avances se han realizado con respecto a las propiedades que se encuentran adentro de estos límites; ya que, esta Dirección de Asesoría Jurídica, ha tramitado varios casos de presunción de legitimidad con respecto a este tema, no así de terrenos dentro del área protegida.” ...”. Solicita que se declare sin lugar el recurso planteado.

**4.-** En los procedimientos seguidos se ha observado las prescripciones legales.

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

Redacta el Magistrado **Garita Navarro**; y,  
**Considerando:**

**I.- OBJETO DEL RECURSO.** La parte recurrente manifiesta que el 30 de julio de 1888 el Congreso de la República de Costa Rica aprobó la Ley 65 que indica: *“Siendo de utilidad pública la conservación de las montañas en que tienen origen los arroyos y manantiales que abastecen de agua a la provincia de Heredia y a una parte de la de Alajuela; DECRETA: Art. 1: Se declara inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho, a uno y otro lado de la cima de las montañas con el nombre de Montaña del Volcán de Barva, desde el cerro llamado el Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional o municipal”*. Manifiesta que el objetivo de los legisladores del Siglo XIX con la aprobación de la Ley 65 fue el resguardo de las montañas del norte de Heredia con el fin de preservar el recurso hídrico de los habitantes del Valle Central, no sólo superficial si no también el subterráneo, al delimitarse en esta zona mucha del área más importante de recarga potencial de los acuíferos Barba y Colimas, acuíferos de donde hoy día se supe de agua más del 60% de habitantes, no sólo de Heredia, si no de Alajuela y San José. Aduce que las zonas altas de los cantones heredianos, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro, Moravia y Coronado donde se demarca la zona inalienable de la Ley 65, está sometida a una constante y fuerte presión para desarrollar diversas actividades, en cuenta proyectos constructivos diversos. Afirma que la valía para la recarga de los acuíferos del Valle Central que tiene la zona inalienable, también es imprescindible su protección para salvaguardar el agua de miles de habitantes de las partes altas de los cantones de Alajuela, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro y Santo Domingo que nos abastecemos del agua superficial de los ríos Segundo, Ciruelas, Tibás y Para que nacen en esa zona. Explica que estudios, como los del Servicio

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento, han determinado que el área donde se localiza la zona inalienable, además de ser de muy alta recarga acuífera, es de MUY ALTA fragilidad ambiental, además de ser de alta vulnerabilidad hidrogeológica, por lo que es inminente la necesidad de protegerla si queremos preservar el recurso hídrico para las generaciones presentes y futuras del Valle Central. Acota que la zona inalienable es además hogar de una amplia diversidad de flora y fauna debido a que limita con la parte sur del Parque Braulio Carrillo. Por otra parte, expone que en el año 2013 la Sala Constitucional al resolver un incidente de desobediencia presentado contra el ministro de ambiente por no haber cumplido el voto 2008-12109, reitera la importancia de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888 para el ambiente en general y en particular para la protección del recurso hídrico, por lo que le ordena a René Castro Salazar en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, cumplir inmediatamente lo dispuesto en la sentencia, bajo la advertencia de ordenarse la apertura de un procedimiento administrativo en su contra si no lo hiciera (resolución 2013-005049 del 27 de marzo del 2013). Arguye que después del apercibimiento del 2013 de la Sala Constitucional, el Ministerio de Ambiente y Energía delimitó la zona inalienable por medio de un amojonamiento, no así no ha cumplido con la recuperación de los terrenos, ni siquiera ha interpuesto proceso alguno de reivindicación del patrimonio natural del Estado como es la zona inalienable. Asegura que actualmente una porción de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888, no toda, forma parte del Parque Braulio Carrillo, tanto por la Ley 6288 del del 25 de octubre de 1978 que creo el parque, como por el Decreto Ejecutivo 39259- MINAE del 15 de octubre del 2015 que indicó: *“Artículo 1º- Declárese parque nacional parte del territorio establecido como Zona inalienable, creada por el Decreto Ley N° LXV de julio de 1888, anexando dicha porción de terreno al Parque Nacional Braulio Carrillo; cuyos límites se describen a continuación basado en la hoja topográfica Barva*

*3346 II, edición 3-IGNCR, 2005, escala 1:50.000, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional de Costa Rica.*”. Señala que al Parque Braulio Carrillo, incluyendo lo que se le anexó en el 2015, además de cubrirle la Ley 65, le son aplicables las normas de protección especial y total que cubren a éstos, tales como la Ley del Servicio de Parques Nacionales y la Ley Forestal (artículo 1), lo que no se está dando debido a que los terrenos anexados al parque que son parte de la zona inalienable de la Ley 65 siguen en manos de particulares, algunos de los cuales llevan a cabo actividades que impactan el ambiente, como de turismo masivo sin control y estudio de impacto ambiental alguno, actividades de lecherías, talas de árboles, construcción de cabañas de recreo, etc. Indica que en respuesta a las consultas que se le ha hecho ver a los ministros de ambiente desde que se dictó el fallo 2008-12109 sobre la recuperación o reivindicación de los terrenos estatales que corresponden a la zona inalienable de la Ley 65, nunca se ha informado recuperación alguna o que se haya iniciado con alguna acción ante los tribunales correspondientes que culmine con un proceso de reivindicación. En el MINAE siempre han dado una única respuesta, que ya iniciaron con la confección de expedientes de las fincas y su respectivo análisis legal y técnico de los antecedentes de los asientos registrales de las fincas inscritas en el Registro Nacional, para que así sea la Procuraduría General de la Republica quien proceda a iniciar los trámites de lesividad ante los tribunales de justicia que culminen en la recuperación de los terrenos. Solicita que en aras de la tutela del recurso hídrico y del ambiente en general, y al ser la zona inalienable parte del Patrimonio Natural del Estado, se le ordene al ministro de Ambiente y Energía o a quien ocupe su lugar, que inicie con las acciones necesarias y concretas que corresponden, más allá de estudios, para la reivindicación y recuperación de los terrenos de la zona inalienable de la Ley 54, sea trasladando los expedientes de los antecedentes o historial de las fincas a la Procuraduría General de la República.

**III.- HECHOS PROBADOS.** De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos:

- a) El 30 de julio de 1888 el Congreso de la República de Costa Rica aprobó la Ley 65 que indica: *“Siendo de utilidad pública la conservación de las montañas en que tienen origen los arroyos y manantiales que abastecen de agua a la provincia de Heredia y a una parte de la de Alajuela; DECRETA: Art. 1: Se declara inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho, a uno y otro lado de la cima de las montañas con el nombre de Montaña del Volcán de Barva, desde el cerro llamado el Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional o municipal”*. (ver prueba).
- b) El área más importante de recarga potencial de los acuíferos Barba y Colimas, acuíferos de donde hoy día se supe de agua más del 60% de habitantes, es no sólo de Heredia, si no de Alajuela y San José (ver informe rendido bajo juramento por la autoridad recurrida y prueba adjunta).
- c) La valía para la recarga de los acuíferos del Valle Central que tiene la zona inalienable, también es imprescindible su protección para salvaguardar el agua de miles de habitantes de las partes altas de los cantones de Alajuela, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro y Santo Domingo que se abastecen del agua superficial de los ríos Segundo, Ciruelas, Tibás (hecho incontrovertido).
- d) El área donde se localiza la zona inalienable, además de ser de muy alta recarga acuífera, es de muy alta fragilidad ambiental, además de ser de alta vulnerabilidad hidrogeológica (hecho incontrovertido).

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

e) El **05 de agosto de 2008**, mediante resolución No. 2008-12109 de las 15:16 horas del 05 de agosto de 2008, este Tribunal resolvió lo siguiente:

*“...Se declara con lugar el recurso, únicamente en cuanto al Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, y las Municipalidades de Heredia, Santa Bárbara, Barva, San Pablo, San Isidro, San Rafael, Santo Domingo, Moravia y Vásquez de Coronado. Se ordena a Roberto Dobles Mora, o a quien ocupe su cargo como Ministro del Ambiente y Energía, lo siguiente: a) Que dentro del plazo de siete meses contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice las gestiones que estén dentro del ámbito de sus competencias para que se delimite físicamente la zona establecida por la ley número 65 de 1888, y luego de ello, inicie los procesos de recuperación de los terrenos que se ubican en dicho sector y que estén siendo ocupados por particulares; b) Que de inmediato verifique el cumplimiento de lo dispuesto por la resolución R-069-SINAC-2007, por parte de los personeros del Refugio de Vida Silvestre Jaguarundí, y en caso de que no se haya cumplido con lo dispuesto por el pronunciamiento de cita, proceda conforme a derecho. Se ordena a José Manuel Ulate Avendaño, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal del Cantón Central de Heredia, a Rolando Hidalgo Villegas, o a quien ocupe su cargo como Alcalde, y a Marta Lidia Segura Miranda, o a quien ocupe su cargo como Presidenta del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia, a Mercedes Hernández Méndez, o a quien ocupe su cargo como Alcaldesa, y a Adrián Varela Montero, o a quien ocupe su cargo como Presidente del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de Barva de Heredia, a Marvin Chaves Chinchilla, o a quien ocupe su cargo como Alcalde, y al Elvia Villalobos Argüello, o a quien ocupe su cargo como Presidenta del Concejo Municipal, ambos del Concejo Municipal de San Isidro de Heredia, a Aracelly Salas Eduarte, o a quien ocupe su cargo como Alcaldesa de San Pablo de Heredia, a Alberto Vargas Esquivel, o a quien ocupe su cargo como Alcalde y a Yensi Alfaro Hernández, o a quien ocupe su cargo como Presidenta del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de San Rafael de Heredia, a Rafael Isidro Bolaños Arce, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal de Santo*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Domingo de Heredia, a Edgar Vargas Jiménez, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal de Moravia, y a Leonardo Herrera Sánchez, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal de Vázquez de Coronado, lo siguiente: a) Que de inmediato se abstengan de otorgar cualquier tipo de permiso dentro de la zona establecida por la ley número 65 de 1888, en lo que respecta a sus jurisdicciones; b) Que procedan a contratar a los profesionales necesarios para la elaboración de los mapas de vulnerabilidad hidrogeológica recomendados por SENARA en su informe denominado “Recarga Potencial del Acuífero Colima y Barva, Valle Central, Costa Rica.”, los cuales deberán ser incluidos en la normativa urbanística de sus jurisdicciones, tal y como lo recomienda la autoridad antes mencionada. Se ordena a María Luisa Ávila Argüello, o a quien ocupe su cargo como Ministra de Salud, a Alberto Vargas Esquivel, o a quien ocupe su cargo como Alcalde y a Yensi Alfaro Hernández, o a quien ocupe su cargo como Presidenta del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de San Rafael de Heredia, que de inmediato procedan a realizar las acciones que conforme a derecho procedan contra el refugio de perros abandonados que existe en el Refugio de Vida Silvestre Jaguandurí, e investiguen la denuncia planteada por el Grupo Comité Salud de los Ángeles de San Rafael, con respecto a la supuesta contaminación que existe en dicho sitio. Se advierte a los recurridos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada dentro de un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Estado y a las Municipalidades de Heredia, Santa Bárbara, Barva, San Pablo, San Isidro, San Rafael, Santo Domingo, Moravia y Vasquez de Coronado al pago de las costas daños y perjuicios que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. En cuanto a las demás autoridades recurridas, se declara sin lugar el recurso.” (ver expediente N° 07-007996-0007-CO, traído ad effectum videndi et probandi).*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

f) **En el año 2010** se presentó una “GESTIÓN DE DESOBEDIENCIA” contra el Ministerio de Ambiente, según consta en el expediente N° 07-007996-0007-CO, por no haber cumplido la resolución N° 2008-12109, en cuanto a delimitar físicamente la zona establecida por la Ley número 65 de 1888, no haber recuperado los terrenos ocupados por particulares, ubicados en dicho sector y para verificar el cumplimiento de lo dispuesto por la resolución R-069-SINAC-2007, por parte de los personeros del Refugio de Vida Silvestre Jaguarundí. El Ministro de Ambiente y Energía de entonces, Jorge Rodríguez Quirós, solicitó a la Sala constitucional dentro del expediente donde se conocía la gestión de desobediencia, que se reconsiderare el plazo otorgado en el voto 2008-12109, en cuanto a amojonar y recuperar los terrenos de la zona inalienable creada por la Ley 65 de 1888, solicitando que se ampliara al menos por un lapso de 18 meses a partir de su solicitud, a efecto de llevar a cabo lo necesario para así poder cumplir con la orden del Tribunal Constitucional. La Sala Constitucional no acogió la solicitud de desobediencia, y por el contrario, considerando que existían suficientes razones para acoger la solicitud planteada por el Ministerio acusado de desobediencia, por medio de la resolución del 14 de enero del 2011, sentencia No. 2011-00412, amplió en UN AÑO a partir de la notificación, el plazo para cumplir lo establecido en la sentencia 2008-12109 (ver expediente N° 07-007996-0007-CO, traído *ad effectum videndi et probandi*).

g) **El 28 de marzo de 2012**, se presentó una nueva gestión de inejecución o desobediencia contra el Ministerio de Ambiente y Energía, por el incumplimiento de la resolución 2008-12109, gestión que fue desestimada o declarada, *resolviéndose*:

*“NO HA LUGAR, mediante la resolución 2012-004944 de las nueve horas, cinco minutos del veinte de abril del 2012; fundamentándose la Sala Constitucional, en que a la fecha que presentamos la gestión, no había transcurrido el plazo de un año que se le había otorgado al Ministerio de Ambiente y Energía para cumplir. Indicó la Sala Constitucional: “...mediante sentencia número 2011-00412 de las 11:47 horas del 14 de enero de 2011, este Tribunal Constitucional acogió la petición planteada por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, relativa a la ampliación del plazo concedido para llevar a cabo la orden dictada en la sentencia número 2008-12109; de manera tal que, se le otorgó el plazo de 1 año contado a partir de la notificación de la sentencia número 2011-00412, para llevar a cabo la delimitación y recuperación de la zona estipulada en la Ley de rito. Precisamente, esa última sentencia fue notificada a la autoridad recurrida el 20 de julio de 2011. En virtud de lo anterior, se denota que aún no ha transcurrido el plazo concedido por esta Sala en la sentencia número 2011-00412, de modo que la autoridad competente se encuentra todavía en tiempo para dar cumplimiento a la orden supra citada”. (ver expediente N° 07-007996-0007-CO, traído ad effectum videndi et probandi).*

- h) El 17 de agosto de 2012** habiendo ya transcurrido el plazo otorgado en la resolución N° 2011-00412 al Ministerio de Ambiente y Energía para cumplir la resolución N° 2008-12109, y ante el incumplimiento del Ministerio por no haber delimitado la zona inalienable en esta fecha, ni llevado a cabo recuperación alguna, nuevamente se presentó ante este Tribunal un incidente o gestión de inejecución contra el Ministro de Ambiente y Energía, el cual se resolvió con lugar por medio de la resolución N° 2013-004049 del 27 de marzo de 2013, indicándose lo siguiente:

*“Al respecto, este Tribunal Constitucional determina que pese a las diversas actuaciones descritas con anterioridad, lo cierto es que de manera concreta el ministerio accionado no ha cumplido la orden constitucional emitida en la sentencia número 2008-12109 de las 15:16 horas del 5 de agosto de 2008. (resaltado o negrilla no del original) (...) Se le ordena a René Castro Salazar, en su condición de Ministro*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*de Ambiente y Energía cumplir, inmediatamente, lo dispuesto en la sentencia número 2008- 12109 de las 15:16 horas del 5 de agosto de 2008, bajo la advertencia de ordenarse la apertura de un procedimiento administrativo en su contra si no lo hiciera. En cuanto a lo demás, no ha lugar a la gestión formulada”.* (ver expediente N° 07-007996-0007-CO, traído *ad effectum videndi et probandi*).

**i) El 24 de abril de 2017**, se planteó una nueva gestión de inejecución, alegándose que si bien el MINAE había delimitado y amojonado la zona inalienable, como lo ordenaron las resoluciones 2008-12109 y 2013-004049, no habían llevado a cabo gestiones concretas que llevaran a la recuperación del patrimonio natural del Estado en su totalidad o parcialmente, o que hubiesen iniciado algún trámite para reivindicar los terrenos estatales. Ergo, esta Sala desestimó la gestión de inejecución mediante resolución N° 2017-009974 del 30 de junio de 2017, fundamentándose en que el ministro de Ambiente y Energía informó que habían iniciado los procesos de estudio para llevar a cabo la recuperación de la zona inalienable (ver expediente N° 07-007996-0007-CO, traído *ad effectum videndi et probandi*).

**j) Mediante resolución N° 2023010802 dictada a las 09:20 horas del 12 de mayo de 2023**, este Tribunal resolvió una gestión de inejecución planteada por Rafael Montero y el recurrente, José Francisco Alfaro Carvajal, por la falta de cumplimiento de la sentencia N° 2008-012109 de las 15:16 horas del 05 de agosto de 2008, resolviéndose lo siguiente:

*“... I.- Por sentencia nro. 2008-012109 de las 15:16 horas del 5 de agosto de 2008, se dispuso lo siguiente: “Se declara con lugar el recurso, únicamente en cuanto al Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, y las Municipalidades de Heredia, Santa Bárbara, Barva, San Pablo, San Isidro, San Rafael, Santo Domingo, Moravia y Vásquez de Coronado. Se ordena a Roberto Dobles Mora, o a quien ocupe su cargo como Ministro del Ambiente y Energía, lo siguiente: a) Que dentro del plazo de siete meses contado a partir de la*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

notificación de esta sentencia, realice las gestiones que estén dentro del ámbito de sus competencias para que se delimite físicamente la zona establecida por la ley número 65 de 1888, y luego de ello, inicie los procesos de recuperación de los terrenos que se ubican en dicho sector y que estén siendo ocupados por particulares; b) Que de inmediato verifique el cumplimiento de lo dispuesto por la resolución R-069-SINAC-2007, por parte de los personeros del Refugio de Vida Silvestre Jaguarundí, y en caso de que no se haya cumplido con lo dispuesto por el pronunciamiento de cita, proceda conforme a derecho...”. **II.** Mediante resolución interlocutoria nro. 2011-000412 de las 11:47 horas del 14 de enero de 2011. Se dio por cumplida la orden establecida en la parte b) de la sentencia nro. 2008-012109 de las 15:16 horas del 05 de agosto del 2008. Asimismo, se otorgó el plazo de un año contado a partir de la notificación de esa sentencia al Ministerio de Ambiente y Energía para cumplir con lo establecido en la parte a) de la sentencia supra citada. **III.-** Con respecto al cumplimiento de la parte a), mediante resolución interlocutoria nro. 2017-9974 de las 9:15 horas del 30 de junio de 2017, la Sala indicó: **“IV.- Sobre la gestión planteada.** Los gestionantes acuden a este Tribunal alegando desobediencia a lo ordenado mediante sentencia No. 2008-012109 de las 15:16 horas del 05 de agosto del 2008, únicamente, sobre la falta de actuación del ministerio accionado en la recuperación de terrenos declarados como zona inalienable. Al respecto, la autoridad recurrida informa que ha realizado diversas acciones para llevar a cabo el proceso de recuperación de la zona protegida. Aseguran que por resolución administrativa No. R-165-2014-MINAE de 2 de mayo de 2014, se dio inicio formalmente al proceso de estudio por parte del Despacho Ministerial respectos a las inscripciones en la zona inalienable, a pesar de que la Procuraduría General de la República se pronunció con el criterio jurídico de carácter vinculante C-480-2014 de 19 de diciembre de 2014. Asimismo, establecen que el número de propiedades inscritas relacionadas con los planos catastrados encontrados es de alrededor de 1000, por lo que el tiempo de ejecución de esta etapa del proceso es muy lento, dado que el estudio debe hacerse caso por caso para respetar el derecho de defensa y el debido proceso. Además, se constata que están en proceso de validación del procedimiento con los otros actores, para lo cual se ha pedido cita al Registro Público mediante oficio D-095 de 30 de enero de 2017 del Director del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central. Por otra parte, la

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

autoridad recurrida planea solicitar audiencia a la Procuraduría General de la República en aras de coordinar lo relativo a los posibles procesos de lesividad en sede judicial. Ahora bien, este Tribunal observa que lo ordenado en dicho pronunciamiento en relación con la desobediencia alegada fue **que se iniciaran los procesos de recuperación de tierras**, por lo que visto el informe rendido por la recurrida se corrobora que ya se iniciaron los procesos de estudio para llevar a cabo la recuperación de la zona inalienable, dando así cumplimiento a lo ordenado por esta Sala. De modo que no se constata el incumplimiento alegado por la parte recurrente. En consecuencia lo procedente es desestimar la gestión formulada. **V.-** Por otra parte, en dicha resolución también se ordenó al Ministerio de Ambiente y Energía que se delimitara físicamente la zona establecida por la ley número 65 de 1888. Sobre el particular, esta Sala observa del estudio del expediente, que según prueba aportada en marzo de 2014, se finalizó la colocación de mojones físicos que permitieron circunscribir el territorio protegido. Por lo que se constata el cumplimiento de lo ordenado respecto a este punto". (El subrayado es agregado). **IV.- Sobre la gestión planteada.** Los gestionantes acusan la desobediencia de la sentencia nro. 2008-012109 de las 15:16 horas del 5 de agosto de 2008 por parte del Ministerio de Ambiente y Energía, por cuanto no ha logrado la recuperación de los terrenos estatales, definidos por la ley 65 de 1888, que se mantienen actualmente en posesión de particulares. Al respecto, según se desprende del considerando III de esta resolución, la Sala ya determinó el cumplimiento de la sentencia aludida, en lo que respecta al punto a), dirigido al Ministerio de Ambiente y Energía. **Se reitera: "...este Tribunal observa que lo ordenado en dicho pronunciamiento en relación con la desobediencia alegada fue que se iniciaran los procesos de recuperación de tierras, por lo que visto el informe rendido por la recurrida se corrobora que ya se iniciaron los procesos de estudio para llevar a cabo la recuperación de la zona inalienable, dando así cumplimiento a lo ordenado por esta Sala**". (El subrayado es agregado). "... En ese tanto, la gestión planteada deviene improcedente. **Por tanto: No ha lugar a la gestión formulada.**" (ver expediente N° 07-007996-0007-CO, traído ad effectum videndi et probandi).

**IV.- SOBRE EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO.** En reiteradas ocasiones, la

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

jurisprudencia de esta Sala ha subrayado que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se encuentra reconocido tanto a nivel constitucional como convencional. Asimismo, se ha indicado que la protección efectiva a ese derecho requiere que los recursos sean utilizados de manera racional, contexto en que el Estado y la ciudadanía en general deben actuar según los principios que rigen la materia ambiental. En este orden de ideas, la doctrina especializada ha señalado que el principio preventivo demanda que, cuando haya certeza de posibles daños al ambiente, la actividad afectante deba ser prohibida, limitada, o condicionada al cumplimiento de ciertos requerimientos. En general, este principio aplica cuando existen riesgos claramente definidos e identificados al menos como probables; asimismo, tal principio resulta útil cuando no existen informes técnicos o permisos administrativos que garanticen la sostenibilidad de una actividad, pero hay elementos suficientes para prever eventuales impactos negativos. Por otra parte, el principio precautorio señala que, cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. De lo anterior, se advierte que el principio parte de una incertidumbre científica razonable en conjunto con la amenaza de un daño ambiental grave e irreversible. En términos generales, una diferencia relevante entre el principio preventivo y el precautorio radica en el nivel de conocimiento y certeza de los riesgos que una actividad u obra provoque. Mientras que en el primero existe tal certeza, en el segundo lo que se advierte es un estado de duda resultado de informaciones científicas o estudios técnicos. Así, el Estado costarricense se encuentra obligado a adoptar las medidas que garanticen la defensa y preservación efectiva del ambiente conforme a tales principios. Ahora, tal obligación objetiva no apareja, ineludiblemente, un derecho subjetivo de las personas a exigir, a través de los órganos jurisdiccionales, que se tome una medida

determinada, pero sí a que se adopten las que sean idóneas en tutela de ese derecho, ante actitudes abiertamente negligentes de las autoridades, o bien, de personas físicas y jurídicas, conforme la reconocida teoría de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales (*Drittwirkung der Menschenrechte*), entre cuyas manifestaciones procesales se encuentra el amparo contra sujetos de derecho privado.

**V.- ANTECEDENTES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS.** En la sentencia No. 200401923 de las 14:55 hrs. de 25 de febrero de 2004, la Sala se refirió a la tutela de las aguas subterráneas, como parte esencial de nuestro ecosistema, estimando en lo que interesa, lo siguiente:

*V.- AGUAS SUBTERRÁNEAS. Frente a las aguas denominadas superficiales, en cuanto discurren sobre la corteza terrestre, y pueden ser objeto de aprovechamientos comunes o especiales, se encuentran las subterráneas. Las aguas subterráneas son aquellas que se encuentran bajo la superficie terrestre ocupando los espacios vacíos en el suelo o las rocas, su fuente más importante lo son las precipitaciones pluviales que se infiltran en el suelo. El suelo, por su parte, está compuesto por dos niveles que son los siguientes: a) Superior o zona de aireación, en el cual los espacios vacíos están ocupados por el aire y el agua infiltrada que desciende por gravedad y b) otro debajo de éste denominado zona de saturación, en la que los espacios vacíos están llenos de agua que se mueve lentamente y cuyo nivel superior se denomina tabla de agua, nivel hidrostático o freático. Las aguas incluidas en los espacios porosos de la zona de saturación, en formaciones geológicas, se denominan mantos acuíferos o de aguas subterráneas. El gradiente hidráulico es la diferencia de altitud entre dos puntos de la misma tabla de agua –nivel freático–, en relación con su distancia horizontal, la velocidad de movimiento de las aguas subterráneas depende, en esencia, del gradiente hidráulico. Las aguas subterráneas son parte esencial del ciclo hidrológico, así del total del agua de la hidrosfera el 2,4% es agua dulce, de esta un 78,1% se encuentra congelada, un 21,5% corresponde a las aguas subterráneas y un 0,4% son superficiales que se encuentran en ríos y lagos. En la región centroamericana la principal fuente de abastecimiento público son las aguas subterráneas, frente a las superficiales que están*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

notablemente expuestas a su contaminación y degradación por las nocivas prácticas del uso de la tierra y la expansión urbana descontrolada. Para el caso particular de nuestro país se ha estimado que la recarga potencial anual de aguas subterráneas es de aproximadamente 47 000 millones de metros cúbicos por año, lo que significa un 20% de la precipitación, igualmente se ha calculado que de los 750 000 metros cúbicos de agua diarios para consumo humano que se utilizan, un 70% (500 000 metros cúbicos por día) provienen de captaciones de aguas subterráneas. El consumo y uso de las aguas subterráneas, respecto de las superficiales, presenta ventajas cualitativas y cuantitativas evidentes y claras como las siguientes: a) La inversión para la extracción y explotación de las aguas subterráneas potables se realiza en forma gradual dependiendo del aumento de la demanda del servicio y las áreas de captación pueden ser ubicadas cerca del lugar donde se produce la demanda, todo lo cual reduce los costos de conducción, tratamiento y almacenamiento; b) la calidad físico-química natural de las aguas subterráneas es más constante que las superficiales y es potable con poco o ningún tratamiento; c) al existir suelo o rocas por sobre las aguas subterráneas se encuentran más protegidas de la contaminación de origen natural o humano; d) las variaciones en cantidad y disponibilidad en épocas secas o de precipitación pluvial son mínimas comparadas con las de las aguas superficiales; e) constituyen una reserva estratégica para hacerle frente a estados de emergencia por calamidad pública, conmoción interna (v. gr. terremotos, huracanes, erupciones volcánicas, etc.) o guerra.

**VI.- AGUAS SUBTERRÁNEAS Y DERECHOS FUNDAMENTALES.** El tema de las aguas subterráneas se encuentra íntimamente ligado a varios derechos fundamentales recogidos en el texto constitucional e instrumentos internacionales de derechos humanos. Nuestra Constitución Política, en su artículo 50, enuncia el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual se logra, entre otros factores, a través de la protección y conservación de la calidad y cantidad del agua para consumo y uso humano y para mantener el equilibrio ecológico en los hábitats de la flora y la fauna (v. gr. humedales) y, en general, de la biosfera como patrimonio común de la humanidad. Del mismo modo, el acceso al agua potable asegura los derechos a la vida –“sin agua no hay vida posible” afirma la Carta del Agua aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968-, a la salud de las personas –indispensable para su

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*alimento, bebida e higiene- (artículo 21 de la Constitución Política) y, desde luego, está asociado al desarrollo y crecimiento socio-económico de los pueblos para asegurarle a cada individuo un bienestar y una calidad de vida dignos (artículo 33 de la Constitución Política y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos). La escasez, la falta de acceso o disponibilidad y la contaminación de ese líquido preciado provoca (sic) el empobrecimiento de los pueblos y limita el desarrollo social en grandes proporciones. Consecuentemente, la protección y explotación de los reservorios de aguas subterráneas es una obligación estratégica para preservar la vida y la salud de los seres humanos y, desde luego, para el adecuado desarrollo de cualquier pueblo. En el año 1995 se estimó que 1000 millones de habitantes no tenían acceso al agua potable y se calcula que para el año 2025 cerca de 5.500 millones de personas tendrán escasez de agua, siendo que anualmente mueren entre 5 y 10 millones de personas por uso de agua no tratada. En otro orden de ideas, actualmente, se ha reconocido el deber de preservar, para las generaciones futuras, unas condiciones de existencia al menos iguales a las heredadas (desarrollo sostenible), por lo que la necesidades del presente deben ser satisfechas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para hacerlo con las propias (Principio 2 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972). En esencia, el agua, desde un punto de vista económico y ecológico, es un bien preciado, puesto que, es indispensable para cualquier actividad humana (industrial, agrícola, doméstica, comercial, servicios etc.), como fuente de energía, materia prima, vía de transporte, soporte de actividades recreativas y elemento constitutivo para el mantenimiento de los ecosistemas naturales –uso del agua no contaminante o compatible con el ambiente-.*

*VII.- NATURALEZA Y REGIMEN JURÍDICOS DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS, MANTOS ACUÍFEROS Y AREAS DE RECARGA: BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. En nuestro sistema jurídico no existe un único cuerpo normativo sistemático y coherente que regule de forma global la protección, extracción, uso, gestión y administración eficiente de los recursos hídricos. Adicionalmente, la poca legislación existente se centra, preponderantemente, en las aguas superficiales obviando a las subterráneas. Como es propio y consustancial al Derecho Administrativo, se puede constatar en esta materia una dispersión normativa y un conjunto fragmentado, caótico y ambiguo de*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*normas sectoriales que regulan aspectos puntuales quedando serias lagunas y antinomias, todo lo cual también dificulta, seriamente, la gestión ambiental por parte de los entes públicos encargados de la materia. Obviamente, la escasa regulación de las aguas subterráneas no constituye la excepción a la regla anteriormente señalada. En el Derecho de Aguas se han sostenido diversas tesis acerca de su naturaleza jurídica –cuya variación depende de la evolución histórica-. Así a las aguas subterráneas se les ha reputado como (a) bienes privados, por lo que son una res nullius apropiable por su alumbrador, esto es, por el propietario del terreno en el que surjan, siguiéndose la máxima del Derecho Romano según la cual la propiedad se extiende desde el cielo hasta el infierno. Las regulaciones decimonónicas sobre el recurso hídrico (v. gr. Ley de Aguas española de 1879 que inspiró a muchas legislaciones latinoamericanas, entre ellas, a nuestra Ley de Aguas de 1942) le darán a las aguas subterráneas un carácter de (b) bien mixto, por lo que serán privadas las que el dueño de un terreno particular haga alumbrar y públicas las que nacen en un terreno de dominio público o las primeras después de haberlas utilizado su propietario. Finalmente, a partir del siglo XX, muchas legislaciones van a calificar todas las aguas subterráneas como (c) bienes de dominio público, a partir de la indubitada unidad del ciclo hidrológico, con lo que pasan a conformar lo que se ha denominado el “dominio público hidráulico” como parte del dominio natural y no artificial; esta posición concibe el agua como un recurso unitario subordinado al interés general por lo que no se debe distinguir entre superficiales y subterráneas, puesto que, se encuentran íntimamente vinculadas para mantener su calidad y cantidad. De acuerdo con esta última tesis, las aguas subterráneas no son apropiables por ningún particular y su calificación como bienes de dominio público constituye título suficiente para someterlas a un régimen de intervención administrativa muy fuerte e intenso en aras de garantizar su integridad y calidad y de apartarlas de los modos de adquisición y disfrute propios del Derecho Privado. En nuestro ordenamiento jurídico, a partir de una serie de normas dispersas, se puede determinar la naturaleza jurídica de las aguas subterráneas, con evidentes variaciones, según el devenir histórico- legislativo. La Ley de Aguas No. 276 del 27 de agosto de 1942 y sus reformas, en su artículo 1º, incisos IV, VIII y IX califica, respectivamente, como aguas de dominio público “Las de los (...) manantiales (...)”, “Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*propiedad nacional y, en general, todas las que nazcan en terrenos de dominio público” y “Las subterráneas cuyo alumbramiento no se haga por medio de pozos”, puesto que, el ordinal 4º, inciso III, de ese texto legal reputa de dominio privado –y, por ende, pertenecientes al dueño del predio- “Las aguas subterráneas que el propietario obtenga de su propio terreno por medio de pozos”, siendo que los sobrantes – de pozos concesionados para obtener agua con fines no domésticos y necesidades ordinarias- que salgan del terreno se convertirán en aguas de dominio público. Evidentemente, la Ley de Aguas de 1942 sigue una tesis mixta acerca de la naturaleza jurídica de las aguas subterráneas, puesto que, conjuga el carácter res nullius y, por consiguiente, apropiable de éstas si son alumbradas en terrenos privados con el demanial si surgen en un terreno cuyo titular es un ente público. Serán dos leyes posteriores, dictadas durante el curso del último cuarto del siglo pasado, las que reformaron o modificaron, tácitamente lo establecido en los artículos 1º, incisos IV, VIII y IX y 4º, inciso III, de la Ley de Aguas. En realidad, estos dos nuevos instrumentos normativos se inscriben en la corriente contemporánea de concebir las aguas subterráneas como bienes del dominio público en virtud de la unidad del ciclo hidrológico, por lo que son título habilitante suficiente para admitir un fuerte régimen de intervención administrativa para conservar la cantidad, calidad y asegurar una explotación racional y sostenida de los recursos hídricos. Así, el Código de Minería, Ley No. 6797 del 4 de octubre de 1982 y sus reformas, en su numeral 4º dispuso lo siguiente “(...) las fuentes y aguas minerales y las aguas subterráneas y superficiales, se reservan para el Estado y sólo podrán ser explotados por éste, por particulares de acuerdo con la ley, o mediante una concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa (...)”, de esta forma se produjo una publicación y nacionalización de todas las aguas subterráneas del país, incluso las que son alumbradas mediante un pozo ubicado en un predio particular para uso domésticos o necesidades ordinarias. Ulteriormente, la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 del 13 de octubre de 1995 y sus reformas, en el numeral 50 -cuyo epígrafe es “Dominio público del agua”- reforzó esa declaratoria de demanialidad y preceptuó que “El agua es de dominio público, su conservación y uso sostenible son de interés social”, este instrumento legislativo supone una afectación expresa, de las aguas continentales (aguas superficiales y subterráneas -al no distinguirlas-) al demanio*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*público del Estado y califica de interés social, con lo que se dejó expedito el camino para eventuales expropiaciones o limitaciones por razón de interés social (artículo 45 de la Constitución Política), su protección, preservación o conservación y uso sostenido o racional.*

*VIII.- MANTOS ACUÍFEROS, AREAS DE RECARGA Y DESCARGA. El acuífero es un estrato o formación geológica (depósitos no consolidados de materiales sueltos tales como arenas, gravas, mezclas de ambos, rocas sedimentarias como la caliza, rocas volcánicas, etc.) que permite la circulación del agua por sus poros o grietas, por lo que el ser humano puede aprovecharla en cantidades económicamente apreciables para atender sus necesidades. En un sentido muy lato, los mantos acuíferos son las formaciones geológicas que contienen agua, la han contenido y por las cuales el agua fluye o circula. Dos de los parámetros hidrogeológicos para definir el funcionamiento de un manto acuífero –relación entre la recarga y la extracción del agua o descarga- son la porosidad o permeabilidad –conductividad hidráulica- y el coeficiente de almacenamiento. Existen una serie de formaciones geológicas que no deben confundirse con los mantos acuíferos, así los (a) acuicludos son formaciones geológicas que contienen agua en su interior pero que no la transmiten impidiendo su explotación; en lo atinente a las aguas subterráneas no renovables, fósiles, muertas, estancadas o no fluyentes contenidas en éstos no cabe la menor duda que también son de dominio público, dado que, los artículos 4º del Código de Minería y 50 de la Ley Orgánica del Ambiente no distinguen entre aguas subterráneas y superficiales y, mucho menos, entre las subterráneas renovables y no renovables, por lo que no se les puede concebir como un res nullis susceptible de apropiación por el alumbrador particular. El (b) acuitardo, por su parte, comprende un conjunto de formaciones geológicas que contienen apreciables cantidades de agua pero las transmiten de forma muy lenta. Finalmente, el (c) acuífugo es aquella formación geológica que no contiene agua ni la puede transmitir. En lo relativo a la tipología de los acuíferos, la hidrogeología, los clasifica, según la presión hidrostática del agua encerrada en los mismos, de la forma siguiente: a) acuíferos libres, no confinados o freáticos en los que existe una superficie libre del agua encerrada en ellos en contacto directo con el aire, su tabla de agua se encuentra a presión atmosférica y no está limitado por una capa impermeable y b) acuíferos cautivos, confinados o a presión en los que el agua está sometida a una presión superior a la atmosférica. También existe la*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*subcategoría de los acuíferos colgados que son aquellos libres con una distribución espacial limitada y existencia temporal. La recarga natural de los mantos acuíferos se produce por el volumen de agua que penetra en éstos durante un período de tiempo a causa de la infiltración de las precipitaciones pluviales o de un curso de agua (v. gr. los ríos influentes). Las áreas de recarga, por consiguiente, son todas las zonas de la superficie del suelo donde las precipitaciones pluviales se filtran en el suelo hasta alcanzar la zona saturada incorporándose al acuífero. La Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 1996, en su artículo 3º, inciso l), define las áreas de recarga acuífera como “Las superficies en las cuales ocurre la infiltración que alimenta los acuíferos y cauces de los ríos (...)”. La descarga natural es el volumen de agua que, durante un período de tiempo, sale naturalmente del acuífero a través de los manantiales superficiales, subfluviales o submarinos, por evapotranspiración o por percolación vertical hacia acuíferos inferiores. La descarga artificial se produce a través de la extracción del agua mediante pozos, zanjas, trincheras o túneles. Las áreas de descarga de las aguas subterráneas comprenden todos aquellos puntos en los que la tabla de agua o nivel freático intersecta la superficie del suelo –manantiales, nacientes, filtraciones– el curso de un río o los lechos marinos o lacustres.*

*IX.- TIPOLOGIA DE LOS MANTOS ACUÍFEROS EN COSTA RICA. En nuestro país se reconocen dos tipos de familias de acuíferos: a) Volcánicos o fisurados, formados en rocas ígneas (volcánicas e intrusivas), representan los de mayores dimensiones y mejor calidad y b) Sedimentarios o granulares en formaciones superficiales. En cuanto al primer tipo debe indicarse que las rocas ígneas, naturalmente, no tienen permeabilidad, poseen una porosidad secundaria originada en la presencia de fracturas o fisuras originadas por enfriamiento o eventos tectónicos (áreas vinculadas a fallas geológicas) con lo que adquieren aptitud hidrogeológica. Este tipo de acuíferos surge en las zonas altas donde las precipitaciones son elevadas y particularmente existen rocas volcánicas, ejemplos conocidos y estudiados de éstos son los acuíferos del Valle Central (v. gr. Colima Superior e Inferior y Barva). Desde la perspectiva de la hidrogeología, nuestro país presenta condiciones ideales y excepcionales para la explotación racional y mesurada de las aguas subterráneas, puesto que la Cordillera Volcánica Central está constituida por suelos volcánicos con una elevada capacidad natural de infiltración, siempre y cuando no hayan sido compactados o erosionados por las actividades*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*humanas, con lo que cumplen una función esencial al regular la escorrentía de las aguas superficiales y la recarga de los acuíferos. La alta permeabilidad de los mantos de lava fracturados y brechosos y las condiciones de alta precipitación pluvial favorecen la formación de acuíferos de alto potencial. Las tobas existentes, a su vez, se comportan como rocas de poca permeabilidad que permiten la constitución de acuitardos que son la base de los acuíferos y permiten la transferencia vertical de aguas entre éstos. La ubicación y geomorfología de la Cordillera Volcánica Central, con todos sus acuíferos, es una fuente de primer orden de agua para satisfacer las necesidades de, por lo menos, la mitad de la población del país, incluido la Gran Área Metropolitana y poblaciones circunvecinas. La utilización del agua subterránea en esta zona se efectúa mediante pozos o la captación de manantiales para usos domésticos, industriales, agropecuarios. En la Cordillera Volcánica Central, para el año 1996, el SENARA tenía registrados 3.460 pozos de uso variado y 353 manantiales para abastecimiento público empleados por el ICAA, las corporaciones municipales, las asociaciones administradoras de acueductos rurales y otros entes. También se han localizado este tipo de acuíferos en las formaciones de Liberia y Bagaces (Provincia de Guanacaste). Se encuentra plenamente establecido que este tipo de acuíferos, por sus características petrofísicas, son más vulnerables a la contaminación en sus áreas de recarga cuando no se encuentran en zonas protegidas o reservadas y expuestos a actividades antrópicas como la deforestación, urbanización descontrolada y actividades agropecuarias intensivas y extensivas que conllevan el uso de plaguicidas y agroquímicos, por lo que se encuentran expuestos a una peligrosa y lenta degradación en su calidad ambiental. Los acuíferos superficiales están conformados por capas de rocas no consolidadas de origen reciente y diverso, se trata de rellenos aluviales de algunos valles que pueden alcanzar espesores de unos pocos metros a cien metros, están separados de la superficie por una delgada y permeable capa de suelo por lo que son altamente vulnerables a la contaminación, sobre todo cuando se encuentran debajo de zonas de ocupación antrópica (desarrollo urbano, industrial o de cultivos agrícolas). Este tipo de acuíferos son explotados en la región del Pacífico Central, como, por ejemplo, el relleno aluvial del Valle del Río Barranca que contiene dos acuíferos costeros que son el de Barranca y El Roble.*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*X.- CONTAMINACION DE LAS AGUAS SUBTERRANEAS. A diferencia de la contaminación de las aguas superficiales que suele ser patente y visible, lo que permite tomar acciones ambientales tendentes a mitigarla o erradicarla, la de las aguas subterráneas, por su propia naturaleza, suele pasar inadvertida y se hace evidente cuando ha alcanzado grandes proporciones. Los mantos acuíferos por la lenta circulación de las aguas, la capacidad de absorción del terreno y otros factores, pueden tardar mucho tiempo en mostrar la contaminación. Adicionalmente, el gran volumen de las aguas contenido hace que las contaminaciones extensas tarden un lapso prolongado en manifestarse o bien cuando se trata de contaminaciones localizadas se detectan cuando fluyen en algún sitio de explotación. Ciertamente, este tipo de aguas tienen una resistencia a contaminarse, sin embargo cuando esta se produce su regeneración puede ser extraordinariamente lenta y en ocasiones es irreversible por el alto costo de los medios para hacerlo. Está demostrado que los intentos para reparar el daño producido por contaminación a un acuífero para lograr, de nuevo, niveles de potabilidad del agua no han tenido éxito, las tecnologías para su limpieza han contribuido poco a reducir el daño y los métodos son económicamente muy elevados. A lo anterior debe agregarse la falta de infraestructura organizacional, recursos materiales, financieros y humanos, en este último caso, debidamente capacitados para evaluar, medir y, en general, monitorear la calidad de esta agua y la dimensión exacta de su contaminación. La degradación y contaminación de los mantos acuíferos le impone al legislador y a las administraciones públicas la tarea urgente e impostergable de protegerlos. La contaminación de las aguas subterráneas puede ser directa o indirecta, lo es del primer tipo cuando se introducen directamente las sustancias contaminantes en el acuífero como el caso de los pozos negros o pozos de inyección, lo es del segundo tipo cuando con dilución se produce por contaminación de la recarga natural. Los agentes de contaminación pueden ser de muy diversa índole, esto es, minerales, orgánicos degradables (excretas y purinas), orgánicos poco o no degradables (pesticidas, detergentes, hidrocarburos), biológicos (bacterias, virus, algas), radioactivos y gaseosos. La contaminación de los acuíferos depende de los condicionantes geológicos, hidráulicos y químicos de cada lugar o emplazamiento, por lo que está en función de factores locales razón por la cual se precisa del conocimiento de cada zona y del estudio de casos similares. Los orígenes de la contaminación de los acuíferos pueden ser de muy diversa índole, tales*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

como los siguientes: a) contaminación por actividad doméstica, la cual es orgánica y biológica y nace de tanques sépticos, fugas del sistema de alcantarillado, vertido de aguas negras, a lo que se debe agregar el aumento de productos químicos de uso doméstico como los detergentes; b) contaminación por actividades agrícolas, tenemos aquí el uso de abonos artificiales a base de nitratos, fosfatos y potasa o naturales -a base de estiércol-, el riego con aguas residuales y de alta salinidad y el uso de pesticidas (insecticidas, herbicidas y plaguicidas); c) contaminación por la ganadería, esencialmente, es orgánica y biológica, similar a la doméstica pero más intensa cuando se trata de granjas intensivas; d) contaminación por aguas superficiales, cuando recargan y se encuentran, a su vez, contaminadas; e) contaminación por intrusión salina, se produce cuando las aguas marinas y saladas se introducen en las regiones costeras por la sobreexplotación, a través de pozos, de los acuíferos costeros; f) contaminación por actividades mineras – mineral –, se relaciona con evacuaciones de aguas de mina y lavaderos de mineral; g) contaminación por actividades industriales, este tipo es tan variado como el tipo de industria que la origina, siendo especialmente nocivas las provocadas por metales pesados provenientes de la industria metalúrgica, así como de las industrias químicas, petroquímicas de alimentos (sustancias orgánicas) y bebidas (detergentes); h) contaminación por actividades nucleares, aunque excepcional en nuestro medio, puede provenir de plantas de tratamiento de combustibles irradiados y de minerales radioactivos y de la actividad médica; i) contaminación a través de pozos mal construidos, los pozos pueden intercomunicar varios mantos acuíferos y cuando tienen entubamientos rotos o corroídos en niveles de aguas de mala calidad o que permiten la entrada de aguas superficiales pueden ser provocables; j) contaminación a través del vertido de aguas residuales a través de pozos negros, tanques sépticos, fugas de la red de alcantarillado o vertido indiscriminatory a las Cuenca hidrográficas; k) contaminación por vertido de desechos sólidos, se produce cuando se construye un relleno sanitario en terrenos permeables o no impermeabilizados a través de los lixiviados; l) contaminación por pozos de inyección - forma de utilización del subsuelo como almacén de residuales- mal proyectados, construidos o utilizados.

**XI.- CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS EN EL VALLE CENTRAL DE COSTA RICA.** La principal amenaza de contaminación de los mantos acuíferos en Costa Rica y, por

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*consiguiente, de las aguas subterráneas lo constituyen dos factores: a) el crecimiento de la población y la expansión urbana descontrolada sobre las áreas de recarga, fenómenos que generan lixiviados de desechos sólidos y líquidos de origen doméstico e industrial, la incapacidad de infiltración de los suelos, la impermeabilización de las zonas de recarga y la sobreexplotación de los acuíferos; b) la utilización de agroquímicos en la agricultura intensiva del café, banano, algodón, plantas ornamentales y c) impermeabilización de las áreas de recarga por cambios en el uso del suelo, deforestación y ganadería extensiva. En el caso de los acuíferos que abastecen el Gran Área Metropolitana (Colima Superior e Inferior, La Libertad y Barva) se han observado evidencias de algún impacto de contaminación bacteriológica (sic), industrial e incremento de nitratos, por la expansión urbana y la agricultura intensiva en las áreas de recarga. En lo relativo a los nitratos, pese a la buena calidad físico-química y bacteriológica (sic) del agua, se ha detectado una tendencia al incremento de las concentraciones de nitrato, gradiente hidráulica abajo, lo que denota que el agua subterránea está siendo afectada, directa o indirectamente, por la descarga de tanques sépticos y el uso de fertilizantes nitrogenados utilizados en las hortalizas y cafetales. De la misma forma, se ha detectado una sobreexplotación de las aguas subterráneas por extracciones concentradas lo que ha causado un descenso en los niveles de agua y en el caudal de los manantiales y una eventual impermeabilización de las áreas de recarga al estar ubicados los acuíferos en las zonas de mayor crecimiento urbano con un acelerado desarrollo habitacional mediante urbanizaciones, cuyos efectos, según se estima, serían importantes si se impermeabiliza una zona mayor al 20% del área de recarga.*

*XII.- PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS. Por las características de la contaminación de los mantos acuíferos destinados al abastecimiento público y su difícil regeneración, las medidas para evitar la contaminación deben ser preventivas y protectoras, mediante la prohibición de ciertas actividades humanas en determinadas zonas u ordenando medidas de seguridad sobre ciertas actividades potencialmente contaminantes. Nuestro ordenamiento jurídico-administrativo (legislación, reglamentos y decretos) carece, lamentablemente, de una regulación precisa, clara y completa para la protección de los mantos acuíferos, zonas de recarga y áreas de captación de aguas subterráneas. En la legislación extranjera (v. gr. Ley de Aguas española 29/1985 del 2 de agosto) se prevén algunas*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*potestades extraordinarias de intervención administrativa en la economía del agua que atañen directamente a la protección de los mantos acuíferos, en aras de lograr un aprovechamiento sostenido de los recursos hídricos, esto es, para garantizar una disponibilidad de agua en cantidad suficiente y calidad requerida para atender la necesidades humanas y ecológicas presentes y futuras. Estas potestades administrativas extraordinarias, que deben ser admitidas en nuestro ordenamiento jurídico -pese a su falta de regulación- como implícitas en la competencia expresa y general de protección y conservación de las aguas subterráneas que tienen atribuidas el Estado y los entes descentralizados del sector hídrico, tienen sustento en la necesidad de lograr una utilización racional y equilibrada del agua. La escasez y degradación de las condiciones naturales del recurso hídrico imponen la posibilidad administrativa de adoptar tales medidas para evitar su agotamiento o deterioro irreversible y de superar, temporalmente, los efectos nocivos que pueda generar una crisis hídrica. Este tipo de medidas administrativas suponen diversas restricciones y controles drásticos sobre los múltiples usos o aprovechamientos de agua –en especial los generales o especiales de carácter privado- y sobre las actividades preexistentes que puedan afectar el recurso en cuanto se justifican en un interés público, por lo que no afectan el derecho de propiedad o la integridad del patrimonio. En esencia, tales medidas deben ser reputadas como limitaciones de interés social que no vacían de contenido el derecho de propiedad o amplían el dominio público sobre las aguas subterráneas sin previa indemnización sino que moldean su contenido esencial por lo que deben ser soportadas, al tratarse de un sacrificio o una carga general, por todos los usuarios, los que, en último término, son los beneficiarios de éstas, en tanto están orientadas a corregir una situación coyuntural de carestía o contaminación inminente que afecta la economía del recurso hídrico en una zona determinada. Tales medidas administrativas de intervención, virtualmente contenidas en los artículos 32 de la Ley de Aguas de 1942 y 10° del Reglamento de Perforación y Explotación de Aguas Subterráneas (Decreto Ejecutivo No. 30387 del 29 de abril del 2002), pueden ser las siguientes:*

*a) Perímetros de protección de los mantos acuíferos: Una de los instrumentos más novedosos en la protección de los recursos hídricos es la definición de perímetros de protección para la conservación del recurso y de su entorno. Esta medida de intervención administrativa busca preservar la calidad y cantidad del agua contenida pero también*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*de su continente, esto es, de la formación geológica denominada acuífero. Esa actividad consiste en proyectar y trazar sobre la superficie una demarcación bajo la que se asienta un acuífero o parte de éste, en la que se establece un régimen específico de utilización del dominio hidráulico –ordenación y restricción de las concesiones de agua preexistentes, impedimento de otorgar nuevas- y de control de las actividades e instalaciones que puedan afectarlo –a través de autorizaciones- (v. gr. minas, canteras; actividades urbanas que incluyan tanques sépticos, cementerios, rellenos sanitarios –almacenamiento, transporte y tratamiento de residuos sólidos y líquidos-; actividades agrícolas y ganaderas con depósito y distribución de fertilizantes y plaguicidas, riego con aguas residuales y granjas; actividades industriales con almacenamiento, transporte y tratamiento de hidrocarburos líquidos o gaseosos, productos químicos, farmacéuticos y radiactivos, industrias alimentarias y mataderos, etc.). Evidentemente, la definición de perímetros por las autoridades nacionales –MINAE e ICAA- debe ser respetada por los gobiernos locales (Municipalidades) y el INVU (dada su competencia residual en materia de planificación urbana en ausencia de planes reguladores locales) para compatibilizar, desarrollar y reflejar efectivamente los condicionamientos establecidos en la definición de los perímetros de protección en la normativa contenida en los respectivos Planes Reguladores sobre los usos de suelo o de ordenación del territorio (v. gr. reglamento de zonificación, de construcciones, etc.). Obviamente, a lo anterior debe añadirse la protección alrededor de las áreas de captación (pozos -PPP: perímetros de protección de los pozos-, manantiales, nacientes, etc.-), mediante la definición de una zona alrededor en la que se prohíban o limiten determinadas actividades humanas regulándose o controlándose el uso del suelo. La determinación del perímetro depende de la zona de captura o de carga del pozo (ZOC) y su extensión depende de las características y propiedades del área de captación y del terreno de recarga, puesto que, las normas no pueden ser iguales para el caso de terrenos permeables o fisurados que para los que tengan formaciones impermeables. La definición de perímetros debe conjugarse con la cartografía de vulnerabilidad o susceptibilidad natural de los mantos acuíferos de abastecimiento a las cargas de contaminación antrópica, en función de sus características hidrogeológicas y geoquímicas, ante problemas de contaminación antropogénica, lo que se logra mediante el levantado de mapas. Sendas medidas, perímetros de protección y la*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*cartografía de vulnerabilidad son idóneas para poder reubicar a tiempo un determinado tipo de actividad, la fuente de abastecimiento o, en último término, introducir métodos e instrumentos técnicos para el tratamiento y disposición de los agentes contaminantes. Las medidas a tomar a partir de los perímetros y cartografía de vulnerabilidad varían según se trate de una (a) área sin ocupación territorial, siendo útil para definir las actividades que en el futuro puedan instalarse o no; (b) áreas ya ocupadas, en cuyo caso se efectúa un mapeo de la vulnerabilidad natural y de las áreas con mayor susceptibilidad a la contaminación, pudiéndose, ante la amenaza de un índice elevado de contaminación, reubicar las actividades, las fuentes de abastecimiento e introducir tecnología para el tratamiento y disposición de contaminantes; (c) áreas ya contaminadas, para lo cual se podrán buscar fuentes alternas, evitar la propagación de las plumas de contaminación y, de ser posible, por su elevado costo, tratar las aguas del acuífero después de su extracción; (d) áreas para nuevas captaciones, supuesto en el cual se debe inventariar las actividades potencialmente contaminantes y el área de impacto de cada una de éstas.*

*b) Declaración de acuífero sobreexplotado: La sobreexplotación de un acuífero sobreviene cuando las extracciones o aprovechamientos son tan intensivos –descarga- y fuertes que superan los volúmenes de la recarga, con lo que las reservas de agua del acuífero se disminuyen progresivamente y se degradan. La sobreexplotación provoca nefastos efectos económicos y naturales; entre los primeros, los usuarios pueden experimentar el encarecimiento de los costos de extracción – más energía para hacer fluir las mismas cantidades de agua o gastos para reprofundizar un pozo para alcanzar el nivel de agua-, agotamiento de los pozos ubicados en las zonas periféricas del acuífero y en las de mayor concentración de perforaciones; entre los efectos de carácter natural, está la merma en los caudales de aguas en manantiales, ríos, arroyos, quebradas, lagunas, lagos y humedales con lo que se pone en peligro la existencia de éstos y la afectación de la capacidad de las formaciones geológicas – acuíferos – para almacenar agua al disminuir el espacio intersticial en las rocas por falta de la presión interior que aporta el agua, la subsidencia (sic) del terreno por compactación, con alteración del acuífero, aparición de grietas y corrimiento de laderas. En la hipótesis de la sobreexplotación del acuífero, la autoridad administrativa competente puede declarar ese estado para revertir el estado de cosas a través de una ordenación,*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*restricción y reparto de las extracciones o aprovechamientos preexistentes para lograr una explotación racional y la inmediata suspensión de las solicitudes nuevas o de modificación de concesiones pendientes a ese momento. Desde luego, que, también, se pueden implementar medidas de ahorro y buena utilización de los recursos como el tratamiento y depuración de las aguas residuales para ser reutilizadas en el riego de ciertos cultivos, sistemas de riego por goteo o nocturno para paliar los efectos de la evapotranspiración, la recarga artificial, etc..*

*c) Declaración de acuífero en proceso de intrusiones salinas: Se estima que un acuífero está en proceso de salinización cuando, como consecuencia directa de las extracciones, se registran aumentos generalizados y progresivos de concentración salina de las aguas captadas con lo que se corre el peligro de convertirse en inutilizables. La salinización supone una reducción del espesor de la capa de agua dulce bajo la que asciende el agua marina, de modo que el agua de los pozos deja de ser potable e, incluso, inservible para usos domésticos o de riego, siendo la recuperación de acuífero muy difícil o casi imposible. Este problema que se puede presentar en nuestro país, sobre todo, en los acuíferos costeros sobreexplotados –intrusión de origen marítimo- de forma gradual o generalizada, aunque no cabe descartar, en otros puntos, la intrusión de origen continental. La causa de la intrusión salina se encuentra en una explotación irracional o sobreexplotación, por lo que deben implementarse medidas similares a las dispuestas para cuando se produce ese problema tales como la ordenación, restricción y reparto de los aprovechamientos o usos preexistentes y suspensión de las solicitudes nuevas o de modificación de concesiones.*

*d) Estados de necesidad y crisis hídrica: En circunstancias anómalas, excepcionales y coyunturales que provocan una calamidad pública o conmoción interna (v. gr. sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o intrusión salina generalizada de éstos), el Estado –a través del Poder Ejecutivo- y, con fundamento en el principio de necesidad, puede adoptar las medidas necesarias e idóneas respecto a la utilización del dominio público hidráulico para superar ese estado de cosas o evitar que se agrave. Cuando cesa el estado de necesidad y se restablece la normalidad se pueden adoptar otro tipo de medidas como las anteriormente expuestas (perímetros de protección, declaración de acuíferos sobreexplotados o en proceso de salinización).*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

XIII.- PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS EN COSTA RICA. El artículo 31 de la Ley de Aguas No. 246 del 27 de agosto de 1942, declara como “reserva de dominio a favor de la Nación” lo siguiente: “a) Las tierras que circunden los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potables, en un perímetro no menor de doscientos metros de radio; b) La zona forestal que protege o debe proteger el conjunto de terrenos en que se produce la infiltración de aguas potables (...)”. Esta declaratoria resulta de suma importancia, puesto que, a partir de la misma surge la obligación del Estado, a través de sus órganos competentes, de fijar y determinar las áreas de protección perimetral de los pozos o áreas de captación – de 200 metros- y, desde luego, de las áreas de recarga de los mantos acuíferos –zona en que “se produce la infiltración de aguas potables”- que cuenten o deban contar con una capa forestal para su protección que son tan sensibles para su conservación y protección. De la misma forma, a partir de tal afectación expresa, el Estado puede ejercer las acciones reivindicatorias y posesorias para garantizar la indemnidad de esas zonas y substraerlas de todo tipo de contaminación sometiéndolas a un fuerte régimen de control del uso del suelo, atribución que, muy probablemente, ha omitido ejercer de forma oportuna y exacta. El numeral 32 de la Ley de Aguas de 1942 establece que “Cuando en un área mayor de la anteriormente señalada exista peligro de contaminación en las aguas superficiales o en las subterráneas, el Poder Ejecutivo, por medio de la Sección de Aguas Potables –actualmente ICAA- (...) dispondrá en el área dicha las medidas que juzgue oportunas para evitar el peligro de contaminación”, esta norma le impone un ineludible deber de colaboración y cooperación al Poder Ejecutivo con el ICAA para adoptar todos los actos y providencias administrativas oportunas y convenientes para conjurar el peligro de contaminación en un área mayor a los perímetros de protección de las áreas de recarga de los acuíferos y zonas de captación. El contenido de la norma es sumamente significativo y rico, puesto que, habilita al Estado para adoptar cualquier medida oportuna para evitar los daños y perjuicios irreversibles que podría provocar un estado de emergencia por crisis hídrica. Evidentemente se trata, también, de una competencia que no ha sido ejercida responsablemente o infrutilizada. La Ley General de Agua Potable, No. 1634 del 18 de septiembre de 1953, en su artículo 2º, establece que “Son de dominio público todas aquellas tierras que tanto el Ministerio de Obras Públicas como el Ministerio de

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Salubridad Pública –órganos del Poder Ejecutivo que fueron sustituidos por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados por virtud de su Ley de Creación No. 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas y, más concretamente, el artículo 2º, inciso h), que le encomendó hacer cumplir la Ley General de Agua Potable- consideren indispensables para construir o para situar cualquiera parte o partes de los sistemas de abastecimiento de aguas potables, así como para asegurar la protección sanitaria y física, y caudal necesarios de las mismas (...)*”, evidentemente, esta norma tiene una enorme trascendencia, puesto que, se declara de dominio público las áreas de captación que pueden incluir los manantiales o nacientes –forma de descarga natural de las aguas subterráneas- y, lo que es más importante, le otorga la condición de bien demanial a todos aquellos terrenos necesarios para asegurar la protección sanitaria y física y su caudal, lo cual, necesariamente, incluye las áreas de recarga de los mantos acuíferos claramente delimitadas a través de la actividad perimetradora ya indicada, puesto que, la desprotección de estas zonas incide, necesariamente, en la calidad –por contaminación- y caudal –por impermeabilización o sobreexplotación- de las aguas para consumo y uso humanos que brotan de un manantial. La Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 1996, en su artículo 33, incisos a) y d), respectivamente, dispone que son áreas de protección las “ (...) que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal” y “Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites serán determinados por los órganos competentes establecidos en el Reglamento de esta ley”, evidentemente estas normas le dan sustento a la actividad o intervención administrativa para definir los perímetros de protección de los acuíferos y zonas de captación. La Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 del 13 de octubre de 1995, en su artículo 51, indica que para la conservación y uso sostenible del agua, deben aplicarse, entre otros, los siguientes criterios: “a) Proteger, conservar y en lo posible, recuperar los ecosistemas acuáticos y los elementos que intervienen en el ciclo hidrológico”, “b) Proteger los ecosistemas que permiten regular el régimen hídrico” y “c) Mantener el equilibrio del sistema agua, protegiendo cada uno de los componentes de las cuencas hidrográficas”. Se establece así la necesidad de proteger y conservar la integridad y unidad del ciclo hidrológico sin hacer distinciones, el cual comprende, especialmente, las aguas subterráneas. Finalmente, los artículos 5º, inciso e), párrafo in fine de la Ley de Creación del

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*ICAA (No. 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas) y 15 de la Ley de Creación del SENARA (No. 6877 del 18 de julio de 1983 y sus reformas) coronan el marco normativo para la protección institucional de las aguas subterráneas al indicar, respectivamente, “Se declaran de utilidad pública y de interés social, y podrán ser expropiados, los terrenos necesarios para la conservación y protección de los recursos de agua, así como para las construcciones que se hagan necesarias en la captación (...)” “Decláranse de interés público las acciones que promueve el Estado, con el objeto de asegurar la protección y el uso racional de las aguas (...)”. En el ordenamiento jurídico-administrativo de las aguas nos encontraremos, también, con una serie de obligaciones y cargas impuestas a los particulares y sujetos de derecho público –entes y órganos públicos- para una adecuada protección del dominio público hidráulico subterráneo y superficial. Así la Ley de Aguas de 1942 y otros cuerpos legislativos, establecen una serie de prohibiciones y obligaciones para los propietarios y usuarios de los manantiales –que son un componente del área de descarga de un manto acuífero-, como las siguientes: a) los usuarios o concesionarios deben ajustarse a los reglamentos de policía y salubridad en cuanto a las aguas sobrantes que son devueltas a un manantial para evitar contaminaciones o fetidez –de no hacerlo pueden perder el aprovechamiento especial y sufrir pena de multa- (artículos 57 y 166, inciso III, ibidem), de modo concordante, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre No. 7317 del 21 de octubre de 1992, en su artículo 132, párrafo 1º, prohíbe “(...) arrojar aguas servidas, aguas negras, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no (...) lagos (...)” y le impone al que incumpla la norma una multa de 50.000 a 100.000 colones convertible en pena de prisión de uno a dos años. b) Se prohíbe la construcción de estanques para criaderos de peces en los manantiales destinados al abastecimiento de poblaciones (artículo 63 ibidem). c) Los propietarios de terrenos en los que existan manantiales en cuyos contornos hayan sido destruidos los bosques que les brindaban abrigo están obligados a plantar árboles en las márgenes a una distancia no mayor de 5 metros (artículo 148 ibidem). d) Se prohíbe destruir, tanto en bosques nacionales como particulares, los árboles situados a menos de 60 metros de los manantiales que nacen en los cerros o a menos de 50 metros de los que surgen en terrenos planos (artículo 149 ibidem), la Ley Forestal, No. 7575 del 13 de febrero de 1996, dispone, en su artículo 34, de forma coincidente, que*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*“Se prohíbe la corta o eliminación de árboles en las áreas de protección que bordean las nacientes permanentes y de recarga y los acuíferos de los manantiales”. e) Toda solicitud de aprovechamiento de aguas vivas, corrientes y manantiales deberá dirigirse al Ministerio de Ambiente y Energía con la presentación de una serie de requisitos (artículo 178 ibidem). En lo tocante a los entes y órganos públicos que tienen competencia y responsabilidades en materia de protección de las aguas subterráneas, se establecen una serie de obligaciones y prohibiciones tales como las siguientes: a) Se le prohíbe a las Municipalidades enajenar, hipotecar o comprometer de otra manera, arrendar, dar en esquilmo, prestar o explotar por su propia cuenta – sobre todo si supone deforestación- las tierras que posean o adquieran en las márgenes de los ríos, arroyos o manantiales o en cuencas u hoyas hidrográficas en que broten manantiales o en que tenga sus orígenes (artículos 154 y 155 ibidem). b) Se obliga a las Municipalidades a reforestar tales terrenos (artículo 156 ibidem). c) Se obliga a toda Municipalidad, Junta de Educación, Junta de Protección Social y, en general, a todo “organismo de carácter público”, consultar para obtener el respectivo permiso al Ministerio de Agricultura para enajenar, hipotecar, dar en arriendo, esquilmo o explotar por su cuenta terrenos que posean o adquieran en los que existan aguas de dominio público utilizables (artículo 157 ibidem). La Ley General de Salud, No. 5395 del 30 de octubre de 1973 y sus reformas, de su parte, contiene normas específicas para la protección y conservación efectiva de las aguas subterráneas, así el artículo 275 estipula que “Queda prohibido a toda persona natural o jurídica contaminar las aguas superficiales, subterráneas (...) directa o indirectamente, mediante drenajes o la descarga o almacenamiento, voluntario o negligente, de residuos o desechos líquidos, sólidos o gaseosos, radiactivos o no radiactivos, aguas negras o sustancias de cualquier naturaleza, que, alterando las características físicas, químicas y biológicas del agua la hagan peligrosa para la salud de las personas, de la fauna terrestre y acuática o inservible para usos domésticos, agrícolas, industriales o de recreación.”, por su parte el numeral 276 establece que solo con permiso del Ministerio se podrán hacer drenajes o proceder a la descarga de residuos o desechos sólidos o líquidos u otros que puedan contaminar el agua superficial, subterránea, o marítima, “(...) ciñéndose a las normas y condiciones de seguridad reglamentaria y a los procedimientos especiales que el Ministerio imponga en el caso particular para hacerlos inocuos”. Los*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*artículos 285 y 291 de ese cuerpo normativo, respectivamente, obligan a toda persona a eliminar las excretas y aguas negras de forma adecuada y sanitariamente para evitar la “contaminación del suelo y de las fuentes naturales de agua para el uso y consumo humano” y prohíben la descarga de residuos industriales o de establecimientos de salud en el alcantarillado para “evitar la contaminación de las fuentes o cursos de agua”. Finalmente, el artículo 309 de esa ley establece que a los urbanizadores el Ministerio de Salud les aprobará el proyecto, entre otras cosas, si éste “(...) dispone de sistemas sanitarios adecuados (...) de disposición de excretas, aguas negras y aguas servidas”.*

*XIV.- ENTES Y ORGANOS ADMINISTRATIVOS RESPONSABLES DE LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS Y, EN ESPECIAL, DE LOS MANTOS ACUÍFEROS. DELIMITACION DE COMPETENCIAS. La gestión de los recursos hídricos subterráneos comprende diversos aspectos tales como la investigación de su potencial, identificación, categorización, planificación de sus usos, protección, aprovechamiento racional, prevención y sanción del daño ecológico o contaminación, control y seguimiento ambiental de su uso, etc.. Consecuentemente, lo idóneo es que existiera un ente administrativo regulador y rector en la materia, sin embargo, las competencias para el manejo integrado de los recursos hídricos subterráneos se encuentran dispersas y fragmentadas, por lo que, ocasionalmente, son exclusivas o excluyentes de un solo ente y, la mayoría de las veces, concurrentes, compartidas o paralelas lo cual requiere de un esfuerzo de coordinación administrativa particular para asegurar su utilización sostenible. En el conjunto heterogéneo y disperso de entes y órganos administrativos que conforman la administración pública costarricense se puede identificar un sector de éstos que tienen asignadas, por ley o reglamento, una serie de competencias irrenunciables, intransferibles e imprescriptibles en materia de conservación y protección de aguas subterráneas que no pueden declinar y deben ejercer de forma efectiva en aras de un derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de todos los habitantes del país. En ese sector del aparato público o de organizaciones serviciales para la satisfacción de las necesidades de toda la colectividad, se puede identificar un grupo que pertenece a la administración central o ente público mayor –Estado- que son, preponderantemente algunos Ministerios u órganos de éstos-*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*y otro conformado por entes descentralizados funcionalmente o por servicios –de carácter técnico- y territorialmente –Municipalidades-.*

*1.- Administración Central.*

*a) Ministerio de Ambiente y Energía y sus órganos el Departamento de Aguas y el Órgano Asesor de Aguas.*

*El artículo 3º, inciso l), de la Ley Forestal, No 7575 del 13 de febrero de 1996, le impone al Ministerio de Ambiente y Energía la competencia indeclinable de delimitar las áreas de recarga acuífera – por propia iniciativa o de organizaciones interesadas, y previa consulta al ICAA, el SENARA o cualquier otra entidad técnicamente competente en materia de aguas.*

*El artículo 17, párrafo 1º, de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre faculta y habilita al Ministerio de Ambiente y Energía para “(...) coordinar acciones con los entes centralizados (sic.) o descentralizados que ejecuten programas agropecuarios de conservación de suelos, aguas y bosques, con el fin de lograr el aprovechamiento “sostenible” de la vida silvestre”.*

*Este Ministerio cumple un rol de fundamental importancia en una de las vertientes de la administración de los recursos hídricos como lo es el control o fiscalización en el aprovechamiento y uso de las aguas subterráneas para asegurar su explotación racional. El Reglamento de Perforación y Explotación de Aguas Subterráneas (Decreto Ejecutivo No. 30387 del 29 de abril de 2002), dispone en su ordinal 1º que “Toda empresa perforadora debe inscribirse (...) ante el Departamento de Aguas, con el fin de que se le extienda la licencia que le permita ejercer actividades de perforación y exploración de aguas subterráneas”. Estas funciones son compartidas con el SENARA y el ICAA, puesto que, el Departamento de Aguas del MINAE debe trasladarles el asunto para que, respectivamente, emitan criterio técnico, se asigne el número de pozo, se registre en el Registro Nacional de Pozos –SENARA- y se dictamine sobre el perjuicio o no a las fuentes de abastecimiento de agua destinadas al consumo humano –ICAA- (artículo 7º). Este reglamento establece que se denegará el permiso de perforación en las zonas que no permitan una explotación racional del recurso hídrico tales como las declaradas por el Estado u otra institución competente área de protección y reserva acuífera, las que sufran sobre-explotación, bajo condiciones de vulnerabilidad de la capacidad máxima de explotación del acuífero, las susceptibles de intrusión salina, contaminación y otras razones que a juicio del*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*MINAE y SENARA afecten el acuífero e impidan su explotación y las de interferencia con otros pozos o nacientes de agua (artículo 10°).*

*Mención especial merece el Departamento de Aguas, adscrito al Instituto Meteorológico (sic) Nacional –órgano del MINAE-, cuyas funciones de interés, entre otras, a tenor del artículo 3° del Decreto Ejecutivo No. 26635-MINAE del 18 de diciembre de 1997, son las siguientes:*

*“ a) Definir las políticas nacionales en cuanto al recurso hídrico.*

*b) Ejercer el dominio, vigilancia, control y administración de las aguas nacionales.*

*c) Tramitar las solicitudes de concesión para el desarrollo de fuerzas hidráulicas para la generación de electricidad.*

*d) Tramitar y autorizar los permisos para la perforación de pozos para la extracción de aguas. (...)*

*J) Inscribir las empresas perforadoras de pozos y las sociedades de usuarios, así como los movimientos que se realicen en sus estatutos y representantes (...)*

*n) Aplicar las sanciones establecidas en la Ley de Aguas, previo cumplimiento del debido proceso (...)”*

*El Jefe de este Departamento, tiene, a su vez, importantes competencias en la materia (artículo 4°), tales como las siguientes: a) emitir informes de recomendación sobre concesiones, traspasos, aumentos de caudal, ampliación de uso o cualquier otro trámite referido al aprovechamiento del recurso hídrico; b) aprobar los permisos de perforación de pozos, etc.. En el ordinal 5° del referido decreto se crea el “Órgano Asesor de Aguas” integrado por representantes de diversos entes involucrados en el sector hídrico (ICAA, SENARA, ICE, Universidades Públicas, UNGL, etc.), entre cuyas funciones figuran las siguientes (artículo 7° ibidem): a) Asesorar y recomendar lineamientos de políticas en materia de recursos hídricos, considerando los planes de desarrollo nacional y sectorial, disponibilidad hídrica y la normativa legal existente); b) Revisar y pronunciarse sobre el Balance Hídrico propuesto por el Departamento de Aguas y su administración para cada región del país y c) Asesorar al Departamento de Aguas en la fijación de dotaciones por parte de éste, para el uso del agua según la actividad productiva y la región en que se desarrolle.*

*b) Ministerio de Salud.*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Las competencias de este ministerio se encuentran circunscritas a hacer efectivas las prohibiciones establecidas en los ordinales 275, 276, 285 y 291 de la Ley General de Salud – contaminación directa e indirecta de las aguas superficiales y subterráneas y descarga de residuos industriales o de salud en el alcantarillado- y de sancionar su transgresión. Asimismo, le corresponde aprobar los proyectos urbanísticos cuando dispongan de sistemas sanitarios adecuados de disposición de excretas, aguas negras y servidas (artículo 309 ibidem).*

*c) Ministerio de Agricultura y Ganadería.*

*El MAG tiene, realmente, una competencia secundaria o residual en la materia, puesto que, la Ley sobre el Uso, Manejo y Conservación de Suelos No. 7779 del 30 de abril de 1998, en su artículo 21, le impone en materia de aguas el deber de coordinar con el SENARA y cualquier otra institución competente “(...) la promoción de las investigaciones hidrológicas, hidrogeológicas y agrológicas en las cuencas hidrográficas del país, así como en las prácticas de mejoramiento, conservación y protección de los suelos en las cuencas hidrográficas (...).*

*2.- Administración descentralizada.*

*a) ICAA (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados)*

*La Ley Constitutiva del ICAA (No. 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas) le atribuye, en lo que es de interés, las siguientes competencias (artículo 2º): a) Dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas (...) c) Promover la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica, así como el control de la contaminación de las aguas (...) d) Asesorar a los demás organismos del Estado y coordinar las actividades públicas y privadas en todos los asuntos relativos al (...) control de la contaminación de los recursos de agua (...) siendo obligatoria, en todo caso, su consulta, e inexcusable el cumplimiento de sus recomendaciones (...) f) Aprovechar, utilizar, gobernar o vigilar, según sea el caso, todas las aguas de dominio público indispensables para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley, en ejercicio de los derechos que el Estado tiene sobre ellas, conforme a la ley número 276 de 27 de agosto de 1942, a cuyo efecto el Instituto se considerará el órgano sustitutivo de las potestades atribuidas en esa ley al Estado, ministerios y municipalidades”. De su parte el artículo*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

5° de esa ley habilita al ICAA para “c) Adquirir en propiedad bienes muebles e inmuebles” y “e) Tramitar las expropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, siendo que este mismo inciso en su párrafo 2° declara de utilidad pública y de interés social, pudiendo ser expropiados, “(...) los terrenos necesarios para la conservación y protección de los recursos de agua, así como para las construcciones que se hagan necesarias en la captación (...). El numeral 21 de la ley de Creación le confiere al ICAA la potestad de aprobar o improbar todo proyecto de construcción, ampliación o modificación de sistemas de disposición de aguas servidas y pluviales, público o privado, siendo la misma obligatoria, so pena de nulidad, en tratándose de construcción de fraccionamientos, urbanizaciones o lotificaciones. Finalmente, el artículo 22 de su ley de creación establece que “Es obligación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado sufragar los gastos que demanden la conservación, ampliación y seguridad de los bosques que sirvan para mantener las fuentes de aguas, en las propiedades de aquellas Municipalidades donde asuma los servicios de aguas y alcantarillado”.

De acuerdo con el artículo 2°, inciso h), de la Ley de Creación de este ente descentralizado (No. 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas) es parte de sus competencias la de hacer cumplir la Ley de Agua Potable, No. 1634 del 18 de septiembre de 1953, siendo que el artículo 16 de este último cuerpo normativo prohíbe las instalaciones, edificaciones o labores comprendidas en las “zonas cercanas a fuentes de abastecimiento (...) que perjudique en forma alguna (...) las condiciones físicas, químicas o bacteriológicas (sic) del agua; esta zonas serán fijadas por el Ministerio de Obras Públicas y Salubridad Pública” –órganos que, como ya se indicó fueron sustituidos, para todos los efectos legales, por el ICAA-. Consecuentemente, al ICAA, también, le compete definir las áreas de protección de fuentes de abastecimiento tales como los manantiales o nacientes que son una forma natural de descarga de las aguas subterráneas. El artículo 34, párrafo in fine, de la Ley Forestal le impone la realización de los alineamientos de las áreas de protección al INVU. Se trata, en realidad, de una competencia que no es exclusiva o excluyente del ICAA o del INVU, sino concurrente o compartida, por lo que los dos entes públicos tienen el deber de ejercerla.

El artículo 3° de la Ley General de Agua Potable, No. 1634 del 18 de septiembre de 1953, le impone la obligación al ICAA de “(...) seleccionar y localizar las aguas destinadas al servicio de cañería (...),

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*con lo cual es responsabilidad de este ente efectuar un inventario pormenorizado de las nacientes que puedan ser utilizadas para proveer de agua de consumo humano a las poblaciones, lo anterior, independientemente, de encontrarse el suministro y distribución en manos de un Municipio en un cantón determinado.*

*b) SENARA (Sistema Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento).*

*A pesar de tener aparentemente limitada su competencia a los distritos de riego, avenamiento y control de inundaciones –unidades físicas técnico-administrativas de carácter agropecuario para el logro de su desarrollo socioeconómico definidas por Decreto Ejecutivo a solicitud de este ente (artículos 17 y 18 de su Ley de Creación No. 6877 del 18 de julio de 1983 y sus reformas)-, es lo cierto que su ley constitutiva le asigna importantes competencias en materia de aguas subterráneas, las cuales, evidentemente, tienen una vocación nacional y, por consiguiente, no se circunscriben a los meros distritos de riego. Lo anterior resulta corroborado por los antecedentes de este ente público, puesto que, la Ley No. 5438 del 17 de diciembre de 1973 –que ratificó y sustituyó el Decreto Ejecutivo No. 1878-P del 22 de julio de 1972-, actualmente derogada, creó el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas (SENAS) con una vocación claramente nacional para la planificación, investigación y asesoría de todo lo relativo a la materia. Así, entre otros objetivos, el SENARA tiene el de procurar el aprovechamiento óptimo y justo de los recursos de (...) aguas –tanto superficiales como subterráneas- en las actividades agropecuarias (...) en los distritos de riego” (artículo 2º). Entre sus funciones figura la de “Investigar, proteger y fomentar el uso de los recursos hídricos del país tanto superficiales como subterráneos” y “Realizar, coordinar, promover y mantener actualizadas las investigaciones hidrológicas, hidrogeológicas (...)” (artículo 3º, incisos d y e). En el artículo 4º, se establece que le compete al SENARA promover y dirigir la coordinación y colaboración con otras instituciones y entidades competentes en materias tales como “Prevención, corrección y eliminación de todo tipo de contaminación de las aguas en los distritos de riego”, “Elaboración y actualización de un inventario de las aguas nacionales, así como la evaluación de su uso potencial para efectos de aprovechamiento en los distritos de riego” y “Construcción y mantenimiento de las obras necesarias para la conservación y renovación de los manos acuíferos aprovechables para las actividades agropecuarias en los distritos de riego” (incisos c, ch y f). Dentro de*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*las atribuciones de la Junta Directiva está la de expedir los acuerdos de solicitud de recuperación, expropiación o compra de las “(...) tierras en que asienten o subyazcan recursos hídricos (...)” (artículos 6° y 7°).*

*c) INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo).*

*El artículo 34, párrafo 2°, de la Ley Forestal dispone que los alineamientos de las áreas de protección contempladas en su artículo 33, entre las que figuran las que bordean las nacientes permanentes, las de recarga y los acuíferos de los manantiales, serán realizados por el INVU. Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo No. 25902-MIVAH-MP-MINAE del 12 de febrero de 1997, le impone a esa entidad la fiscalización del “Área de Control Urbanístico” que comprende algunos de los distritos de las Provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago, siempre que el Gobierno Municipal no haya promulgado un Reglamento de Zonificación, siendo que en la “zona de especial protección” toda edificación se debe construir bajo estricto control debiéndose aprobar un Estudio de Impacto Ambiental por el MINAE y construir una planta de tratamiento para aguas residuales autorizada por el ICAA y el Ministerio de Salud para evitar “(...) la contaminación de los mantos acuíferos y de los cauces fluviales a que (sic.) desemboquen”.*

*d) MUNICIPALIDADES.*

*Las corporaciones municipales tienen un papel de primer orden en la protección y conservación de las aguas subterráneas a través de una serie de instrumentos indirectos. Así, la Ley de Planificación Urbana (No. 4240 del 15 de noviembre de 1968), hace más de 35 años, con fundamento en el ordinal 169 de la Constitución Política -en cuanto les compete “La administración de los intereses y servicios locales en cada Cantón”- les impuso el deber de promulgar un plan regulador para planificar y controlar el desarrollo urbano y los reglamentos de desarrollo urbano conexos (artículos 15 y siguientes). Dentro de ese plan regulador y el reglamento de zonificación, las Municipalidades deben identificar, a efecto de regular, controlar y restringir las actividades humanas (industrial, urbanística, agropecuaria, etc.), las áreas o zonas reservadas por ubicarse en las mismas un manto acuífero o su área de recarga o descarga. Por aplicación de los derechos fundamentales a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 de la Constitución Política), a la vida y la salud humanas (artículo 21 ibidem) y en aras de un desarrollo sostenible los cantones que por sus características*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*geomorfológicas cuentan en su circunscripción terrenos que alberguen mantos acuíferos, áreas de recarga y descarga de éstos, manantiales y nacientes están especialmente llamados y obligados a regular y normar, responsable, eficiente y eficazmente, tales extremos, puesto que, en ocasiones las aguas subterráneas no solo proveen al consumo y uso de las poblaciones del cantón sino a diversos cantones lo que demuestra un claro interés supralocal o nacional. Los habitantes de esas localidades, de su parte, deben soportar la carga general o las limitaciones y restricciones en el uso y el aprovechamiento del suelo y de las aguas derivadas de la determinación y fijación de tales áreas protegidas, puesto que, es en beneficio de ellos, de los habitantes de los otros cantones que son abastecidos con las aguas que discurren por el manto acuífero y que afloran o descargan en otros cantones y, desde luego, de las futuras generaciones.*

*XV.- PRINCIPIO PRECAUTORIO DEL DERECHO AMBIENTAL Y PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS.*

*Uno de los principios rectores del Derecho Ambiental lo constituye el precautorio o de evitación prudente. Este principio se encuentra recogido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Declaración de Río, la cual literalmente indica “Principio 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. En el ordenamiento jurídico interno la Ley de Biodiversidad (No. 7788 del 30 de abril de 1998), en su artículo 11 recoge como parámetros hermenéuticos los siguientes principios: “1.- Criterio preventivo: Se reconoce que es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de biodiversidad o sus amenazas. 2.- Criterios precautorio o indubio pro natura: Cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección”. En el Voto de esta Sala No. 1250-99 de las 11:24 horas del 19 de febrero de 1999 (reiterado en los Votos Nos. 9773-00 de las 9:44 horas del 3 de noviembre del 2000, 1711-01 de las 16:32 horas del 27 de febrero del 2001 y 6322-03 de las 14:14 horas del 3 de julio del 2003) este Tribunal estimó lo siguiente: “(...) La*

**EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO**

*prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible –o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados en el ambiente”. Posteriormente, en el Voto No. 3480-03 de las 14:02 horas del 2 de mayo del 2003, este Tribunal indicó que “Bien entendido el principio precautorio, el mismo se refiere a la adopción de medidas no ante el desconocimiento de hechos generadores de riesgo, sino ante la carencia de certeza respecto de que tales hechos efectivamente producirán efectos nocivos en el ambiente”. Para el caso de las aguas subterráneas contenidas en los mantos acuíferos y áreas de carga y descarga, el principio precautorio o de indubio pro natura, supone que cuando no existan estudios o informes efectuados conforme a las regla unívocas y de aplicación exacta de la ciencia y de la técnica que permitan arribar a un estado de certeza absoluta acerca de la inocuidad de la actividad que se pretende desarrollar sobre el medio ambiente o éstos sean contradictorios entre sí, los entes y órganos de la administración central y descentralizada deben abstenerse de autorizar, aprobar o permitir toda solicitud nueva o de modificación, suspender las que estén en curso hasta que se despeje el estado dubitativo y, paralelamente, adoptar todas las medidas tendientes a su protección y preservación con el objeto de garantizar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esencia, una gestión ambiental segura de las aguas subterráneas pasa por proteger el recurso antes de su contaminación o degradación”*

Por su parte, en la sentencia No. 2017006340 de las 9:15 hrs. de 5 de mayo de 2017, este Tribunal se pronunció sobre el derecho fundamental al ambiente y protección al agua, estimando lo siguiente:

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*“(...) En el sub examine , la parte recurrente estima lesionado el derecho fundamental al ambiente y protección al agua, toda vez que el proyecto Conjunto Residencial D’Milagros fue eximido de cumplir con la aplicación de la matriz de vulnerabilidad hidrogeológica del SENARA, por no existir en Naranjo mapas hidrogeológicos; y porque el ICAA exoneró al desarrollador urbanístico de construir una planta de tratamiento y su respectivo acueducto sanitario, para hacer uso del tanque séptico, con el riesgo que ello implica para la protección de las aguas subterráneas. Al respecto, la Sala tiene por demostrado que, efectivamente, por resolución administrativa N° 0378-2015-SETENA del 17 de febrero de 2015, SETENA dio la viabilidad ambiental para el proyecto “Condominios D’Milagros”, aprobando ab initio dicha obra con el requisito de construir una planta de tratamiento de aguas residuales. Posteriormente, el proyecto se modificó de propiedad horizontal (condominio), a uno de urbanización residencial de interés social, modificando su nombre de “Condominios D’Milagros” a “Conjunto Residencial D’Milagros”. El 11 de julio de 2016, por oficio SG-ASA-0626-2016, SETENA autorizó el cambio de nombre del proyecto a Conjunto Residencial D’Milagros, y el 17 de febrero de 2017, el desarrollador solicitó una prórroga de la viabilidad ambiental del proyecto, la cual se concedió por Resolución N° 130-2017 como Conjunto Residencial D’Milagros. También se tuvo por demostrado, que el 12 de setiembre de 2016, el desarrollador tramitó ante el ICAA una solicitud de exoneración de red de alcantarillado para dicho proyecto. Con ocasión de dicha gestión, mediante oficio N° SB-AID-2016-00291 del 7 de octubre de 2016, suscrito por el Subgerente de Ambiente del ICAA, se informó al desarrollador lo resuelto por la Comisión Institucional de Exoneración de Redes de Alcantarillado Sanitario, donde se dispuso exonerar de la red de alcantarillado al proyecto Conjunto Habitacional D’Milagros. Lo anterior se dio partiendo de que para el ICAA existe suficiente evidencia técnica y científica que demuestra que el proyecto a desarrollar puede utilizar tanque séptico como sistema de tratamiento de aguas residuales, sin que este represente un peligro para el ambiente o el recurso hídrico y a que en el cantón de Naranjo no hay mapa hidrogeológico. Según dicho estudio, se realizaron 4 pruebas de infiltración en el terreno, determinándose que la tasa de infiltración oscila en un rango apto para el uso de sistemas de tratamiento individual con disposición del agua residual tratada. No obstante, a pesar de que ese mismo estudio evidenció un*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*acuífero confinado en el área del proyecto, no se requirió por parte del ICAA el visto bueno previo de SENARA. El estudio hidrogeológico elaborado por Asesorías Geotec S.A. aportado por el desarrollador, concluye, por ejemplo, en el folio 31, lo siguiente:*

*“a) El espesor mínimo perforado en el estudio geotécnico de los depósitos piroclásticos, los cuales recubren a las ignimbritas y estas a su vez al acuífero de la zona (flujos piroclásticos y de caída), es suficiente para la eliminación de la pluma de contaminantes bacterianos generados por los tanques sépticos y drenajes. El tiempo máximo de permanencia de las bacterias patógenas es de 70 días en un medio poroso y con el cálculo se alcanzan 287.21 días, 410 veces el necesario; se hace hincapié en que solo se considera el espesor perforado durante el estudio geotécnico.*

*b) De acuerdo con lo señalado en el punto anterior, no se debe aplicar el cálculo de la distancia horizontal que recorrerán las baterías en el medio saturado, puesto que la pluma de contaminantes orgánicos, se degradarán en el espesor del acuitardo evaluado.*

*c) Debido al comportamiento confinado del acuífero y la degradación de las bacterias, no existe riesgo de contaminación de nacientes ni de los pozos cercanos al sitio evaluado.*

*En consecuencia, de conformidad con los resultados de este estudio, se ha encontrado que la infiltración de las bacterias orgánicas de descomposición que genere los tanques sépticos y drenajes, no representa un riesgo a la contaminación del acuífero más cercano a la superficie. Por tanto, la construcción del Proyecto Condominio D’Milagros se considera viable ambientalmente desde el punto de vista hidrogeológico y se puede concluir que el subsuelo permitirá una rápida y completa degradación de la contaminación bacteriana.”*

*Aun cuando este Tribunal no desconoce que el criterio del ICAA es indispensable a los efectos de evaluar la afectación que los proyectos a desarrollar puedan producir al recurso hídrico, lo cierto es que la Sala en su jurisprudencia ha potenciado la necesaria intervención de SENARA cuando se trata de evaluar los impactos en las aguas subterráneas. En el momento en que la administración tiene conocimiento, al valorar el estudio hidrogeológico aportado por el desarrollador, que el proyecto urbanístico a desarrollar se establecerá sobre un acuífero o en su zona de afectación, dicho estudio debió ser puesto en conocimiento de SENARA, a fin de que esta, en su especialidad técnica, también pudiera verificar su debida elaboración y resultados. Lo anterior se justifica en aplicación del principio*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*precautorio, pues de esa manera se aseguran las instituciones que intervienen en la autorización de este tipo de proyectos, de que no se dañaran las aguas que discurren bajo el área del proyecto, en los términos que pretende ser desarrollado, cuando la intención sea exonerarlo de la existencia de una planta de tratamiento, pues según quedó acreditado anteriormente, los efectos adversos producidos en las fuentes de agua pueden pasar inadvertidos por mucho tiempo dado que las aguas están en el subsuelo, la regeneración del agua una vez contaminada es muy lenta, o bien tiene un costo tan alto que convierte a la contaminación en algo irreversible, y existe un déficit de recursos técnicos y humanos para monitorear la calidad del agua subterránea y determinar la dimensión exacta de una eventual contaminación. De ahí que se requiere tal protección precautoria, pues cuando el daño se detecta, con frecuencia es ya demasiado tarde para una reversión de la situación. Es por ello que un criterio como el de SENARA resulta indispensable en dichos supuestos. Al respecto, procede reiterar lo supra señalado en la sentencia No. 2010-20988, de las 16:51 horas del 15 de diciembre de 2010, respecto de las competencias de SENARA:*

*“...Es evidente que por disposición expresa de Ley de Creación del SENARA, ley número 6877, artículo 3 incisos ch y h), el SENARA tiene la competencia de proteger los recursos hídricos del país, razón por la cual sus decisiones en torno a la explotación, mantenimiento y protección, serán definitivas y de acatamiento obligatorio. Esta disposición normativa debe interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo veintiuno de la Ley sobre el Uso, Manejo y Conservación de Suelos –a partir del cual se define que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (o Departamento de Agricultura en el lenguaje utilizado por la Ley de Aguas) mantiene una competencia secundaria o residual en esta materia-. De tal forma, la integración de las normas de reciente cita informa que para el aprovechamiento de las aguas de dominio público, toda entidad pública –sin distingo- tiene la obligación de obtener del SENARA el permiso correspondiente, al punto que las decisiones que de manera fundamentada adopte el SENARA en cuanto a ello, serán definitivas y de acatamiento obligatorio. Esta definición dista de ser una manifestación retórica de la Sala; por el contrario, la misma deviene de la responsable integración del amplio marco normativo que regula la materia, que, como se dijo, requiere del progresivo avance y reconocimiento propio del ámbito de los derechos humanos, toda vez*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*que el derecho al agua y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado son derechos humanos fundamentales. La Sala advierte que esta precisión sitúa al SENARA en una posición particularmente relevante en cuanto a la gestión del recurso hídrico nacional, lo cual resulta importante considerando la naturaleza eminentemente técnica de esta dependencia administrativa, posición que debe ser reforzada y ejercida mediante la necesaria y debida coordinación interinstitucional de las diferentes entidades involucradas –ICAA, SETENA, MAG, Municipalidades, entre otras.*

*Así las cosas, considera este Tribunal que el ICAA lesionó el principio precautorio en materia ambiental, al haber exonerado al proyecto Conjunto Residencial D’Milagros de la implementación de una planta de tratamiento de aguas residuales, sin la revisión previa por parte de SENARA del estudio hidrogeológico aportado por la empresa, a fin de que pudiesen valorar los impactos estimados sobre el acuífero estudiado en el área del proyecto. Nótese que el ICAA mantiene actualmente como procedimiento institucional para tramitar este tipo de solicitudes, lo dispuesto por la Junta Directiva en el considerando 9 del acuerdo AN-2002-114 el ICAA artículo 2 inciso d) de la sesión ordinaria 2002-024 de 25 de marzo de 2002, el cual dispone que, aquellos lugares donde no existieran sistemas de alcantarillado sanitario, no hubiera peligro de contaminación de aguas subterráneas según estudios técnicos hidrogeológicos, y la densidad de los lotes lo permitiera, el interesado deberá someter de manera expresa a consideración de la Gerencia del ICAA que lo exonere de construir redes de alcantarillado sanitario; para tal efecto, le remitirá los estudios técnicos elaborados por un profesional en Ingeniería Sanitaria y Ambiental junto con los estudios hidrogeológicos que correspondan; dicho profesional emitirá las recomendaciones pertinentes para que luego la Junta Directiva resuelva por mayoría absoluta. Es evidente a partir de lo anterior, que a pesar de los reiterados y posteriores pronunciamientos de este Tribunal y de su carácter vinculante erga omnes , según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, desde el año 2002, el ICAA no modificó dicho procedimiento, implementando en dicho trámite el criterio técnico de SENARA, a pesar de su relevancia cuando de la protección de aguas subterráneas se trata, por lo cual adolece de un requisito técnico esencial que debe ser incorporado, a fin de proteger el ambiente en atención al principio precautorio que rige en materia ambiental.*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Asimismo, este Tribunal tuvo por demostrado, que el desarrollador no comunicó a SETENA la autorización por parte del ICAA para sustituir la planta de tratamiento por el uso de tanque séptico, a pesar de que la viabilidad ambiental del proyecto en cuestión, había sido otorgada inicialmente bajo dicha condición; y una modificación de tal magnitud requería ser nuevamente valorada. En efecto, SETENA aclaró a este Tribunal, que la sustitución de un sistema de tratamiento de aguas residuales por otro que no fue contemplado dentro del proceso inicial de evaluación de impacto ambiental, y por consiguiente, de la Viabilidad Ambiental otorgada, debe gestionarse como solicitud de modificación ante la SETENA, a fin de que sea esta, por medio del Departamento de Auditoría y Seguimiento Ambiental (ASA), quien realice la valoración de la propuesta, defina la necesidad de estudios técnicos adicionales o información complementaria, y notifique, mediante Resolución de Comisión Plenaria, la decisión de la Secretaría en cuanto al cambio, lo cual se echa de menos en el caso de marras. Más aun, ello implica que si el desarrollador pretende llevar a cabo el proyecto aplicando la exoneración del uso de la planta de tratamiento de aguas, dicho proyecto carece, actualmente, de una viabilidad ambiental válida ...”.*

Asimismo, este Tribunal mediante sentencia N° 2019017397 dictada a las 12:54 horas del 11 de setiembre de 2019, resolvió lo siguiente:

***“VIII.- Sobre los principios constitucionales ambientales.*** Siguiendo la línea argumentativa acerca del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrando, podemos constatar la existencia de una serie de principios sobre el ambiente y que han sido ampliamente desarrollados por este Tribunal. Así, la acción del Estado para garantizar la efectiva tutela ambiental está condicionada por los principios constitucionales ambientales, los cuales coadyuvan a determinar el contenido del derecho fundamental de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (véase la sentencia número 2007-2063 de las 14:40 horas del 14 de febrero de 2007). Entre los principios constitucionales ambientales desarrollados por esta Cámara Constitucional y que son relevantes para el análisis de este caso, encontramos los siguientes:

***1. De la tutela del derecho ambiental a cargo del Estado:*** Este principio se deriva de lo indicado en el numeral 50 constitucional al establecer la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante de la protección y tutela del

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*medio ambiente y los recursos naturales (véase la sentencia número 0644-99 de las 11:24 horas del 29 de enero de 1999 y reiterada en la sentencia número 2002-4947 de las 09:24 horas del 24 de mayo de 2002).*

**2. Principio precautorio o principio de la evitación prudente:** *Este concepto ha sido desarrollado en las números 2806-98, 2003-06322, 2004-1923 y 2005-12039, entre otras, de este Tribunal, que se sustenta en el artículo 15 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, que alude a la necesaria acción y efecto de prevenir anticipadamente los posibles daños en los elementos integrantes del ambiente; con lo cual, se propugna por la implementación de acciones tendentes a la debida protección, conservación y adecuada gestión de los recursos, esto es, la adopción de todas las medidas técnicas u operativas para evitar, prevenir o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible – o una duda objetiva al respecto–, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate; por cuanto la coacción posterior resulta ineficaz en esta materia, dado que, en la mayoría de los casos, los efectos biológicos son irreversibles, donde la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente. Asimismo, 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 (véase la sentencia número 2012-13367 de las 11:33 horas del 21 de setiembre de 2012).*

*En síntesis, este principio, con fundamento en el artículo 50 de la Constitución Política y artículo 15 de la Convención de Río, ya mencionados, obliga a la Administración a adoptar las medidas necesarias para dar cabal protección al ambiente, y evitar daños que son irreversibles.*

**3. Principios de progresividad y no regresión de la protección ambiental.** *El primero ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*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 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. Asimismo, 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. Este 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 (véase la sentencia número 2012-13367 de las 11:33 horas del 21 de setiembre de 2012). De esta forma, encontramos relación entre el principio de razonabilidad como parámetro de constitucionalidad y el derecho al ambiente, pues, como ha indicado este Tribunal en la sentencia número 7294-1998, “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”.*

*En síntesis, conforme a estos principios, está prohibido para el Estado tomar medidas que disminuyan la protección de derechos fundamentales, en este caso, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

**4. Principios de la objetivación de la tutela ambiental o principio de la vinculación a la ciencia y a la técnica .** Este principio, el cual, tal y como lo señaló este Tribunal en sentencia número 14293-2005 de las 14:52 horas del 29 de octubre de 2005, se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con la actuación de la Administración como de las disposiciones de carácter general – legales y reglamentarias –, de donde se deriva la exigencia de la "vinculación a la ciencia y a la técnica", elemento que le da un sustento técnico-científico a las decisiones de la Administración en esta materia, y en tal virtud, limitan y condicionan la discrecionalidad de la Administración en su actuación – en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública–. De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos – tales como los estudios de impacto ambiental–, se evidencia un criterio técnico objetivo que denote, o la viabilidad ambiental del proyecto o la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, circunstancia que obliga a establecer medidas de precaución o el rechazo del proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una "duda razonable" resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente (principio pro-natura).

**5. Principios de uso racional de los recursos naturales.** Este axioma exige que exista el necesario equilibrio entre el desarrollo del país y el derecho al ambiente y con el artículo 69 constitucional, del cual se deriva el principio de explotación racional de la tierra, imponiendo tanto a los particulares como al Estado, la obligación de proteger y preservar los recursos naturales renovables (véase la sentencia número 2012-12716 de las 16:01 del 12 de setiembre de 2012). De esta forma, con fundamento en este principio, es que este Tribunal – en sus diversas resoluciones- ha establecido los parámetros constitucionales para el uso adecuado de los mismos; y en virtud de los cuales queda claro que la protección al ambiente debe encaminarse a la utilización adecuada e inteligente de sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político (desarrollo sostenible), para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras. Por ello, el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es que a través de la producción y uso de la tecnología, se obtengan no sólo ganancias económicas (libertad de empresa) sino sobre todo un desarrollo y evolución favorable del medio ambiente y los recursos naturales con el ser humano, esto es, sin que se cause daño o perjuicio” (véase la sentencia número 6322-2003 de las 14:14 horas del 03 de julio de 2003).

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Sin embargo, es necesario aclarar que, según la jurisprudencia de esta Sala, el derecho al ambiente no puede ceder ante consideraciones de índole económico, por tratarse de un derecho no patrimonial y de indudable importancia no solo para los habitantes del país actualmente, sino también para los sucesivos (véase la sentencia número 1887-1995 de las 09:15 horas del 07 de abril de 1995).*

*Igualmente, en este principio también encontramos relación con el principio de razonabilidad como parámetro de constitucionalidad y el derecho al ambiente, ya que, la exigencia del uso racional de los recursos naturales está directamente vinculada con un parámetro de constitucionalidad de la conducta – administrativa y de los particulares– y de la normativa que rige la materia, como lo es la razonabilidad –según desarrollo de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, por ejemplo véase la sentencia número 2410-2007 de las 10:15 horas del 21 de febrero de 2007- en tanto su finalidad es tender a la sostenibilidad del uso de los recursos naturales y de los elementos que conforman el ambiente, a través de su “uso adecuado”; y en virtud de los cuales, como se mencionó, queda claro que la protección al ambiente debe encaminarse a la utilización adecuada e inteligente de sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político, para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras.*

*En síntesis, la Administración debe propiciar un uso sustentable de los recursos naturales, logrando con ello que el país pueda desarrollarse económicamente, sin comprometer la integridad del medio ambiente ni el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras, así como tampoco ceder ante consideraciones de índole económico.*

**IX.- Sobre la obligación de realizar estudios técnicos en materia ambiental.** *Ahora bien, con fundamento en los principios explicados en el considerando anterior, podemos afirmar que el Estado tiene la obligación de realizar estudios técnicos en materia ambiental y la evaluación de impacto ambiental. Al respecto, esta Sala, en la sentencia número 2008-15315 de las 14:59 horas del 10 de octubre de 2008, ha establecido la necesidad de que determinadas actividades cuenten con una evaluación de impacto ambiental aprobada. Esto debido a que tal procedimiento administrativo permite identificar y predecir desde un punto de vista técnico-científico los efectos que una actividad puede provocar sobre el ambiente. En este sentido esta Cámara Constitucional, en la sentencia número 2005-05544 de las 15:38 horas del 10 de mayo de 2005, señaló:*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

**“ VI.- El estudio de impacto ambiental como instrumento de protección.** Las normas ambientales deben tener un sustento técnico, pues su aplicación tiene que partir de las condiciones en las cuáles debe sujetarse el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Esto es así porque al ser los daños y contaminación del medio ambiente evaluables, el impacto de estos elementos requiere de una evaluación y tratamiento científico. Por ello, la necesidad de una evaluación de impacto ambiental que según determina el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, consiste en un procedimiento administrativo científico-técnico que permite identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el ambiente, una actividad, obra o proyecto, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones (...) De conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, de dieciocho de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, las actividades que requieren un estudio de impacto ambiental aprobado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental son aquellas actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos materiales tóxicos o peligrosos. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Es así como la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado obliga al Estado a tomar las medidas de carácter preventivo a efecto de evitar su afectación; y dentro de las principales medidas dispuestas por el legislador en este sentido, se encuentran varios instrumentos técnicos entre los que destaca el Estudio de Impacto Ambiental, según lo dispuesto en el artículo citado. Debe hacerse especial énfasis en que será la condición del proyecto o de la obra, la que determinará en cada caso, si se requiere o no del estudio de impacto ambiental, no el establecimiento de condiciones arbitrarias, sean éstas administrativas o reglamentarias”.

Asimismo, este Tribunal también indicó lo siguiente:

“(...) El párrafo tercero del numeral 50 Constitucional señala con toda claridad que el Estado debe garantizar, defender y preservar el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; lo que implica afirmar que los entes públicos no sólo están en la obligación de hacer cumplir – a los particulares y otros entes públicos- la legislación ambiental, sino también, ante todo, que deben ajustar su accionar a los dictados de esos cuerpos normativos tutelares. Las instituciones del Estado son las primeras llamadas a cumplir con la legislación tutelar ambiental, sin que exista justificación alguna para eximir las del cumplimiento de requisitos ambientales como, a manera de ejemplo, el estudio de impacto ambiental que exige la Ley Orgánica del Ambiente para las actividades que

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*empresan los entes públicos que, por su naturaleza, puedan alterar o destruir el ambiente” (véase la sentencia número 2001-6503 de las 09:26 horas del 06 de julio de 2001).*

*En síntesis, según lo señalado por los principios constitucionales en materia ambiental, 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. 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 (véase la sentencia número 2012-13367 de las 11:33 horas del 21 de setiembre de 2012).*

**X.- Sobre la rectoría del Ministerio de Ambiente y Energía, así como la necesaria coordinación de las diferentes instituciones en materia ambiental.-** *En el considerando anterior se afirmó que las instituciones del Estado son las primeras llamadas a cumplir con la legislación tutelar ambiental, sin que exista justificación alguna para eximir las del cumplimiento de requisitos ambientales. Por consiguiente, en el presente apartado se explicará la rectoría del Ministerio de Ambiente y Energía en la materia ambiental. Además, se expondrá la necesaria coordinación que debe existir entre las diferentes instituciones del Estado. En este sentido, este Tribunal, en la sentencia número 2004-8928 de las 16:37 horas del 18 de agosto de 2004, ha mencionado que resulta evidente que el Estado central es el ente primariamente encomendado para la defensa del medio ambiente, lo que es reafirmado en la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554 del 04 de octubre de 1996, que delega en el Ministerio de Ambiente y Energía buena parte de las competencias en esta materia, sin descargar a los otros entes públicos de sus responsabilidades en este campo. Igualmente, para el caso en cuestión es importante aclarar que el Ministerio de Ambiente y Energía también tiene la potestad de administrar los refugios nacionales y los humedales, lo cual se deriva además de los artículos 82 y 84 de la Ley de la Conservación Silvestre, 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, 13 de la Ley Forestal, y 58 de la Ley de Biodiversidad (véase la sentencia número 2004-8928 de las 16:37 horas del 18 de agosto de 2004).*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Ahora bien, aunque la rectoría en materia ambiental recae en el Ministerio de Ambiente y Energía, es menester aclarar que el Estado, en sentido amplio, es el garante en la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales (véase la sentencia número 6922-2010 de las XX del XX). Es decir, si bien el Estado central delega la defensa del ambiente en el Ministerio en cuestión, esto no elimina la responsabilidad que tienen los demás instituciones del Estado en esta materia. Al respecto, esta Cámara Constitucional también ha expresado la necesidad de que exista una coordinación entre las dependencias públicas que busque garantizar la protección del ambiente. De esta forma, mencionó que:*

*“En diversas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la protección del ambiente es una tarea que corresponde a todos por igual, es decir, que existe una obligación para el Estado –como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el medio, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan el (sic) peligro la salud de los administrados. En esta tarea, por institución pública, debe entenderse comprendida tanto la Administración Central – Ministerios, como el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, que en razón de la materia, tienen una amplia participación y responsabilidad en lo que respecta a la conservación y preservación del ambiente; los cuales actúan, la mayoría de las veces, a través de sus dependencias especializadas en la materia, como por ejemplo, la Dirección General de Vida Silvestre, la Dirección Forestal, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); así como también las instituciones descentralizadas, caso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el SENARA, el Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; tarea en la que por supuesto tienen gran responsabilidad las municipalidades, en lo que respecta a su jurisdicción territorial. Es por ello, que podría pensarse que esta múltiple responsabilidad provocaría un caos en la gestión administrativa, lo cual no es cierto, por cuanto a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, es que se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas (...)” (véase sentencia número 2009-000139 de las 08:53 horas del 13 de enero de 2009).*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*En síntesis, aunque el Estado delega en el Ministerio de Ambiente y Energía buena parte de las competencias en esta materia, siendo que este Ministerio ostenta la función de rectoría en materia ambiental y, por tanto, es responsable de emitir las políticas de protección ambiental, manejo y uso sostenible de los recursos naturales; también es cierto que existe la necesidad de coordinar entre las dependencias públicas que garanticen la protección del ambiente. Por ende, las instituciones del Estado, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Municipalidades, así como cualesquiera otras instituciones están, todas ligadas a la legislación ambiental o aquella que esté relacionada con la protección del medio ambiente (véase la sentencia número 8928 de las XX del XX y la sentencia número 8713-2008 de las 09:06 horas del 23 de marzo de 2006).*

**VII.- El acceso al agua potable como derecho humano.** *Adicionalmente a lo señalado, y tal vez (sic) el aspecto más relevante en este tema, lo constituye la naturaleza y función del agua para la vida humana. No es necesario detallar aquí una explicación sobre la realidad evidente y notoria de que sin agua no puede haber vida, ni calidad de vida, y que por lo tanto, con ley o sin ley de nacionalización, por su propia esencia, este tema, no es ni puede ser un tema territorial o local. La propia Sala en su jurisprudencia constitucional ha dicho que el acceso al agua potable es un derecho humano fundamental, en cuanto se configura como un integrante del contenido del derecho a la salud y a la vida*

*(...)*

*“V.- La Sala reconoce, como parte del Derecho de la Constitución, un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al medio ambiente, a la alimentación y la vivienda digna, entre otros, tal como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en Costa Rica: así, figura explícitamente en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24); además, se enuncia en la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo de El Cairo (principio 2), y se declara en otros numerosos del Derecho Internacional Humanitario. En nuestro Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el país se encuentra particularmente obligado en esta materia por lo dispuesto en el artículo 11.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador” de 1988), el cual dispone que: “Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano 1.-Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”. La carencia de recursos no*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*justifica el incumplimiento de los cometidos de las administraciones públicas en la prestación de este servicio básico. (SALA CONSTITUCIONAL, resoluciones 2003-04654 y 2004-007779).*

*Por su parte, como bien lo reconocen tanto la Procuraduría como el representante del AyA en sus informes, en el campo internacional también es mayoritario el reconocimiento del agua como derecho humano y como una pre-condición necesaria para todos nuestros derechos humanos. Se sostiene que sin el acceso equitativo a un requerimiento mínimo de agua potable, serían inalcanzables otros derechos establecidos -como el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y para el bienestar, así como de otros derechos civiles y políticos. En noviembre del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que el acceso a cantidades adecuadas de agua limpia para uso doméstico y personal es un derecho humano fundamental de toda persona. Asimismo en el Comentario General No. 15 sobre el cumplimiento de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité hizo notar que "el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida en dignidad humana. Es un pre-requisito para la realización de otros derechos humanos". Se enfatiza también que los Estados miembros del Pacto Internacional tienen el deber de cumplir de manera progresiva, sin discriminación alguna, el derecho al agua, el cual da derecho a todos a gozar de agua suficiente, físicamente accesible, segura y aceptable para uso doméstico y personal.*

*Por su parte se han dado varias conferencias internacionales entre las que destaca la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua llevada a cabo en Mar de Plata en 1977 que reconoció que todos los pueblos tienen derecho al acceso a agua potable para satisfacer sus necesidades básicas. También, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la ONU, de 1986 incluye un compromiso por parte de los Estados de asegurar la igualdad de oportunidades para todos para disfrutar de los recursos básicos.*

*El concepto de satisfacer las necesidades básicas de agua se fortaleció más durante la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro. En la Agenda 21, los gobiernos acordaron que "al desarrollar y usar los recursos hídricos, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas. De igual forma, en el Plan de Implementación adoptado en la Cumbre de Johannesburgo en el 2002, los gobiernos se comprometieron a "emplear todos los instrumentos de políticas, incluyendo la regulación, el monitoreo y la recuperación de costos de los servicios de agua," sin que los objetivos de recuperación de costos se*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*conviertan en una barrera para el acceso de la gente pobre al agua limpia. Asimismo existen decenas de instrumentos internacionales que directa e indirectamente tienen que ver con el agua como un derecho humano de todas las personas y pueblos, de tal forma que no sólo es un tema que por su naturaleza tiende a la nacionalización, sino a la internacionalización de su uso y aprovechamiento” (véase la sentencia número 2006-5606 de las 15:21 horas del 26 de abril de 2006).*

*De lo anterior, podemos afirmar que existe un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida y al medio ambiente sano, entre otros, por el cual debe concederse a todas las personas la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad a los servicios de agua potable, toda vez que la misma resulta esencial para la vida y la salud humana. Asimismo, el acceso al agua potable ha sido catalogado como un derecho humano fundamental por varios instrumentos internacionales, lo cual ha sido reconocido en la amplia jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, como se menciona en la sentencia parcialmente transcrita, en el Comentario General No. 15 sobre el cumplimiento de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité hizo notar que “el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida en dignidad humana. Es un pre-requisito para la realización de otros derechos humanos. De esta forma, Los Estados miembros del Pacto Internacional tienen el deber de cumplir de manera progresiva, sin discriminación alguna, el derecho al agua, el cual da derecho a todos a gozar de agua suficiente, físicamente accesible, segura y aceptable para uso doméstico y personal”. Igualmente, respecto a este tema podemos encontrar una vasta cantidad de instrumentos internacionales que hacen referencia al derecho al acceso al agua potable, entre las que podemos señalar las siguientes: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, 1977, Plan de Acción), Declaración de Nueva Delhi, sobre el abastecimiento del agua potable y el saneamiento ambiental (India, 1990); Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 1992, Capítulo 18 de la Agenda 21), Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (Irlanda, 1992, Principios rectores y Plan de Acción), Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto, 1994, Programa de Acción), Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (Sudáfrica, 2002, Pto. 18), Observación General N° 15: El Derecho al Agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ginebra, 2002); la*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Resolución 64/292, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el 2010: El Derecho Humano al Agua y el Saneamiento; la Resolución 70-169, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en el 2015: Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento; Cumbre de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Nueva York, 2015, Objetivos 6 y 7), etc.*

*Ahora bien, siguiendo lo indicado en el voto en cuestión así como en la normativa internacional mencionada, el denominado servicio público universal de suministro de agua potable se relaciona de forma inherente con la garantía del derecho fundamental al agua potable. En este sentido, el suministro de agua potable constituye un servicio público esencial y oneroso. La jurisprudencia de la Sala, en materia de suministro de agua potable, se ha dirigido fundamentalmente a la protección del derecho a la vida y a la salud de las personas físicas. Esos derechos implican la posibilidad de exigir ciertas prestaciones del Estado, ámbito en el cual el Estado se ve obligado a proporcionar algunos servicios públicos, sobre todo los que resultan esenciales para mantener condiciones sanitarias favorables a la preservación de la vida y la salud de las personas. De este modo, garantizar la pureza del líquido para consumo humano, así como la continuidad en el suministro de éste, forman parte de un debido y eficiente servicio al abonado, y a su vez garantiza sus derechos fundamentales más elementales. Por consiguiente, se puede asegurar que el abastecimiento de agua potable constituye un servicio público esencial, al que le son aplicables también los principios generales de los servicios públicos establecidos por el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública y lo dispuesto por la Sala Constitucional sobre el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos (véase al respecto la sentencia número 2386-2006 de las 10 horas 57 minutos de 24 de febrero de 2006).*

*Por otra parte, este Tribunal también ha determinado que el recurso hídrico es de naturaleza pública. De esta manera, en el voto parcialmente transcrito, también se indicó lo siguiente:*

*“El artículo 18 de la Ley 2726, reformado por la Ley N° 5915 del 12 de julio de 1976, expresamente señala que todas las propiedades e instalaciones de los organismos del Estado que estén destinados a la captación, tratamiento y distribución de aguas potables son patrimonio nacional, por lo tanto con carácter de dominio público, inalienables, imprescriptibles e inembargables, fuera del tráfico jurídico privado y como lo ha señalado esta Sala en su jurisprudencia (votos números 2000-10466 y 2002-03821), gozan de especial protección, de manera que no son*

**EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO**

*susceptibles de ser apropiados por particulares y ni siquiera por la Administración Pública; ni ser destinados a fines distintos de los que determinan su propia esencia y naturaleza, de tal forma que su protección - en términos que resulten necesarios- y administración, corresponde al Estado en nombre de la Nación. También en la sentencia 2004-01923 esta Sala hace un análisis exhaustivo sobre la naturaleza pública del recurso hídrico con ocasión de la protección de los mantos acuíferos.*

*(...)*

*“Naturalmente que, si los bienes relacionados con la administración de los acueductos y las propiedades que los contienen son de la Nación, con mucho mayor razón lo son las aguas y sus fuerzas como está expresamente regulado en los artículos 121 inciso 14) y 50 de la ley Orgánica del Ambiente. El concepto de demanialidad del recurso hídrico aparece consagrado en la Constitución Política en la citada norma que señala que no podrán salir definitivamente del Estado: “las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional”, agregando al final del artículo que podrán ser explotados de acuerdo con la ley o mediante concesión especial, otorgada por tiempo limitado, y determinando sus condiciones y estipulaciones por ley aprobada por la Asamblea Legislativa. De esta manera quedan consagradas las aguas como bienes del dominio público, sometidas al principio de reserva de ley para su afectación, no pudiendo salir del dominio del Estado. Su explotación puede dar directamente por la administración o por medio de concesión por parte de particulares.*

*(...)*

*El resto de la legislación vigente reafirma estos principios de demanialidad del recurso hídrico.*

*(...)*

*“La demanialidad del recurso hídrico es retomada en la Ley Orgánica del Ambiente que declara que el agua es de dominio público, su conservación y su uso son de interés social (art. 50). Esta disposición confirma el principio vigente de la demanialidad del recurso hídrico”.*

*En esta línea de argumentación, es necesario indicar que el acceso al agua potable para consumo humano ha sido garantizado por el legislador en la Ley de Aguas, Ley número 276 de 27 de agosto de 1942 y en la Ley General de Agua Potable, Ley número 1634 de 18 de setiembre de 1953. Además, el artículo 60 de la Ley Orgánica del Ambiente establece lo siguiente: “ Para prevenir y controlar la contaminación del ambiente, el Estado, las municipalidades y las demás instituciones públicas, darán prioridad, entre otros, al establecimiento y operación de servicios adecuados en áreas*

**EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO**

*fundamentales para la salud ambiental, tales como: a) El abastecimiento de agua para consumo humano (...)*”. En este sentido, esa normativa determina la prioridad que debe darse al establecimiento y operación de servicios adecuados de abastecimiento de agua para consumo humano. Por otra parte, la Ley General de Salud, Ley número 5395 de 30 de octubre de 1973 dispone, en su artículo 267, que “todo sistema de abastecimiento de agua destinada al uso y consumo de la población, deberá suministrar agua potable, en forma continua, en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de las personas y con presión necesaria para permitir el correcto funcionamiento de los artefactos sanitarios en uso”.

*En síntesis, de la jurisprudencia mencionada, así como de la normativa internacional y nacional analizada, se puede concluir que existe un derecho fundamental al acceso al agua potable, en donde el Estado está en la obligación de garantizar su suministro, siendo que el abastecimiento de agua potable constituye un servicio público esencial.*

*Ahora bien, para garantizar este derecho fundamental, el artículo 1 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados señala que:*

*“ Con el objeto de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional se crea el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, como institución autónoma del Estado”.*

*Asimismo, el artículo 2 de la misma ley indica, en lo que interesa, lo siguiente.*

*“Corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados:*

*a) Dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;*

*b) Determinar la prioridad, conveniencia y viabilidad de los diferentes proyectos que se propongan para construir, reformar, ampliar, modificar obras de acueductos y alcantarillados; las cuales no se podrán ejecutar sin su aprobación;*

*c) Promover la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica, así como el control de la contaminación de las aguas;*

*d) Asesorar a los demás organismos del Estado y coordinar las actividades públicas y privadas en todos los asuntos relativos al establecimiento de*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*acueductos y alcantarillados y control de la contaminación de los recursos de agua, siendo obligatoria, en todo caso, su consulta, e inexcusable el cumplimiento de sus recomendaciones;*

*e) Elaborar todos los planos de las obras públicas relacionadas con los fines de esta ley, así como aprobar todos los de las obras privadas que se relacionen con los sistemas de acueductos y alcantarillados, según lo determinen los reglamentos respectivos;*

*f) Aprovechar, utilizar, gobernar o vigilar, según sea el caso, todas las aguas de dominio público indispensables para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley, en ejercicio de los derechos que el Estado tiene sobre ellas, conforme a la ley número 276 de 27 de agosto de 1942, a cuyo efecto el Instituto se considerará el órgano sustitutivo de las potestades atribuidas en esa ley al Estado, ministerios y municipalidades;*

*g) Administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, los cuales se irán asumiendo tomando en cuenta la conveniencia y disponibilidad de recursos. Los sistemas que actualmente están administrados y operados por las corporaciones municipales podrán seguir a cargo de éstas, mientras suministren un servicio eficiente.*

*(...)*

*i) Construir, ampliar y reformar los sistemas de acueductos y alcantarillados en aquellos casos en que sea necesario y así lo aconseje la mejor satisfacción de las necesidades nacionales; y*

*j) Controlar la adecuada inversión de todos los recursos que el Estado asigne para obras de acueductos y alcantarillado sanitario”.*

*Por consiguiente, según esa ley, se le ha encomendado al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados la función de dirigir y vigilar todo lo concerniente para asegurar que se pueda proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable en calidad y cantidad suficientes. Lo anterior, con la finalidad última de garantizar el servicio público universal de abastecimiento de agua potable y, por tanto, la satisfacción del derecho fundamental del acceso al agua potable.*

*De esta manera, este Tribunal ha determinado que la omisión por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en la toma de medidas para solventar los problemas de desabastecimiento de agua potable implican una violación a los derechos fundamentales al buen funcionamiento de los servicios públicos y al de acceso al agua potable (véase la sentencia número 8640-2010 de las 9 horas 4 minutos de 14 de mayo de 2010). Igualmente, esta Sala también ha señalado que el servicio público de abastecimiento de agua potable no solo debe ser continuo sino*

**EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO**

*que debe asegurarse que provea una cantidad y calidad suficiente del recurso potable, pues las deficiencias que presente dicho suministro igual podrían, eventualmente, constituir un quebranto del derecho fundamental al agua (véase la sentencia número 262-2009 de las 14:30 horas del 14 de enero de 2009). Así las cosas, es claro que la prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable es indispensable para el bienestar más elemental de la población.*

*Por lo tanto, de lo analizado hasta el momento se puede asegurar que el suministro de agua potable es considerado dentro del ordenamiento jurídico costarricense como un servicio público, el cual ha sido encargado prioritariamente al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (véase la sentencia número 2007-011190 de las 14:36 horas del 07 de agosto de 2007). Es decir, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados está llamado “a tener rectoría en el área de agua potable y alcantarillado sanitario y su intervención en protección de la salud de los habitantes debe ser activa y decidida, en especial cuando exista inacción por parte de las entidades encargadas de velar por un adecuado servicio” (véase la sentencia número 2001-12957 de las 16:29 horas del 18 de diciembre del 2001). No obstante, esta Sala también ha aclarado que “el AyA debe –por mandato legal y Constitucional– velar porque se brinde el suministro de agua potable a todos los habitantes de la República, esta obligación debe cumplirse en estricto respeto de las demás normas y mandatos que integran el ordenamiento jurídico costarricense” (véase la sentencia número 2001-2948 de las 14:06 horas del 24 de abril de 2001). Por ende, es menester explicar que como se estableció en los considerandos anteriores, la rectoría en materia ambiental recae en el Ministerio de Ambiente y Energía, por lo que la rectoría del recurso hídrico no se constituye una excepción a esta competencia. Ahora bien, es necesario añadir que, después de un análisis detallado de la normativa que regulan este asunto, por ejemplo, la ya mencionada Ley Constitutiva del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, No. 2726 de 14 de abril de 1961, la Ley Orgánica del MINAE, No. 7152 de 5 de junio de 1990, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, No. 7593 de 9 de agosto de 1996, la Ley de Biodiversidad, No. 7788 de 30 de abril de 1998, la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, No. 7799 de 30 de abril de 1998 y el Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía, Decreto 35669 de 4 de diciembre de 2009, que contiene las funciones de la actual Dirección de Agua), se puede asegurar que la rectoría en esta materia la ostenta el Ministerio de Ambiente Y Energía en conjunto y con la debida coordinación con otras instituciones como el Instituto Costarricense de Acueductos y*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*Alcantarillados. Ergo, la competencia en materia hídrica recae sobre el Ministerio de Ambiente y Energía en conjunto con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, como institución encargada de suministrar el servicio de agua potable, así como en coordinación con otras instituciones. Al respecto, es necesario reiterar lo señalado acerca de exigencia de coordinación de los diferentes departamentos del Estado en materia ambiental, no siendo una excepción el recurso hídrico. Así, esta Cámara Constitucional ha indicado que “hemos de consentir el tema de que en materia ambiental existe la ineludible necesidad de coordinación entre las dependencias públicas que busque garantizar su protección. De esta forma, aceptada esta interpretación, podemos afirmar que esta situación se debe aplicar al tema del agua y lo referente a su suministro, administración y protección. Lo anterior porque la cuestión del agua ha sido definida por este Tribunal como un derecho humano fundamental, en cuanto se configura como un integrante del contenido del derecho a la salud y a la vida, que por su esencia no puede ser definido como un tema territorial o local, pues, es ampliamente aceptado que sin agua no puede haber vida, ni calidad de vida (véanse por ejemplo las sentencias números 534-96, 2728-91, 3891-93, 1108-96, 2002-06157 2002-10776; 2004-1923)”.*

**XII.- Sobre el concepto y naturaleza de bienes de dominio público y su relación con el medio ambiente.** Siguiendo con la redacción anterior, al establecer que nos encontramos con el cuestionamiento de una norma que permite extraer agua del patrimonio natural del Estado, es menester desarrollar el concepto y naturaleza de los bienes de dominio público y su relación con el ambiente. De esta manera, este Tribunal, mediante la sentencia número 2004-8928 de las 16:37 horas del 18 de agosto de 2004, estableció los parámetros relativos al concepto y naturaleza de bienes de dominio público y su relación con el medio ambiente. Al respecto, se indicó lo siguiente:

*“En este marco de estricta protección del medio ambiente, la Constitución Política también dispone reglas concretas relativas al régimen jurídico aplicable a los bienes de dominio público. Así, el artículo 121 inciso 14) lo regula en forma genérica, al disponer que los bienes “propios de la Nación”, solo podrán salir definitivamente de su dominio por medio de autorización de la Asamblea Legislativa. Se trata de bienes que por su naturaleza jurídica y titularidad, en tanto pertenecen a la Nación y están destinados a satisfacer el interés general, gozan de una especial protección jurídica. Por ello, no son susceptibles de ser apropiados por particulares, y ni siquiera por la Administración Pública, para fines distintos de los que se derivan de su propia esencia y naturaleza. Su tutela y administración*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*corresponden al Estado, en nombre de la Nación (cfr. tomo III. de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, Sesión número 168, pag. 468). En su jurisprudencia, esta Sala ha sentado los principios básicos del régimen jurídico de los bienes dominiales; en particular, en la sentencia número 2306-91 de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, determinó las siguientes reglas, que han seguido siendo aplicadas en forma consistente a partir de dicha resolución:*

*"...El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público.- Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres.- Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación.- En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.- Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.- Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad.- El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa..."*

*Corolario de lo anterior es que solamente por Ley se les pueda privar del régimen especial que los regula, desafectándolos, separándolos del fin público al que están vinculados. Se requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del dominio público un bien determinado e individualizado. El artículo 14 de la Ley Forestal, número 7575, de trece de febrero de mil novecientos noventa y seis, da a los terrenos forestales y bosques el carácter de bienes dominiales:*

*"Artículo 14.- Condición inembargable e inalienable del patrimonio natural Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado, detallados en el artículo anterior, serán inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es*

**EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO**

*imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley.”*

*Según la clasificación dada por la normativa ambiental, el patrimonio forestal o natural del Estado está conformado por reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, de dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa y cinco). Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico costarricense confiere una especial y calificada protección a los bienes afectados al uso o disfrute público, y reviste dicha tutela de mayores cuidados todavía al regular los bienes públicos ambientales. Se trata de bienes pertenecientes a la Nación, por estar afectados a una finalidad de innegable utilidad general, y que para ello ha sido encomendada su administración, en los casos en que así lo determina expresamente la Ley, al Estado central, con el objeto de que las políticas en materia de ambiente sigan parámetros congruentes y acordes con la necesidad de una integral y continua protección del ambiente. Aun cuando para efectos registrales los bienes domiales pueden ser inscritos a nombre del ente público encargado de su tutela, lo cierto es que estos bienes no le pertenecen a ninguna entidad pública en particular, sino a la Nación (...).”*

*Asimismo, lo referente al concepto de bienes de dominio público fue ampliado por este Tribunal en la sentencia número 2007-2063 de las 14:40 horas del 14 de febrero de 2007, que estableció lo siguiente:*

*“ **VI.- DEL DEMANIO PÚBLICO.-** Como lo ha considerado esta Sala en diversos precedentes (sentencias número 5399-93, 3145-96, 5027-97, 2988-99, 2000-10466, 2002-8321; 2003-3480; 2005-7158), el régimen jurídico de los bienes de dominio público es especial y diferenciado en atención al tipo de bienes de que se trata. La distinción entre bienes o cosas privadas y bienes y cosas públicas se hace depender, en primer lugar, en la "titularidad" o "dominio" del bien, por cuanto de este elemento se define su naturaleza y régimen jurídico diferenciados; y en consecuencia, del derecho aplicable, en tanto el primero se sujeta al derecho privado, y el segundo al derecho público. Es así, como por **bienes demaniales o dominicales** deben de entenderse el conjunto de bienes – tanto inmuebles como muebles – que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a los privados, en tanto se trata de bienes que por expresa voluntad del constituyente o el legislador, **se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público**, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*hombres, es decir, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado—en sentido estricto—, por cuanto éste se limita a su administración y tutela. Así, los bienes de dominio público y los de dominio privado del Estado (fiscales) se diferencian por su finalidad y el sujeto titular, en tanto lo que define la naturaleza jurídica de los primeros es el destino que se da a este tipo de bienes, sea, en tanto se afectan y están al servicio del uso público, en los términos previstos en el artículo 261 del Código Civil (En este mismo sentido, se pueden consultar las sentencias número 2306-91 y 2988-99, entre otras.) Es así como entran en esta categoría—sin que se constituya en una lista cerrada— la **zona marítimo terrestre**, el **patrimonio forestal o natural del Estado**—áreas protegidas— (conformado por parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos naturales—artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, de dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa y cinco—), las **zonas de protección hidrográfica**—artículo 33 de la Ley Forestal— (contiguas a los manantiales, a las riveras de los ríos y lagos), las **zonas limítrofes** (artículo 10 de la Ley de Terrenos Baldíos, número 13, de diez de enero de mil novecientos treinta y nueve), el **derecho de vía**, las **líneas ferroviarias**, las **reservas indígenas**, el **patrimonio histórico-arquitectónico**, los **recursos mineros**, el **patrimonio arqueológico**, etc. Se trata de bienes que, por su vocación y destino están fuera del comercio de los hombres, de manera que son **inalienables, imprescriptibles e inembargables**, de manera que no es posible su dominio o posesión, ni a título gratuito ni oneroso; no pueden perderse por prescripción, así como tampoco, ganarse por usucapión, de modo que son bienes que conservan su vigencia jurídica permanentemente; y no son susceptibles de embargo; además de que **están sujetos al poder de policía**, en lo atinente a su aprovechamiento y uso, ya que está condicionado al otorgamiento de las respectivas licencias y permisos y al control y fiscalización de parte la Administración.*

*(...)*

**VIII.- CONTINUACIÓN.-** *Tratándose de los bienes demaniales, debe distinguirse los que **lo son en carácter de la Nación**, precisamente por su titularidad y por la fuente normativa de afectación, en tanto la determinación deriva de las propias normas constitucionales—se tienen aquellos que están definidos y determinados precisamente en la propia Constitución Política, en los artículos 6, 50, 89 y 121 inciso 14) de la Constitución, sea las aguas territoriales, las costas, el espacio aéreo, la plataforma continental, el zócalo insular, los recursos y riquezas naturales*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

del agua del suelo y del subsuelo, las bellezas naturales, el patrimonio histórico y artístico de la Nación, las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional, los yacimientos de carbón, las fuentes o yacimientos de petróleo, sustancias hidrocarbурadas, depósitos de minerales radioactivos, servicios inalámbricos – lo que modernamente se conoce como espacio electromagnético–, los ferrocarriles, muelles y aeropuertos que estén en servicio–; y los que **lo son por disposición de la ley o decreto ejecutivo** – en los casos previstos en la ley –, donde es el decreto el que determina los inmuebles que se incorporan al patrimonio forestal del Estado, su categoría y la sujeción al respectivo plan de manejo, y según se anotó anteriormente, también su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique su demanialidad. Es así como interesa resaltar que los bienes dominicales o demaniales tienen ese carácter en virtud de una afectación dada, o por una norma expresa de nuestra Carta Fundamental o por disposición legal, que denota su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique esa demanialidad. En virtud de lo cual, siendo la afectación la vinculación jurídica por el que el bien se integra a esta categoría de bienes, según su destino y conforme a las correspondientes previsiones legales, ello implica, como lógica consecuencia, que **solamente por ley se les puede privar de ese régimen especial que los regula, para separarlos de ese fin público al que están vinculados (esto es, para su desafectación);** y es en este sentido que se requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del demanio público un bien determinado e individualizado; motivo por el cual es que esta Sala ha estimado que no es posible una desafectación genérica, y mucho menos, la implícita; es decir, en esta materia no puede existir un "tipo de desafectación abierto", para que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete, señalándolos; y en este sentido, es importante recordar que toda desafectación, como debe provenir de acto legislativo, estará sujeta a los controles jurisdiccionales correspondientes – en este sentido, ver sentencias número 2000- 10466 y 2002-8321. Asimismo, debe recordarse que para la desafectación del patrimonio forestal – lo que se traduce en la reducción o eliminación del área silvestre protegida–, sólo se puede hacer mediante ley de la República, después de realizarse los estudios técnicos previos (estudio de impacto ambiental) que justifique la medida, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente. Por último es importante resaltar que, tratándose de los bienes

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*demaniales de la Nación, su desafectación sólo podría darse por reforma constitucional, en aplicación del principio del paralelismo de las formas, se repite, previo estudio técnico que acredite la desafectación, según se indicó anteriormente. Además, en lo concerniente a su uso y/o concesión sólo puede ser aprobada por el Plenario Legislativo, no así por Comisiones Legislativas Plenas, en los términos previstos en el artículo 124 constitucional (sentencias número 2002-8321 y 2004-8928)”.*

*Ahora bien, respecto al patrimonio natural del Estado, tema de importancia para el presente caso, se ha mencionado, conforme con las sentencias parcialmente transcritas, que es un bien de dominio público cuya su conservación y administración están encomendadas, por la ley, al Ministerio del Ambiente y Energía, mediante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Ley Forestal, arts. 6 inc. a y 13 pfo. 2°, y 14; Ley Orgánica del Ambiente, artículo 32, pfo. 2°). Lo integran dos importantes componentes: **a)** Las Áreas Silvestres Protegidas, cualquiera sea su categoría de manejo, declaradas por Ley o Decreto Ejecutivo: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (Ley Forestal 7575, arts. 1°, pfo. 2°, 3° inciso i; Ley Orgánica del Ambiente 7554, artículo 32; Ley de Biodiversidad N° 7788, arts. 22 y sigts. y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084, artículo 3° incs. d y f, en relación con la Ley Orgánica del MINAE N° 7152 y su Reglamento; Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, artículo 82, inciso a). **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. Para la zona marítimo terrestre, la misma Ley 6043 (artículo 73) excluye de su ámbito las Áreas Silvestres Protegidas y las sujeta a su propia legislación. El resto de áreas boscosas y terrenos de aptitud forestal de los litorales, están también bajo la administración del Ministerio del Ambiente y se rigen por su normativa específica (Ley Forestal, artículo 13 y concordantes) (véase la sentencia número 2008-16975 de las 14:53 horas del 12 de noviembre de 2008). Además, también este Tribunal ha señalado que las zonas protectoras juegan un papel preponderante en el equilibrio del medio ambiente entendido este como el conjunto de cosas que rodean al individuo tales como: clima, suelo, luz, viento, lluvia, alimentación, frío, calor, hábitat, etc. y en el equilibrio del ecosistema por la relación de intercambio que se da entre la parte viviente de la naturaleza y la parte inerte de la misma. De ahí que deba protegerse el suelo, la regulación del régimen hidrológico, la conservación del ambiente, y la de las cuencas hidrográficas. Estas zonas son creadas por ley*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*o vía decreto del Poder Ejecutivo y en ellas, también por disposición legal, está prohibido efectuar labores agrícolas o de destrucción de la vegetación (véase la sentencia número 2007-2063 de las 14:40 horas del 14 de febrero de 2007).*

*Por otra parte, conforme a las sentencias parcialmente transcritas, el régimen tutelar contemplado en la Ley Forestal para el Patrimonio Natural del Estado implica: que los terrenos son inalienables; su posesión por los particulares “no causará derecho alguno a su favor” y la acción del Estado para recuperarlos es imprescriptible; no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria; su invasión y ocupación es sancionada como delito; no cabe la corta, el aprovechamiento forestal ni el cambio de uso del suelo, y solo pueden autorizarse labores de investigación, capacitación y ecoturismo (artículos 1, párrafo 2º, 3 inciso a), 14, 15, 18, 58 incisos a) y b) y 61 inciso c) (véase la sentencia número 2012-12716 de las 16:01 del 12 de setiembre de 2012).*

*Por consiguiente, queda claro que la competencia que el Ministerio de Ambiente y Energía, a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, es exclusiva, siendo este un asunto de interés nacional. En este sentido, el artículo 13 de la Ley Forestal, ley número 7575, menciona que*

*“ Constitución y administración. El patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio. El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio (...)” (el subrayado no es del original).*

*Igualmente, el artículo 14 de la misma ley señala:*

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

*En un sentido similar, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente determina lo siguiente:*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*“ Clasificación de las áreas silvestres protegidas. El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:*

- a) Reservas forestales.*
- b) Zonas protectoras.*
- c) Parques nacionales.*
- d) Reservas biológicas.*
- e) Refugios nacionales de vida silvestre.*
- f) Humedales.*
- g) Monumentos naturales.*

*Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas” (el subrayado no es del original).*

*Esto ha sido avalado por la Sala mediante sentencia número 2012-2678 de las 14:30 horas del 29 de febrero de 2012.*

*Además, el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, ley número 7788, indica lo siguiente:*

*“ Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica. Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos”.*

*Igualmente, el numeral 28 de la misma ley señala que:*

*“El Sistema estará constituido por unidades territoriales denominadas Áreas de Conservación bajo la supervisión general del Ministerio del Ambiente y Energía, por medio del Consejo Nacional de Áreas de Conservación, con competencia en todo el territorio nacional, según se trate de áreas silvestres protegidas, áreas con alto grado de fragilidad o de áreas privadas de explotación económica. Cada área de conservación es una*

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

*unidad territorial del país, delimitada administrativamente, regida por una misma estrategia de desarrollo y administración, debidamente coordinada con el resto del sector público. En cada uno se interrelacionan actividades tanto privadas como estatales en materia de conservación sin menoscabo de las áreas protegidas. Las Áreas de Conservación se encargarán de aplicar la legislación vigente en materia de recursos naturales, dentro de su demarcación geográfica. Deberán ejecutar las políticas, las estrategias y los programas aprobados por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, en materia de áreas protegidas; asimismo, tendrá a su cargo la aplicación de otras leyes que rigen su materia, tales como la Ley de conservación de la vida silvestre, No. 7317, de 30 de octubre de 1992, y la Ley Forestal, No. 7575, de 13 de febrero de 1996, Ley Orgánica, No. 7554, de 4 de octubre de 1995, y la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084, de 24 de agosto de 1977. Basado en las recomendaciones del Consejo, el Ministerio del Ambiente y Energía definirá la división territorial que técnicamente sea más aconsejable para las Áreas de Conservación del país, así como sus modificaciones”.*

*En síntesis, es claro que el régimen jurídico creado por los artículo 13 y 14 de la Ley Forestal tiene una finalidad protectora, pues, de acuerdo con el texto de dicha norma, su objetivo es dar una protección demanial a los terrenos propiedad del Estado con bosque o terrenos forestales, los cuales quedarían bajo administración del Ministerio de Ambiente y Energía. Ese patrimonio es catalogado por el artículo 14 de la Ley Forestal como un bien de dominio público, que según los artículos 13 de la Ley Forestal y 22 de la Ley de Biodiversidad, debe ser administrado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Así, la competencia en esta materia la ostenta el Ministerio de Ambiente y Energía, a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, competencia que es exclusiva, siendo este un asunto de interés nacional. Además, según la normativa indicada, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación unifica las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.*

## **VI.- SOBRE EL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y AL AGUA Y SU TUTELA DENTRO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.**

Este derecho ha sido ampliamente analizado por la Corte IDH en su sentencia emitida en el Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka

Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina confirmando (párr. 222) que el derecho al agua está protegido por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello se desprende de las normas de la Carta de la OEA, en tanto las mismas permiten derivar derechos de los que, a su vez, se desprende el derecho al agua. Como también emanan otros DESCAs como son el derecho al medio ambiente sano, el derecho a la salud y el derecho a la alimentación adecuada. El agua por su importancia para los sistemas ecológicos y para el ser humano, es un “derecho eje” en la medida que articula varios otros derechos que dependen de este para su realización, como la vida, el medio ambiente sano, la salud, la alimentación, el territorio, la cultura, la mejora continua del estándar de vida, entre otros. Dado la interdependencia de estos derechos, se puede afirmar que si se vulnera el derecho al agua por consecuencia se estarían violando también estos derechos enunciados incluso el derecho a un nivel de vida digna. En el ámbito internacional se considera que este derecho está contenido en el artículo 25 “un nivel de vida adecuado” de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Otros tratados referidos a aspectos específicos de protección de los derechos humanos, hacen referencia expresa al agua, como la Convención sobre los Derechos del Niño, en el artículo 24, o la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el artículo 14, referido a “problemas especiales a que hace frente la (...) mujer de las zonas rurales”. De modo adicional a lo expuesto, debe resaltarse que la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Asamblea General, emitió el 28 de julio de 2010 la Resolución 64/292 titulada El derecho humano al agua y el saneamiento, que reconoce que “el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”.

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

Asimismo, es relevante señalar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC) ha expresado que “el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos”. Las primeras implican poder “mantener el acceso a un suministro de agua” y “no ser objeto de injerencias”, entre las que puede encontrarse la “contaminación de los recursos hídricos”. Los derechos, por su parte, se vinculan a “un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho”. Destacó también que “el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”, y que “los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia: a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos (...). b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre (...). Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables (...). c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte”. El Comité DESC, al explicar cómo el derecho al agua se vincula con otros derechos, señaló también la importancia de “garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada”. Agregó que “los Estados deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas”. Sostuvo que “la higiene ambiental, como aspecto del derecho a la salud (...) entraña la adopción de medidas no discriminatorias para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas”. Asimismo, la Corte IDH ha señalado en el mismo sentido, que el “derecho al agua” (como también los derechos a la alimentación y a participar en la vida cultural) está “entre los derechos particularmente vulnerables a afectaciones ambientales”.

Si bien el derecho al agua no se encuentra reconocido expresamente en el sistema interamericano, el conjunto de sus instrumentos establecen una serie de derechos que guardan estrecha vinculación con el acceso al agua y sus distintas dimensiones, como lo referente a las condiciones de disponibilidad, calidad y accesibilidad del agua sin discriminación alguna. En efecto, es importante precisar que si bien la jurisprudencia relativa al acceso al agua se encuentra aún en desarrollo en el sistema interamericano, existen en la actualidad importantes decisiones que han brindado luz sobre las obligaciones que recaen sobre los Estados para garantizar el acceso al agua sin discriminación. En la última década, la jurisprudencia tanto de la CIDH como de la Corte Interamericana, ha abordado una serie de cuestiones referidas al acceso al agua a través de la interpretación del contenido de una serie de derechos humanos establecidos en los instrumentos interamericanos, para lo cual ha considerado los aportes del sistema universal e información técnica de una serie de organismos especializados. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana, han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana<sup>46</sup>, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La CIDH ha tenido una aproximación a dicha temática, a través de la medida cautelar dictada el 20 de mayo de 2010, a favor de los miembros de 18 comunidades del pueblo indígena Maya Sicapakense y Mam de Guatemala, por contaminación de mantos acuíferos y supuestos efectos en la vida, integridad personal y salud de comunidades indígenas. En la solicitud de medidas cautelares, se alegó que debido a la explotación de una empresa minera se estaría generando un impacto ambiental en la zona, el cual estaría afectando las afluentes principales

del río que serviría para la subsistencia de las comunidades indígenas. Tal situación estaría afectando la salud de varios de los miembros de las comunidades, quienes supuestamente estarían enfrentando consecuencias específicas en su salud. Dada la controversia sobre diversos temas que se presentaron en el seguimiento a la medida cautelar, el 7 de diciembre de 2011, la CIDH notificó su decisión de modificar las medidas cautelares y solicitó al Estado de Guatemala que adopte las medidas necesarias para asegurar que los miembros de las 18 comunidades Mayas beneficiarias tengan acceso a agua potable apta para consumo humano, uso doméstico y segura para el riego. En especial, la CIDH solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para que las fuentes de agua de las 18 comunidades beneficiarias no sean contaminadas por acciones de actividades mineras. La Comisión ha continuado monitoreando el asunto, atendiendo las diferentes posiciones que las partes han presentado en el procedimiento de medidas cautelares y en un caso que actualmente se encuentra en etapa de fondo.

**VII.- SOBRE EL CASO CONCRETO.** En el *sub examine*, la parte recurrente manifiesta que el 30 de julio de 1888 el Congreso de la República de Costa Rica aprobó la Ley 65 que indica: *“Siendo de utilidad pública la conservación de las montañas en que tienen origen los arroyos y manantiales que abastecen de agua a la provincia de Heredia y a una parte de la de Alajuela; DECRETA: Art. 1: Se declara inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho, a uno y otro lado de la cima de las montañas con el nombre de Montaña del Volcán de Barva, desde el cerro llamado el Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional o municipal”*. Manifiesta que el objetivo de los legisladores del Siglo XIX con la aprobación de la Ley 65 fue el resguardo de las montañas del norte de Heredia con el fin de preservar el recurso hídrico de los habitantes del Valle Central, no sólo superficial si no también el subterráneo, al delimitarse en esta zona mucha del área más

importante de recarga potencial de los acuíferos Barba y Colimas, acuíferos de donde hoy día se sule de agua más del 60% de habitantes, no sólo de Heredia, si no de Alajuela y San José. Aduce que las zonas altas de los cantones heredianos, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro, Moravia y Coronado donde se demarca la zona inalienable de la Ley 65, está sometida a una constante y fuerte presión para desarrollar diversas actividades, en cuenta proyectos constructivos diversos. Afirma que la valía para la recarga de los acuíferos del Valle Central que tiene la zona inalienable, también es imprescindible su protección para salvaguardar el agua de miles de habitantes de las partes altas de los cantones de Alajuela, Santa Barbara, Barva, San Rafael, San Isidro y Santo Domingo que nos abastecemos del agua superficial de los ríos Segundo, Ciruelas, Tibás y Para que nacen en esa zona. Explica que estudios, como los del Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento, han determinado que el área donde se localiza la zona inalienable, además de ser de muy alta recarga acuífera, es de MUY ALTA fragilidad ambiental, además de ser de alta vulnerabilidad hidrogeológica, por lo que es inminente la necesidad de protegerla si queremos preservar el recurso hídrico para las generaciones presentes y futuras del Valle Central. Acota que la zona inalienable es además hogar de una amplia diversidad de flora y fauna debido a que limita con la parte sur del Parque Braulio Carrillo. Por otra parte, expone que en el año 2013 la Sala Constitucional al resolver un incidente de desobediencia presentado contra el ministro de ambiente por no haber cumplido el voto 2008-12109, reitera la importancia de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888 para el ambiente en general y en particular para la protección del recurso hídrico, por lo que le ordena a René Castro Salazar en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, cumplir inmediatamente lo dispuesto en la sentencia, bajo la advertencia de ordenarse la apertura de un procedimiento administrativo en su contra si no lo hiciere (resolución 2013-005049 del 27 de marzo del 2013). Arguye que después

del apercibimiento del 2013 de la Sala Constitucional, el Ministerio de Ambiente y Energía delimitó la zona inalienable por medio de un amojonamiento, no así no ha cumplido con la recuperación de los terrenos, ni siquiera ha interpuesto proceso alguno de reivindicación del patrimonio natural del Estado como es la zona inalienable. Asegura que actualmente una porción de la zona inalienable de la Ley 65 de 1888, no toda, forma parte del Parque Braulio Carrillo, tanto por la Ley 6288 del del 25 de octubre de 1978 que creo el parque, como por el Decreto Ejecutivo 39259- MINAE del 15 de octubre del 2015 que indicó: *“Artículo 1º- Declárese parque nacional parte del territorio establecido como Zona inalienable, creada por el Decreto Ley N° LXV de julio de 1888, anexando dicha porción de terreno al Parque Nacional Braulio Carrillo; cuyos límites se describen a continuación basado en la hoja topográfica Barva 3346 II, edición 3-IGNCR, 2005, escala 1:50.000, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional de Costa Rica.”*. Señala que al Parque Braulio Carrillo, incluyendo lo que se le anexó en el 2015, además de cubrirle la Ley 65, le son aplicables las normas de protección especial y total que cubren a éstos, tales como la Ley del Servicio de Parques Nacionales y la Ley Forestal (artículo 1), lo que no se está dando debido a que los terrenos anexados al parque que son parte de la zona inalienable de la Ley 65 siguen en manos de particulares, algunos de los cuales llevan a cabo actividades que impactan el ambiente, como de turismo masivo sin control y estudio de impacto ambiental alguno, actividades de lecherías, talas de árboles, construcción de cabañas de recreo, etc. Indica que en respuesta a las consultas que se le ha hecho ver a los ministros de ambiente desde que se dictó el fallo 2008-12109 sobre la recuperación o reivindicación de los terrenos estatales que corresponden a la zona inalienable de la Ley 65, nunca se ha informado recuperación alguna o que se haya iniciado con alguna acción ante los tribunales correspondientes que culmine con un proceso de reivindicación. En el MINAE siempre han dado una única respuesta, que ya

iniciaron con la confección de expedientes de las fincas y su respectivo análisis legal y técnico de los antecedentes de los asientos registrales de las fincas inscritas en el Registro Nacional, para que así sea la Procuraduría General de la Republica quien proceda a iniciar los trámites de lesividad ante los tribunales de justicia que culminen en la recuperación de los terrenos. Solicita que en aras de la tutela del recurso hídrico y del ambiente en general, y al ser la zona inalienable parte del Patrimonio Natural del Estado, se le ordene al ministro de Ambiente y Energía o a quien ocupe su lugar, que inicie con las acciones necesarias y concretas que corresponden, más allá de estudios, para la reivindicación y recuperación de los terrenos de la zona inalienable de la Ley 54, sea trasladando los expedientes de los antecedentes o historial de las fincas a la Procuraduría General de la República.

**VIII.-** Sobre el particular, cabe señalar que el tema que se debate en cuanto al deber de protección de la zona inalienable dispuesta por el decreto ley número 65 del 28 de julio de 1888, fue analizado en el voto 2008-12109 de este Tribunal Constitucional. En ese precedente, se reconoció que esa fuente normativa ordenó proteger una de las zonas en las que se encuentran las nacientes de agua que abastecen a los habitantes de las provincias de Heredia, Alajuela y parte de San José. En esa línea, el artículo primer de ese decreto ley declaró inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho, a uno y otro lado de la cima de la montaña conocida con el nombre de Montaña del Volcán de Barba, desde el cerro llamado el Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional ó municipal. A su vez, en el numeral segundo autorizó al Poder Ejecutivo para aumentar ó disminuir la extensión de la zona a que se refiere el artículo anterior si después de practicado el reconocimiento respectivo por medio de una comisión científica, juzga conveniente modificarla en el sentido que dicha comisión indique. Justamente a la luz de esas regulaciones, en el citado fallo esta Cámara señaló que “...*la intención del legislador del siglo antepasado*

*era la de asegurar que las provincias de Alajuela, Heredia y San José pudieran garantizarse en el futuro el recurso hídrico necesario para satisfacer las necesidades de la población. Para lograr lo anterior, el legislador dispuso la creación de una zona inalienable, la cual no podía ser objeto de ningún tipo de posesión en razón de su naturaleza pública...”. Bajo esa comprensión en el citado voto se coligió una indolencia del Estado en el deber de reivindicar y proteger la zona de marra, a partir de lo cual, se dispuso en lo relevante:*

*“POR TANTO. Se declara con lugar el recurso, únicamente en cuanto al Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, y las Municipalidades de Heredia, Santa Bárbara, Barva, San Pablo, San Isidro, San Rafael, Santo Domingo, Moravia y Vásquez de Coronado. Se ordena a Roberto Dobles Mora, o a quien ocupe su cargo como Ministro del Ambiente y Energía, lo siguiente: a) Que dentro del plazo de siete meses contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice las gestiones que estén dentro del ámbito de sus competencias para que se delimite físicamente la zona establecida por la ley número 65 de 1888, y luego de ello, inicie los procesos de recuperación de los terrenos que se ubican en dicho sector y que estén siendo ocupados por particulares; b) Que de inmediato verifique el cumplimiento de lo dispuesto por la resolución R-069-SINAC-2007, por parte de los personeros del Refugio de Vida Silvestre Jaguarundí, y en caso de que no se haya cumplido con lo dispuesto por el pronunciamiento de cita, proceda conforme a derecho. Se ordena a José Manuel Ulate Avendaño, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal del Cantón Central de Heredia, a Rolando Hidalgo Villegas, o a quien ocupe su cargo como Alcalde, y a Marta Lidia Segura Miranda, o a quien ocupe su cargo como Presidenta del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia, a Mercedes Hernández Méndez, o a quien ocupe su cargo como Alcaldesa, y a Adrián Varela Montero, o a quien ocupe su cargo como Presidente del Concejo Municipal,*

*ambos de la Municipalidad de Barva de Heredia, a Marvin Chaves Chinchilla, o a quien ocupe su cargo como Alcalde, y al Elvia Villalobos Argüello, o a quien ocupe su cargo como Presidenta del Concejo Municipal, ambos del Concejo Municipal de San Isidro de Heredia, a Aracelly Salas Eduarte, o a quien ocupe su cargo como Alcaldesa de San Pablo de Heredia, a Alberto Vargas Esquivel, o a quien ocupe su cargo como Alcalde y a Yensi Alfaro Hernández, o a quien ocupe su cargo como Presidenta del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de San Rafael de Heredia, a Rafael Isidro Bolaños Arce, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal de Santo Domingo de Heredia, a Edgar Vargas Jiménez, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal de Moravia, y a Leonardo Herrera Sánchez, o a quien ocupe su cargo como Alcalde Municipal de Vázquez de Coronado, lo siguiente: a) Que de inmediato se abstengan de otorgar cualquier tipo de permiso dentro de la zona establecida por la ley número 65 de 1888, en lo que respecta a sus jurisdicciones; b) Que procedan a contratar a los profesionales necesarios para la elaboración de los mapas de vulnerabilidad hidrogeológica recomendados por SENARA en su informe denominado “Recarga Potencial del Acuífero Colima y Barva, Valle Central, Costa Rica.”, los cuales deberán ser incluidos en la normativa urbanística de sus jurisdicciones, tal y como lo recomienda la autoridad antes mencionada. (...)”.*

Es decir, desde esa fecha, se impuso una orden directa a las autoridades recurridas de iniciar los trámites correspondientes para la recuperación de los terrenos que se ubican en dicho sector y que estén siendo ocupados por particulares. Pese a que desde el 2008 fue impuesta esa orden, en el año 2013, esta Sala emite el fallo No. 2013-5049 del 27 de marzo del 2013, a raíz de una incidencia de desobediencia de aquel precedente del 2008, en el cual, reitera la relevancia ambiental y para el recurso hídrico de la zona fijada por la Ley No. 65, por lo que ordenó al entonces titular del MINAE, cumplir con las estipulaciones

del voto 12109 del año 2008. A partir de ello, consta en los informes presentados en este amparo, que el MINAE procedió a identificar y delimitar el área en cuestión, mediante la colocación de mojones. Sin embargo, se acusa la desatención del contenido material del deber de protección por la ausencia de acciones efectivas de recuperación de esos terrenos. En ese particular, en la reciente sentencia N° 2023-010802 dictada a las 09:20 horas del 12 de mayo de 2023, dictada por este Tribunal, emitida en virtud de una petición de desobediencia de aquella sentencia del 2008, este órgano expresa un recuento cronológico de lo acontecido a partir de la orden emitida en esa oportunidad, en el siguiente sentido:

*“... I.- Por sentencia nro. 2008-012109 de las 15:16 horas del 5 de agosto de 2008, se dispuso lo siguiente: “Se declara con lugar el recurso, únicamente en cuanto al Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, y las Municipalidades de Heredia, Santa Bárbara, Barva, San Pablo, San Isidro, San Rafael, Santo Domingo, Moravia y Vásquez de Coronado. Se ordena a Roberto Dobles Mora, o a quien ocupe su cargo como Ministro del Ambiente y Energía, lo siguiente: a) Que dentro del plazo de siete meses contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice las gestiones que estén dentro del ámbito de sus competencias para que se delimite físicamente la zona establecida por la ley número 65 de 1888, y luego de ello, inicie los procesos de recuperación de los terrenos que se ubican en dicho sector y que estén siendo ocupados por particulares; b) Que de inmediato verifique el cumplimiento de lo dispuesto por la resolución R-069-SINAC-2007, por parte de los personeros del Refugio de Vida Silvestre Jaguarundí, y en caso de que no se haya cumplido con lo dispuesto por el pronunciamiento de cita, proceda conforme a derecho...”. II. Mediante resolución interlocutoria nro. 2011-000412 de las 11:47 horas del 14 de enero de 2011. Se dio por cumplida la orden establecida en la parte b) de la sentencia nro. 2008-012109 de las 15:16 horas del 05 de agosto del 2008. Asimismo, se otorgó el plazo*

de un año contado a partir de la notificación de esa sentencia al Ministerio de Ambiente y Energía para cumplir con lo establecido en la parte a) de la sentencia supra citada. **III.-** Con respecto al cumplimiento de la parte a), mediante resolución interlocutoria nro. 2017-9974 de las 9:15 horas del 30 de junio de 2017, la Sala indicó: **“IV.- Sobre la gestión planteada.** Los gestionantes acuden a este Tribunal alegando desobediencia a lo ordenado mediante sentencia No. 2008-012109 de las 15:16 horas del 05 de agosto del 2008, únicamente, sobre la falta de actuación del ministerio accionado en la recuperación de terrenos declarados como zona inalienable. Al respecto, la autoridad recurrida informa que ha realizado diversas acciones para llevar a cabo el proceso de recuperación de la zona protegida. Aseguran que por resolución administrativa No. R-165-2014-MINAE de 2 de mayo de 2014, se dio inicio formalmente al proceso de estudio por parte del Despacho Ministerial respecto a las inscripciones en la zona inalienable, a pesar de que la Procuraduría General de la República se pronunció con el criterio jurídico de carácter vinculante C-480-2014 de 19 de diciembre de 2014. Asimismo, establecen que el número de propiedades inscritas relacionadas con los planos catastrados encontrados es de alrededor de 1000, por lo que el tiempo de ejecución de esta etapa del proceso es muy lento, dado que el estudio debe hacerse caso por caso para respetar el derecho de defensa y el debido proceso. Además, se constata que están en proceso de validación del procedimiento con los otros actores, para lo cual se ha pedido cita al Registro Público mediante oficio D-095 de 30 de enero de 2017 del Director del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central. Por otra parte, la autoridad recurrida planea solicitar audiencia a la Procuraduría General de la República en aras de coordinar lo relativo a los posibles procesos de lesividad en sede judicial. Ahora bien, este Tribunal observa que lo ordenado en dicho pronunciamiento en relación con la desobediencia alegada fue **que se iniciaran los procesos de**

*recuperación de tierras, por lo que visto el informe rendido por la recurrida se corrobora que ya se iniciaron los procesos de estudio para llevar a cabo la recuperación de la zona inalienable, dando así cumplimiento a lo ordenado por esta Sala. De modo que no se constata el incumplimiento alegado por la parte recurrente. En consecuencia lo procedente es desestimar la gestión formulada. V.- Por otra parte, en dicha resolución también se ordenó al Ministerio de Ambiente y Energía que se delimitara físicamente la zona establecida por la ley número 65 de 1888. Sobre el particular, esta Sala observa del estudio del expediente, que según prueba aportada en marzo de 2014, se finalizó la colocación de mojones físicos que permitieron circunscribir el territorio protegido. Por lo que se constata el cumplimiento de lo ordenado respecto a este punto”. (El subrayado es agregado).*

**IV.- Sobre la gestión planteada.** Los gestionantes acusan la desobediencia de la sentencia nro. 2008-012109 de las 15:16 horas del 5 de agosto de 2008 por parte del Ministerio de Ambiente y Energía, por cuanto no ha logrado la recuperación de los terrenos estatales, definidos por la ley 65 de 1888, que se mantienen actualmente en posesión de particulares. Al respecto, según se desprende del considerando III de esta resolución, la Sala ya determinó el cumplimiento de la sentencia aludida, en lo que respecta al punto a), dirigido al Ministerio de Ambiente y Energía. **Se reitera:** “...este Tribunal observa que lo ordenado en dicho pronunciamiento en relación con la desobediencia alegada fue que se iniciaran los procesos de recuperación de tierras, por lo que visto el informe rendido por la recurrida se corrobora que ya se iniciaron los procesos de estudio para llevar a cabo la recuperación de la zona inalienable, dando así cumplimiento a lo ordenado por esta Sala”. (El subrayado es agregado). “... En ese tanto, la gestión planteada deviene improcedente. **Por tanto:** No ha lugar a la gestión formulada.” (ver expediente N° 07-007996-0007-CO, traído *ad effectum videndi et probandi*).

Ahora si bien, la autoridad recurrida señala en su informe que, respecto a la recuperación de terrenos ubicados dentro de la Zona Inalienable declarada mediante la Ley N°65 del año 1888, el Área de Conservación ha procedido con la resolución de solicitudes de legitimidad de acuerdo con el procedimiento establecido para ese fin y se ha trasladado los casos resueltos al MINAE para que continúen el proceso, y que además, en los últimos 2 años no se han presupuestado fondos para expropiaciones por parte del Estado, dadas las limitantes presupuestarias vigentes. A su vez, aseguran que el Área de Conservación Central ha tomado múltiples acciones para procurar el respeto a la Zona Inalienable, dentro de sus posibilidades de recursos humanos e insumos disponibles, entre ellas se cita la inclusión de la supervisión del sitio, a través de patrullajes, atención de quejas, interposición de relatos de hechos y trabajo con las municipalidades, incluyendo la debida socialización sobre el tema y la entrega de información geográfica sobre el área de la Zona Inalienable dentro de la actualización al plan de control y protección de la Oficina de Heredia que se encuentra vigente, y que adicionalmente, se han sostenido reuniones con instancias varias para que consideren el área de la Zona Inalienable en procesos de planificación urbana, por ejemplo, elaboración de planes reguladores, de forma que se respete el sitio; y aunado a ello, se ejerce la vigilancia del sitio en la resolución de autorizaciones y trámites que son competencia del SINAC, para la supervisión de permisos pequeños, certificados de origen, trámite de sumarios de derribo y permisos de vida silvestre cuando esto se pretenden desarrollar dentro de la Zona Inalienable; e igualmente, el Área de Conservación Central realizó el debido amojonamiento de los límites de la Zona Inalienable en el año 2013, en los terrenos ubicados fuera del Parque Nacional Braulio Carrillo. Y que el Ministerio ha tenido estrecha coordinación tanto con el Registro Público, como con la Procuraduría General de República para ir reconstruyendo los pasos que el proceso de análisis debe tener y

los requisitos mínimos de estas evaluaciones; confirmando este ministerio, que dicho procedimiento no es expedito, no menos cierto es que las actuaciones hasta hoy efectuadas por la cartera ministerial accionada, han sido insuficientes para materializar la recuperación de los terrenos en los cuales se ubica zona inalienable de dominio público.

**IX.-** Del anterior recuento se desprende que desde el año 2008 esta Sala dispuso la necesaria recuperación y protección de los terrenos afectos por el decreto ley No. 65 de 1888, como elemento relevante para la tutela del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, con especial énfasis en el recurso hídrico, dado el alto impacto de esa zona para los cantones de Alajuela, Santa Bárbara, Barva, San Rafael, San Isidro y Santo Domingo. De igual manera, en varias oportunidades esta Sala se ha pronunciado sobre la atención debida de los dandamientos adoptado en el voto 12109-2008. Pese a lo resuelto en el reciente fallo 2023-010802 dictada a las 09:20 horas del 12 de mayo de 2023, es claro para esta Cámara que si se considera el contenido sustantivo de esas órdenes, sea, recuperar los citados terrenos en orden a la protección ambiental apuntada, versus las acciones efectivas que se han adoptado por la Administración para concretar la debida tutela y resguardo del derecho expresado en el numeral 50 de la Carta Fundamental, esas conductas adoptadas si bien permiten la delimitación de las áreas que integran la zona declarada inalienable, en definitiva, no son suficientes ni adecuadas para satisfacer el deber de protección que le impone el Derecho de la Constitución a ese tipo de bien jurídicamente tutelado. En efecto, sobre este tema base resaltar que en lo atinente al concepto de dominio público y a los alcances del concepto se hace necesario aludir al canon 261 del Código Civil, en tanto dicha regulación estipula: *“Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas*

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

Como se extrae, la definición de los bienes privados se hace en forma residual, es decir, pertenecen a esta categoría todos aquellos que no presenten ninguna de las características señaladas para los demaniales. La jurisprudencia constitucional, tomando en cuenta lo preceptuado por la norma citada, se ha referido sobre los bienes que integran el dominio público en los siguientes términos: *“son aquellos que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso de los bienes privados –los cuales se rigen por el derecho de propiedad en los términos del artículo 45 de la Constitución Política–, en tanto, por expresa voluntad del legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela ...”*. Así, se trata de bienes cuya titularidad ostenta el Estado en su condición de administrador, debe entenderse que se trata de bienes que pertenecen a la "Nación", con lo cual, conforman parte del patrimonio público; y que, por su especial naturaleza jurídica, presentan los siguientes atributos: son imprescriptibles, lo cual implica que por el transcurso del tiempo, no puede adquirirse el derecho de propiedad sobre ellos, ni siquiera de mera posesión, es decir, no pueden adquirirse mediante la usucapión, así como tampoco pueden perderse por prescripción; motivo por el cual los permisos de uso que la Administración conceda sobre ellos, siempre tienen un carácter precario, lo cual hace que puedan ser revocadas por motivos de oportunidad o conveniencia en cualquier momento por la Administración –en los términos previstos en los artículos 154 y 155 de la Ley General de la

Administración Pública–; y las mismas concesiones que se otorguen sobre ellos para su aprovechamiento, pueden ser canceladas, mediante procedimiento al efecto; son inembargables, que hace que no pueden ser objeto de ningún gravamen o embargo, ni por particulares, ni por la Administración; y son inalienables, lo que se traduce en la condición de que están fuera del comercio de las personas; de donde no pueden ser enajenados, vendidos o adquiridos, ni a título gratuito ni oneroso, ni por particulares, ni por el Estado, de modo que están excepcionados del comercio los hombres y sujetos a un régimen jurídico especial y reforzado. Además su uso y aprovechamiento está sujeto al poder de policía, en tanto, por tratarse de bienes que no pueden ser objeto de posesión, y mucho menos de propiedad, su utilización y aprovechamiento es posible únicamente a través de actos debidamente autorizados, sea mediante concesión o permiso de uso, otorgado por la autoridad competente; y al control constante de parte de la Administración Pública. De manera que comprende bienes inmuebles que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a la propiedad privada, que deriva de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional.” (voto 2007-2408 de las 16:13 horas del 21 de febrero de 2007 y sentencia 189 de las 09:15 horas del 03 de marzo de 2011).

Así, dado que en el *sub examine* los terrenos que deben ser reivindicados están conformados por áreas que constituyen parte del patrimonio natural del Estado, es claro son bienes demaniales, no susceptibles de propiedad privada. Además, conforme al numeral 13 de la Ley Forestal “*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...*” De esta forma, son tres posibilidades las que brinda la norma, respecto a los bienes que integran dicho patrimonio: a) bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales; b) bosques y terrenos forestales de las áreas declaradas inalienables, y c) bosques y terrenos forestales 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 este sentido, el mandato 13 *ibídem* es claro al determinar, que una propiedad cubierta de bosque, y que pertenezca al Estado, una municipalidad, institución autónoma u otro organismo de la Administración Pública, forma parte del patrimonio natural del Estado. Así, en virtud del régimen jurídico especial al que se encuentra sometido el patrimonio natural del Estado, y las características particulares que sobre éste recaen, la detentación que sobre dichos bienes ejerzan los particulares, no les generará derecho alguno. En igual sentido, la Ley Forestal en el ordinal 14, determina que los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural de Estado, “...serán inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley.”

Así las cosas, el Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales (sentencia No. 1999-00644 dictada por la Sala Constitucional a las 11:24 horas del 29 de enero de 1999). En ese sentido, la acción que la

Constitución Política impone al Estado frente a los focos de contaminación ambiental es multidireccional y definitivamente activa, absolutamente intolerante frente a situaciones que amenazan o afectan las condiciones ambientales óptimas que están garantizadas por ella misma a los habitantes. Por lo que es deber constitucional del Estado velar por la protección, defensa y preservación del medio ambiente, lo que se desarrolla y manifiesta, entre otras, en las siguientes normas: artículos 1, 2.a. 2.c, 2 párrafo último, 3, 12, 28, 32, 34, 37, 56, 59, 78, 83, 103 a 112 de la Ley Orgánica del Ambiente; artículos 1, 2, 9.4, 12, 22 a 30, 45, 49, 54, 86, 88 de la Ley de Biodiversidad; 3, 4, 6, 7, 15, 34, 122 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 1, 2, 5, 6, 13, 37, 54 de la Ley Forestal; 5, 6, 7, 11, 21, 29 a 33, 37 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 13.a ,13.o del Código Municipal; 11, 12, 13, 17, 18, 19, 21, 22, 25 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; 1, 2 de la Ley General de Salud; 1, 2, 17, 175, 176 de la Ley de Aguas; 15,18, 19, 51, 56, 58.5, Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana. Es decir, la declaratoria de demanialidad de determinado bien o conjunto de bienes (elemento normativo) no solamente supone la creación legal de un régimen especial de dominio, regulado por el Derecho Público, sino que asigna el ente público un deber de protección del bien a efectos de direccionar su régimen de uso al fin público que ha sustentado aquella declaratoria. Esto impone el poder-deber de emprender las acciones de recuperación, disposición, mantenimiento, custodia y defensa del bien. Tratándose de bienes que componen el patrimonio natural del Estado, ese deber de protección viene establecido como una regla de principio, como derivación del deber que le impone el canon 50 constitucional para garantizar el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Esto conlleva a que en este tipo de demanio ambiental, las acciones administrativas son impostergables, dado el impacto que la desatención e indolencia de esas obligaciones puede generar en los ecosistemas y en el derecho de las personas a

obtener un beneficio directo o remoto del impacto ambiental por el uso indebido de esos inmuebles. Se trata de acciones preventivas y correctivas que se hacen necesarias en el contexto de un principio preventivo y precautorio, y en general, para la defensa de las cosas públicas, como componente inherente e irrenunciable de ese régimen especial de dominio.

Es claro que el deber de protección y uso debido de esos bienes no sólo se circunscribe al Estado en su conjunto, sino también a los sujetos de derecho privado, quienes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pero también, a garantizarlo, preservarlo y defenderlo, tal y como se desprende, entre otros, de los artículos 1 párrafo primero, 2.a, 6, 22, 23, 99, de la Ley Orgánica del Ambiente; 10.2, 10.13, 11.4, 88-95, 101, 105 de la Ley de Biodiversidad; 15, 28 a 30, 36 a 38, 51-53, 62 a 64, 83, 88 a 121 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 57 a 66 de la ley Forestal; 37, 40, 41 a 45, 51 a 53 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 14 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; como también, de las sentencias dictadas por este Tribunal números 1999-02219 de las 15:18 horas del 24 de marzo de 1999 y la 1999-05906 de las 16:15 horas del 28 de julio de 1999. En ese sentido, además debe considerarse la aplicación de los principios rectores en materia ambiental, a saber: *in dubio pro natura*, *preventivo* y *precautorio*, como medios para garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por ende, para evitar que su existencia esté restringida al plano semántico de la realidad jurídica (ver artículos 4.c, 17 y 34 de la Ley Orgánica del Ambiente, 11 incisos 1 y 2, 92 de la Ley de Biodiversidad, principio 15 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río y entre otras, la sentencia número 1999-01250 dictada por esta Sala a las 11:24 horas del 19 de febrero de 1999. En ese sentido, el operador del derecho siempre deberá tomar en consideración que cuando haya peligro de daño

grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente, y en el caso concreto la protección a los mantos acuíferos y zonas de protección.

Aspecto a destacar es que tratándose de zonas demaniales cuya protección se ha sustentado en el impacto que presentan para el recurso hídrico, en concreto, para recargas acuíferas y como dispone el decreto ley No. 65, mantener zona montañosa de origen (recarga) de arroyos y manantiales que abastecen la provincia de Heredia y algunos sectores de Alajuela, esas acciones de protección son aún más determinantes por el riesgo de exposición a ciclos de contaminación, tanto de aguas superficiales como subterráneas. A diferencia de la contaminación de las aguas superficiales que suele ser patente y visible, lo que permite tomar acciones ambientales tendentes a mitigarla o erradicarla, la de las aguas subterráneas, por su propia naturaleza, suele pasar inadvertida y se hace evidente cuando ha alcanzado grandes proporciones. Los mantos acuíferos por la lenta circulación de las aguas, la capacidad de absorción del terreno y otros factores, pueden tardar mucho tiempo en mostrar la contaminación. Adicionalmente, el gran volumen de las aguas contenido hace que las contaminaciones extensas tarden un lapso prolongado en manifestarse o bien cuando se trata de contaminaciones localizadas se detectan cuando fluyen en algún sitio de explotación. Ciertamente, este tipo de aguas tienen una resistencia a contaminarse, sin embargo cuando esta se produce su regeneración puede ser extraordinariamente lenta y en ocasiones es irreversible por el alto costo de los medios para hacerlo. Está demostrado que los intentos para reparar el daño producido por contaminación a un acuífero para lograr, de nuevo, niveles de potabilidad del agua no han tenido éxito, las tecnologías para su limpieza han contribuido poco a reducir el daño y los métodos son económicamente muy elevados. A lo anterior debe agregarse la falta de

infraestructura organizacional, recursos materiales, financieros y humanos, en este último caso, debidamente capacitados para evaluar, medir y, en general, monitorear la calidad de esta agua y la dimensión exacta de su contaminación (ver sentencia N° 2009-002019 de las 14:55 horas del 11 de febrero de 2019).

**X.-** Ahora, pese a que tales extremos alegados por el recurrente fueron argüidos y analizados por esta Sala mediante la sentencia N° 2008-012109 de las 15:16 horas del 05 de agosto de 2008, y si bien se evidencia un grado de avance, a través de las acciones emprendidas por el MINAE, estas han sido insuficientes, pues se comprueba una conducta dilatoria, ilegítima e injustificada por parte de la cartera ministerial recurrida, pues desde el año 2008, no se han logrado identificar la totalidad de los terrenos correspondientes a las zonas protegidas y declaradas como patrimonio natural, ni se han recuperado dichas zonas, según el mandato de protección establecido por la Ley N° 65 del 30 de julio de 1888. Nótese que la única acción concreta que se ha logrado establecer fue el amojonamiento de la zona, lo que supone una acción necesaria para delimitar el perímetro del área a proteger. Empero, se trata de la primera acción necesaria, pero en sí misma, insuficiente. Nótese que la finalidad de esa declaratoria de demanialidad y de la orden dictada por esta Sala en el voto 2008-12109, fue precisamente permitir la reivindicación de los terrenos ocupados por particulares, con la clara intención de que esas zonas no fuera expuestas a un régimen de uso diverso al que sustentó el régimen de protección y con ello, ajustarlo a su proyección de área relevante para las recargas acuíferas en las zonas de Heredia y Alajuela. Es claro que tal fin no se satisface con el solo amojonamiento de la zona, cuando es claro que no se han adoptado acciones efectivas para la recuperación de esos terrenos, pese haber transcurrido aproximadamente 15 años desde que esta Sala declaró el deber de recuperación y normalización del uso definido para esos sectores. Si bien el MINAE enlista una serie de acciones para procurar esa recuperación material de

inmuebles y alega dilemas de orden presupuestario y de diverso orden, a la vez que presenta acciones de coordinación con otras autoridades para materializar aquella orden directa, lo cierto del caso es que a la fecha, se insiste, más de 15 años después de que este tema fuese definido por este Tribunal Constitucional, se denota la pervivencia de la inercia administrativa en la protección efectiva y no sólo formal, de la zona declarada inalienable y con ello, con el descuido del derecho reconocido por el canon 50 constitucional. En efecto, mas allá de las alegaciones que se han presentado por la autoridad recurrida, es claro e innegable que el período de tiempo transcurrido desde la emisión de la ley, la orden dictada por este Tribunal, denotan un incumplimiento preocupante de la concreción de acciones adecuadas e idóneas para la tutela debida del demanio público de marras, en franco detrimento de las obligaciones que le son propias a la Administración y en claro desmedro de los derechos de las personas en menesteres ambientales. Desde luego que este Tribunal comprende que las acciones de recuperación son complejas, dada la amplitud de la zona y la dejadez histórica del Estado y sus instituciones para procurar la defensa efectiva de ese sector; sin embargo, ello no es justificante para perpetuar una disfunción que se acrecienta cada día que se asuman acciones contundentes para satisfacer el deber de tutela que se estima descuidado. La complejidad del tema exige acciones coordinadas entre las diversas instancias administrativas involucradas, pero esa sola complejidad no puede justificar que luego de 15 años de haber ordenado emprender esas conductas de recuperación y protección, a la fecha no existan medidas efectivas y esos terrenos sigan en dominio de particulares, sin que pueda colegirse que el Estado se encuentre en dominio de ese sector y con ello, esté satisfaciendo el régimen de uso que le impuso el acto legislativo de declaratoria de demanialidad.

Esa omisión y dejadez administrativa no puede ser pasada por alto por esta Sala y si bien recientemente en gestiones de desobediencia se había dispuesto que

el fallo 12109 del 2008 se entendía debidamente atendido por la instrucción de los procedimientos para la recuperación de los terrenos de cita, lo cierto del caso es que el debate que se presenta en este amparo trasciende una mera gestión de incumplimiento, y por el contrario, denota que las acciones adoptadas por el Estado son de suyo insuficientes para la defensa del fin legal y de los derechos que concurren en el régimen especial de protección definido por el decreto ley No. 65, a partir de lo cual, es necesario que esta Sala imponga acciones direccionadas a procurar que dentro de un tiempo razonable, se pueda contar con acciones concretas y efectivas para esa protección que se reprocha. De esa manera, considerando que ya la zona de marras ha sido debidamente delimitada mediante el amojonamiento, se impone ordenar al MINAE que dentro del plazo de seis meses, proceda a identificar debidamente, con sus datos registrales y/o de ocupación, la totalidad de los terrenos correspondientes a las zonas protegidas y declaradas como patrimonio natural. Una vez ello, dentro de los **SEIS MESES** posteriores, deberá coordinar las acciones que sean necesarias, a fin de recuperar las zonas protegidas, según lo establecido por la Ley N° 65 del 30 de julio de 1888, e iniciar materialmente, cuando así corresponda, los procesos o procedimientos necesarios para tal fin. Finalmente, deberá la autoridad recurrida remitir a este Tribunal cada **TRES MESES**, un informe de avance de las acciones llevadas a cabo, respecto a la identificación de los terrenos y la reivindicación de las zonas protegidas.

**XI.-** Consecuentemente, lo procedente es declarar con lugar el recurso, según las consideraciones que se establecen en la parte dispositiva de esta sentencia.

**XII.- VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO SALAZAR ALVARADO.** Con el debido respeto, disiento del voto de mayoría que declara con lugar el recurso, con base en las siguientes razones:

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO

La protección a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en el Ordenamiento Jurídico Costarricense, está tutelado no solo en el artículo 50, de la Constitución Política, sino también en una serie de leyes y decretos ejecutivos (reglamentos) vigentes, tales como la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 de 4 de octubre de 1995; la Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 de 30 de abril de 1998; la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Ley N° 7317 de 21 de octubre de 1992; y el Decreto Ejecutivo N° 31849 de 24 de mayo de 2004, Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para citar solo algunos. Esto hace necesario, en materia ambiental, separar el control de constitucionalidad del control de legalidad. En este sentido, es criterio del suscrito que esta Sala, por vía de amparo, solo debe conocer un asunto en que se alega violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, si la Administración no ha intervenido aún y cuando la violación a ese derecho sea manifiesta y evidente, de fácil constatación, de cierta importancia o gravedad y que afecte, de forma directa, a alguna persona o comunidad en concreto. De lo contrario, el tema debe plantearse y discutirse en la vía de legalidad. Por ello, el simple incumplimiento de obligaciones y deberes impuestos legalmente a las diversas administraciones públicas en materia ambiental es propio de ser conocido en la vía de legalidad –administrativa o jurisdiccional-, donde, con mucha mayor amplitud, podrán fiscalizarse los incumplimientos u omisiones que se acusen. Debe tenerse presente que el recurso de amparo es un proceso sumario, informal, sencillo y rápido, de manera tal, que desde el momento mismo en que la Administración interviene en un asunto ambiental, en ejercicio de sus competencias, y sustancia un procedimiento, con el dictado de actos administrativos, su conocimiento resulta ajeno al ámbito de acción de esta jurisdicción especializada. Por ello, la revisión de las actuaciones administrativas llevadas a cabo en torno a un tema ambiental que requiera, para su correcta

valoración, de un proceso de conocimiento pleno, solo es posible en la jurisdicción ordinaria, toda vez que el diseño del proceso de amparo es incompatible con la contrastación o revisión de criterios técnicos o jurídicos elaborados al amparo de las normas legales o reglamentarias vigentes o con la evacuación de nuevos y mayores elementos de convicción necesarios para la contrastación o revisión de los criterios que ya consten en el expediente administrativo del caso. Lo contrario implicaría transformar el amparo en un proceso ordinario de pleno conocimiento, con lo cual se desnaturalizaría y se tornarían nugatorios los fines para los cuales ha sido diseñado, con lo cual, perdería su condición de instrumento para la tutela eficaz de los derechos fundamentales. Como consecuencia de lo anterior, estimo que cuando un ente u órgano público ha intervenido, en diversas formas, o ha dictado actos administrativos en relación con un asunto ambiental, su conocimiento y fiscalización corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Es, precisamente, la verificación de la existencia de esa intervención administrativa lo que determina que el asunto sea competencia de la vía legalidad. En consecuencia, este recurso debió haberse rechazado de plano, ya que su objeto es una cuestión propia de ser discutida, analizada y resuelta en la vía de legalidad. Empero, como no se hizo así, lo procedente es declararlo sin lugar, sin hacer pronunciamiento alguno con respecto al fondo de la cuestión planteada por corresponderle a la jurisdicción ordinaria, en específico, a la contencioso-administrativa, determinar si las actuaciones y conductas administrativas acusadas se ajustan o no, en sustancia, a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico de rango legal, en cuanto a la protección, tutela y conservación del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**XIII.- VOTO SALVADO PARCIAL DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS RESPECTO A LA PARTE DISPOSITIVA DE ESTA SENTENCIA.** Si bien coincido con la mayoría de la Sala en que el recurso se

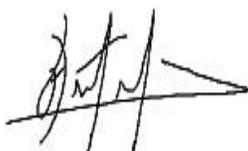
debe declarar con lugar, difiero sobre dónde residenciar la fase de ejecución del asunto, debido a la inexistencia de mecanismos adecuados previstos por la normativa que rige esta jurisdicción constitucional para dar seguimiento a una sentencia que reviste aspectos técnicos de gran complejidad, como es en este caso para que: **1)** se identifiquen la totalidad de los terrenos correspondientes a las zonas protegidas y declaradas como patrimonio natural; **2)** se coordinen las acciones que sean necesarias a fin de recuperar las zonas protegidas. Lo anterior, según lo establecido por la Ley N° 65 del 30 de julio de 1888. En cambio, lo dispuesto por el Código Procesal Contencioso-Administrativo en materia de ejecución (artículo 155 y siguientes) tiene evidentes ventajas, como la posibilidad de pedir cronogramas, imponer multas, sentar responsabilidades, fiscalizar etapas de cumplimiento, etc. Por ello, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, estimo que la fase de ejecución debe realizarse ante el Área de Ejecución del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, bajo las reglas de ejecución de sentencia de dicho Código.

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

### **Por tanto:**

Se declara con lugar el recurso. Se ordena a Franz Tattenbach Capra, en su condición de ministro de Ambiente y Energía, o a quien en su lugar ocupe ese cargo, que gire las órdenes pertinentes y disponga de manera pronta y oportuna las acciones y coordinaciones necesarias para que, en un plazo de **SEIS MESES**, contado a partir de la notificación de esta sentencia, se identifiquen la totalidad de los terrenos correspondientes a las zonas protegidas y declaradas como patrimonio natural. Posteriormente, dentro de los **SEIS MESES** posteriores, se deberá coordinar las acciones que sean necesarias, a fin de recuperar las zonas protegidas, según lo establecido por la Ley N° 65 del 30 de julio de 1888, e iniciar materialmente, cuando así corresponda, los procesos o procedimientos necesarios para tal fin. Finalmente, deberá la autoridad recurrida remitir a este Tribunal cada **TRES MESES**, un informe de avance de las acciones llevadas a cabo, respecto a la identificación de los terrenos y la reivindicación de las zonas protegidas. Se advierte a la autoridad recurrida que, de conformidad con lo establecido por el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se impondrá prisión de tres meses a dos años o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada dentro de un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. El Magistrado Salazar Alvarado salva el voto y declara sin lugar el recurso, por corresponderle a la jurisdicción ordinaria, en específico, a la contencioso-administrativa, determinar si las actuaciones y conductas administrativas acusadas se ajustan o no, en sustancia, a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico de rango legal, en cuanto a la protección, tutela y conservación del derecho a un ambiente sano y ecológicamente

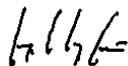
equilibrado. La Magistrada Garro Vargas salva el voto respecto a la ejecución de esta sentencia y, de conformidad con el artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dispone que debe realizarse ante el Área de Ejecución del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, bajo las reglas de ejecución, establecidos en los artículos 155 y siguientes del Código Procesal Contencioso Administrativo. Asimismo, ordena que se le remita copia de la sentencia para que se inicie los procedimientos de ejecución de este fallo. Notifíquese.-



Fernando Castillo V.  
Presidente



Fernando Cruz C.



Jorge Araya G.



Ana Cristina Fernandez A.



Luis Fdo. Salazar A.



Anamari Garro V.



Jose Roberto Garita N.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



QDM0HJNYE5061

EXPEDIENTE N° 22-027662-0007-CO