



**Exp: 23-014549-0007-CO**

**Res. N° 2024003959**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas treinta minutos del dieciseis de febrero de dos mil veinticuatro .**

Recurso de amparo que se tramita en expediente nro. **23-014549-0007-CO**, interpuesto por **MARCO VINICIO LEVI VIRGO**, contra el **SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN**, el **INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO** y la **MUNICIPALIDAD DE TALAMANCA**.

**Resultando:**

1.- Por escrito aportado en la Secretaría de la Sala el 20 de junio de 2023, la parte recurrente interpone recurso de amparo contra el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad de Talamanca. Manifiesta que se interpuso el recurso de amparo no. 23-8460-0007-CO, en donde, mediante sentencia no. 2023-011574 de las 09:20 horas del 19 de mayo de 2023, se indicó lo siguiente: "*(...) Partiendo de lo anterior y tomando en cuenta que la autoridad recurrida le brindó al recurrente respuesta de la gestión incoada mediante oficio No. AEL-0065-2023 de 29 de marzo de 2023 con ocasión a la notificación de la resolución de curso del presente amparo, el recurso deviene procedente sin especial condenatoria en costas, daños y perjuicios. Cabe resaltar que no se trata de una denegatoria de información sino que no existe la información a la que el recurrente pretende tener acceso. Ahora bien, en cuanto a los demás alegatos planteados por la parte recurrente en el memorial presentado a las a las 15:18 horas del 08 de mayo del 2023, al tratarse*

**EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO**

*de hechos nuevos y distintos a los alegatos en el presente recurso de amparo (se trata de gestiones planteadas con fecha posterior a la interposición del presente recurso de amparo que refieren aspectos que no menciona en su nota original), deberá dicho escrito desglosarse para tramitarse como un asunto nuevo (...)*". Así, el recurrente aporta copia del oficio SINAC-ACLAC-DR-181-2023 de fecha 05 de mayo de 2023, suscrito por el Lic. Olger Méndez Fallas, Director a.i. del Área de Conservación Amistad Caribe (ACLAC) en respuesta a su oficio AEL-0096-2023, oficio que cuestiona la veracidad del Patrimonio Natural del Estado (PNE) suministrado por el Área de Conservación Amistad Caribe (ACLAC) a la Municipalidad de Talamanca y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para el Plan Regulador Costero de la Municipalidad de Talamanca, lo cual es prueba de que ese proyecto transgrede el artículo 50 constitucional, debido a la ausencia de la indispensable valoración de todos los humedales enlistados en el documento denominado "*Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca*" firmado por Bach. Oscar Fonseca Rivera. Señala que planteó una consulta, mediante el oficio AEL-0096-2023 de fecha 03 de mayo en curso, dirigido al director del Área de Conservación Amistad Caribe sobre los insumos del Patrimonio Natural del Estado utilizado para el Plan Regulador Costero de la Municipalidad de Talamanca, ya que los mismos son inexactos al no contemplar el estudio sobre la "*Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca*" de junio de 2021. Además, reclama sobre el presunto incumplimiento a lo estipulado en el inciso a) del punto 3.2 de la Directriz SINAC-IRT-001-2016, emitida mediante el oficio SINAC-DE-622-2016 del 20 de abril del 2016, suscrito por director ejecutivo SINAC Dr. Julio Jurado Fernández, dirigido a los directores regionales, lineamientos generales para Clasificar y Delimitar el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Considera que el director del

Área de Conservación se limita a respuestas tangenciales escudándose en un supuesto ejercicio abusivo por parte del recurrente para no certificar, como en derecho corresponde, todos los humedales enlistados en el documento denominado "*Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca*" firmado por Bach. Oscar Fonseca Rivera y Geógrafo Francisco Domínguez Barros, los cuales fueron incorporados al Patrimonio Natural del Estado utilizado como insumo para el Plan Regulador Costero. Aclara que la conservación y administración del Patrimonio Natural del Estado está confiada por ley al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), según disponen los artículos 6 inciso a), 13 párrafo 2º y 14 de la Ley Forestal, y artículo 32, párrafo 2º de la Ley Orgánica del Ambiente. Así, el artículo 13 de la Ley Forestal indica que el patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública. Asimismo, el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública y 38 de la Ley Orgánica del Ambiente establece que las actuaciones estatales en materia ambiental deben fundarse y no pueden contradecir las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, en aras de lograr el derecho y goce pleno a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. No obstante, asegura que desde el año 2017 la Municipalidad de Talamanca realizó un convenio con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para la confección de un Plan Regulador Costero, descubriéndose en el año 2021, mediante el oficio SINAC-ACC-OT-of-698-2021 de fecha 13 de junio de 2021 dirigido al Msc. Mario Cerdas Gómez, director regional a.i. Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC), suscrito por Oscar Fonseca Rivera, del área de Conservación Central del SINAC, que los

humedales enlistados en el informe denominado "*Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca*" habían sido omitidos en el año 2017, transgrediendo lo estipulado en el inciso a) del punto 3.2 de la Directriz SINAC-IRT-001-2016, emitida mediante el oficio SINAC-DE-622-2016 del 20 de abril del 2016, suscrito por Director Ejecutivo SINAC Dr. Julio Jurado Fernández, dirigido a los Directores Regionales, lineamientos generales para Clasificar y Delimitar el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Por lo anterior, estima lesionados sus derechos fundamentales. Solicita la intervención de este Tribunal.

2.- Mediante la resolución a las 10:09 horas del 28 de junio de 2023, se dio curso a este proceso.

3.- Por escrito incorporado al expediente digital el 4 de julio de 2023, Delio Antonio Robles Loaiza, en su condición de jefatura a. i. del Departamento de Urbanismo, Daniel Brenes Arroyo, en su condición de encargado de la Unidad de Criterios Técnicos y Operativos de Ordenamiento Territorial, y Marco Arias Alfaro, en su condición de asesor legal del Departamento de Urbanismo, todos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, informan bajo juramento que "*en cuanto al primer hecho donde se cita textualmente: "Así, el recurrente aporta copia del oficio SINAC-ACLAC-DR- 181-2023 de fecha 05 de mayo de 2023, suscrito por el Lic. Olger Méndez Fallas, Director a.i. del Área de Conservación Amistad Caribe (ACLAC) en respuesta a su oficio AEL0096-2023, oficio que cuestiona la veracidad del Patrimonio Natural del Estado (PNE) suministrado por el Área de Conservación Amistad Caribe (ACLAC) a la Municipalidad de Talamanca y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para el Plan Regulador Costero de la Municipalidad de Talamanca, lo cual es prueba de que ese proyecto transgrede el artículo 50 constitucional, debido a la ausencia de la indispensable valoración de todos los humedales enlistados en el documento*

*denominado "Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca" firmado por Bach. Oscar Fonseca Rivera. Señala que planteó una consulta, mediante el oficio AEL-0096-2023 de fecha 03 de mayo en curso, dirigido al director del Área de Conservación Amistad Caribe sobre los insumos del Patrimonio Natural del Estado utilizado para el Plan Regulador Costero de la Municipalidad de Talamanca, ya que los mismos son inexactos al no contemplar el estudio sobre la "Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre de/ Litoral de/ Cantón de Talamanca" de junio de 2021. Además, reclama sobre el presunto incumplimiento a lo estipulado en el inciso a) del punto 3.2 de la Directriz SINAC-IRT- 001-2016 emitida mediante el oficio SINAC-DE-622-2016 del 20 de abril del 2016, suscrito por director ejecutivo SINAC Dr. Julio Jurado Fernández, dirigido a los directores regionales, lineamientos generales para Clasificar y Delimitar el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Considera que el director del Área de Conservación se limita a respuestas tangenciales escudándose en un supuesto ejercicio abusivo por parte del recurrente para no certificar, como en derecho corresponde, que todos los humedales enlistados en el documento denominado "Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca" firmado por Bach. Oscar Fonseca Rivera y Geógrafo Francisco Domínguez Batros, los cuales fueron incorporados al Patrimonio Natural del Estado utilizado como insumo para el Plan Regulador Costero." Respuesta: Al respecto, debemos indicar que la Unidad de Criterios Técnicos y Operativos de Ordenamiento Territorial del INVU (UCTOOT) no tiene conocimiento del oficio AEL-0096-2023 de fecha 03 de mayo en curso y tampoco del oficio SINAC-ACLAC-DR- 181-2023 de fecha 05 de mayo de 2023, por lo que no podemos hacer referencia a los mismos; no obstante, como ya hemos indicado en numerosos oficios e informes relacionados a este tema, el INVU no tiene competencias para*

*establecer la delimitación del Patrimonio Natural del Estado (PNE), solamente usamos aquello que entendemos como oficial y que ha sido certificado por el ente competente, en este caso el SINAC – ACLAC, si esta entidad siguió o no los parámetros establecidos por el SINAC, para clasificar y delimitar el Patrimonio Nacional del Estado, no se encuentra dentro de nuestras potestades hacer una valoración en esa materia, en vista de que únicamente somos receptores de la información oficial, cedida a nosotros por parte de la Municipalidad de Talamanca, que a su vez la obtuvo del ente competente; la certificación SINAC-ACLAC-PNE-C-011-2017 cumple como requisito de acuerdo con lo establecido por el Manual para la elaboración de Planes Reguladores Costeros del 2021. Bajo ese concepto se delimitó el Área de Proyecto, eliminando, por decirlo así, el Patrimonio Natural del Estado (PNE) del área efectiva de la propuesta del Plan Regulador Costero del distrito de Cahuita en Talamanca. Esto permite determinar el alcance del proyecto, en términos del volumen de trabajo a realizar, tanto en diagnóstico, como en la introducción de la variable ambiental y las propuestas, es por esto, que es tan relevante, tener seguridad de la ubicación y extensión del PNE, ya que tiene implicaciones en costos y tiempos, por esta razón entre otras, se debe certificar su condición. Por otro lado, como se ha indicado anteriormente, los humedales descritos en el documento "Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca" de junio de 2021, no se utilizaron, primeramente porque el SINAC no procedió a certificarlos, pero también porque ese informe es un insumo del año 2021 y la evaluación ambiental inició mucho tiempo antes, el expediente de SETENA es del 2020, por lo que ya se habían elaborado los análisis ambientales antes de que se hiciera el informe de referencia sobre los humedales, el cual no se tenía a mano, solamente una referencia espacial informal de la ubicación de los mismos, pero fue información posterior a la presentación de los estudios a SETENA. Es preciso*

*anotar también que, dentro de las funciones y alcances que posee el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y específicamente la Unidad de Criterios Técnicos y Operativos de Ordenamiento Territorial, no se encuentra la potestad de certificar los humedales descritos en el documento “Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca”, en virtud de que eso es competencia exclusiva de otra institución, en este caso, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, SINAC. De haber sido certificados esos bloques de humedales, por las características de los mismos pasarían a ser Patrimonio Natural del Estado (PNE) y como tales no podrían formar parte del área de Proyecto, teniendo que ser excluidos de cualquier tipo de evaluación, incluida la relacionada con la Evaluación Ambiental Estratégica establecida en el Decreto Ejecutivo N°32967 MINAE, sobre el cual se evaluó el proyecto de este plan regulador que resultó positiva por medio la resolución N° 025-2023-SETENA de las 10:40 horas del 11 de enero de 2023. En cuanto al segundo hecho donde cita textualmente: “Aclara que la conservación y administración del Patrimonio Natural del Estado está confiada por ley al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)...” Añade además que: “... las actuaciones estatales en materia ambiental deben fundarse y no pueden contradecir las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, en aras de lograr el derecho y goce pleno a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. No obstante, asegura que desde el año 2017 la Municipalidad de Talamanca realizó un convenio con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para la confección de un Plan Regulador Costero, descubriéndose en el año 2021, mediante el oficio SINAC-ACC-OT-0f-698-2021 de fecha 13 de junio de 2021 dirigido al Msc. Mario Cerdas Gómez, director regional a.i. Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC), suscrito por Oscar Fonseca Rivera, del área de Conservación Central del SINAC,*

*que los humedales enlistados en el informe denominado "Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca" habían sido omitidos en el año 2017, transgrediendo lo estipulado en el inciso a) del punto 3.2 de la Directriz SINAC-IRT-001-2016, emitida mediante el oficio SINAC-DE-622-2016 del 20 de abril del 2016” Respuesta: Como bien lo detalla el recurrente, y como se dijo inicialmente, la administración del Patrimonio Natural del Estado corresponde al SINAC, no podemos interferir en los procesos internos de esta entidad, a pesar, de que el Sr. Levy indique que los humedales enlistados en el informe de referencia, fueron omitidos en el año 2017, no podemos dar fe de esa declaración, ya que no es competencia de esta institución, solamente el SINAC-ACLAC puede aclarar técnicamente si efectivamente eso fue así y las razones técnicas y científicas para tomar esa decisión, si es que efectivamente aconteció de esa forma. De parte de este Departamento, solamente podemos indicar que la propuesta del Plan Regulador ha cumplido con lo indicado en el Manual de Planes Reguladores Costeros del 2021, que se ha respetado el Patrimonio Natural del Estado certificado a la fecha, entendido como oficial, así certificado por el ente competente y facilitado por la Municipalidad de Talamanca, de haber cambios o ajustes al área de ese patrimonio, deberá la municipalidad hacer las modificaciones correspondientes, de acuerdo con lo que establece la norma. Por ahora, cabe destacar que aún no hay un plan regulador vigente, ya que no se han cumplido con todas las etapas dispuestas en el Manual, así como lo dispuesto, tanto en la Ley de Planificación Urbana, como en la Ley de Zona Marítimo Terrestre”. Solicitan que se declare sin lugar el recurso.*

**4.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 10 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente.

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

5.- Por escrito incorporado al expediente digital el 11 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente. Adicionalmente, replica el informe rendido por parte de las autoridades del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y reitera sus alegatos en el sentido de que los recurridos decidieron seguir adelante con el Plan Regulador Costero sin incluir todos los ecosistemas de humedales ubicados en el litoral del cantón de Talamanca.

6.- Por escrito incorporado al expediente digital el 11 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente.

7.- Por escrito incorporado al expediente digital el 18 de julio de 2023, Maylin Mora Arias, en su condición de directora regional a. i. del Área de Conservación la Amistad Caribe del Sistema Nacional del Áreas de Conservación, informa bajo juramento que *“PRIMERO: Es cierto que mediante oficio SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017, del 30 de junio del año 2017 suscrito por el Director Regional Ing. Edwin Cyrus Cyrus, se certifica la delimitación del Patrimonio Natural del Estado en la Zona Marítimo Terrestre del Cantón de Talamanca. Se aclara que la certificación de Patrimonio Natural del Estado está compuesta de dos insumos técnicos: informe de bosque técnico forestal y informe técnico de humedales. SEGUNDO: Para efectos de valorar una posible complementación a la certificación de Patrimonio Natural del Estado de fecha 30 de junio del año 2017 el Área de Conservación la Amistad Caribe preparó un insumo técnico en el mes de junio del año 2021 denominado “CARACTERIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DE HUMEDALES EN LA ZONA MARITIMO TERRESTRE DEL LITORAL DEL CANTÓN DE TALAMANCA”. Se hace la aclaración que este documento técnico no ha sido aprobado por la Dirección Regional del Área de Conservación la Amistad Caribe para utilizarse como un documento de alcance general; es un insumo técnico interno que no ha sido finalizado con el proceso para su validación y oficialización por el Consejo*

*Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional del Áreas de Conservación. Al respecto se cita el artículo 6 del Decreto Ejecutivo denominado Criterios Técnicos para la ubicación, identificación, clasificación y delimitación de ecosistemas de humedal N° 42760-MINAE: “Artículo 6.-Validación y publicación. La información del inventario generada por cada Área de Conservación, deberá ser revisada y validada por el Programa Nacional de Humedales y el Departamento de Información y Regularización del Territorio, ambas instancias de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El SINAC utilizará los procedimientos técnicos existentes, para que la información del inventario sea publicada en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y en el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT).”*

*Con vista en lo preceptuado, este documento es una guía técnica interna, ya que, no posee la eficacia que amerita para afirmar que su contenido obedece a información validada y oficializada por parte del Consejo Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional del Áreas de Conservación. Además, en su contenido no está siendo considerado en la elaboración del Plan Regulador Costero de la zona de Talamanca. TERCERO: En sesión extraordinaria del Consejo Regional de Área de Conservación Amistad Caribe celebrada en fecha 06 del mes de mayo del año 2022, se discutió el uso del documentos elaborado con carácter de insumo técnico denominado “CARACTERIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DE HUMEDALES EN LA ZONA MARITIMO TERRESTRE DEL LITORAL DEL CANTÓN DE TALAMANCA” como documento base para decisiones en sede judicial, al respecto se aclaró que dicho documento únicamente es un insumo interno parte del proceso de revisión del Patrimonio Natural del Estado y que la certificación vigente hasta ese momento seguía siendo la del año 2017. Se reitera lo expresado en el punto SEGUNDO del presente informe, que el documento revisado en el Consejo Regional de Área de Conservación Amistad*

*Caribe a nivel local no se ha oficializado por Consejo Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional del Áreas de Conservación. Considerando la honorable Sala Constitucional, como prueba para mejor resolver, el solicitar una certificación al Consejo Nacional de Áreas de Conservación de las actas en sus secciones ordinarias o extraordinaria ante la Dirección Ejecutiva del Sistema Nacional del Áreas de Conservación. CUARTO: El objeto del Recurso de Amparo de marras es el cuestionamiento que efectúa el señor Marco Levy a la Dirección Regional del Área de Conservación Amistad Caribe, respecto a dejar sin efectos jurídicos y administrativos la vigencia de la certificación bajo el consecutivo oficial SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017 utilizada como base para el Plan Regulador Costero de Talamanca. La certificación ha sido emitida conforme a los lineamientos técnicos y legales; y alegada por el recurrente como no conforme al Patrimonio Natural del Estado. Por consiguiente, el Área de Conservación Amistad Caribe manifiesta que, no lleva razón el recurrente al manifestar que la certificación SINAC-ACLACDR-PNE-C-011-2017 carece de información, lo cual ha quedado demostrado en el presente informe. Además, aunado a ello, la certificación bajo el consecutivo oficial SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017, utilizada en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental que custodia la Secretaria Técnica Nacional Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía y que corresponde al proyecto denominado Plan Regulador Costero de Talamanca contando con Viabilidad Ambiental. No se omite manifestar que el INVU no tiene competencias para establecer la delimitación del Patrimonio Natural del Estado, solamente utiliza los documentos oficiales, siendo la certificación bajo el consecutivo oficial SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017, en este caso emitida por el SINAC – ACLAC, para clasificar y delimitar el Patrimonio Nacional del Estado. La Municipalidad de Talamanca, a su vez cuenta con la certificación emitida por el ente competente para la elaboración de Planes Reguladores Costeros del 2021.*

*Esto permite determinar el alcance del proyecto, en términos del volumen de trabajo a realizar, tanto en diagnóstico, como en la introducción de la variable ambiental y las propuestas, es por esto, que es tan relevante, tener seguridad de la ubicación y extensión del PNE, ya que tiene implicaciones en costos y tiempos, por esta razón entre otras, se debe certificar su condición, siendo la certificación bajo el consecutivo oficial SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017, la tomada en consideración para la evaluación ambiental en el año 2020. QUINTO: Como parte de las acciones que ha efectuado el Sistema Nacional del Áreas de Conservación en razón de este tema, se encuentra la revisión de la directriz SINAC-IRT-001-2016; dicho documento contempla un proceso para modificar, ampliar o complementar las certificaciones de Patrimonio Natural del Estado que efectúa el Sistema Nacional del Áreas de Conservación. Al respecto se emitió el criterio jurídico N° SINAC-SE-AJ-CJ-49 del 13 de octubre del 2022, que aclara la naturaleza de las certificaciones de Patrimonio Natural del Estado que efectúa el Sistema Nacional del Áreas de Conservación, el cual se adjunta como prueba al presente proceso judicial en materia constitucionalidad. De conformidad a lo anterior, debe existir claridad que el Patrimonio Natural del Estado, no es declarado a través de las certificaciones que emite el Sistema Nacional del Áreas de Conservación, esta institución únicamente corrobora en campo si existen elementos constitutivos de este régimen demanial y a través de las certificaciones se pronuncia sobre dicha constatación debido a las competencias inmersas en la normativa, específicamente el artículo 16 de la Ley Forestal N°7575. SEXTO: Queda demostrado en el presente informe las acciones efectuadas por esta Áreas de Conservación para dar seguridad jurídica a los administrados emitidos, en razón que la certificación de Patrimonio bajo el oficio SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017, del 30 de junio del año 2017 se encuentra vigente (válida y eficaz) las cual contiene los elementos técnicos y legales suficientes de previo a llevar a*

*emitir dicho acto administrativo. SÉPTIMO: Dado que la certificación bajo el consecutivo SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017 se encuentra vigente, dicho insumo es el oficial y es correcto utilizarlo en el Plan Regulador Costero de Talamanca, y que a la fecha se haya incorporado a los documentos que las instituciones de Gobierno utilizan de base, tomándose en cuenta los alcances de esta certificación de Patrimonio Natural del Estado. No se omite manifestar que, el documento denominado “CARACTERIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DE HUMEDALES EN LA ZONA MARITIMO TERRESTRE DEL LITORAL DEL CANTÓN DE TALAMANCA” de fecha 13 de junio del año 2021, únicamente representa un insumo técnico interno de la Región del Área de Conservación Amistad Caribe del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para el proceso de estudio, análisis, valoración y revisión técnica y legal que efectúa previo a la toma de decisiones actualmente. OCTAVO: En consecuencia, no lleva razón el recurrente cuando indica que existe una vulneración a sus derechos fundamentales, ya que el Estado en general ha generado la seguridad jurídica a través de la certificación bajo el consecutivo SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017, del 30 de junio del año 2017, la cual ha sido la base del Plan Regulador Costero de Talamanca y del Estudio del Impacto Ambiental aprobado por Secretaria Técnica Nacional Ambiental del MINAE”. Solicita que se declare sin lugar el recurso.*

**8.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 19 de julio de 2023, Rugeli Morales Rodríguez, en su condición de alcalde, y Yahaira Mora Blanco, en su condición de presidente del Concejo, ambos de la Municipalidad de Talamanca, informan bajo juramento que *“es necesario indicar a su autoridad que la Municipalidad de Talamanca no tiene conocimiento del oficio AEL-0096-2023 de fecha 03 de mayo en curso y tampoco del oficio SINAC-ACLAC-DR-181-2023 de fecha 05 de mayo de 2023, por lo que no podemos hacer referencia a los mismos.*

*Sin embargo, tal y como lo indica el recurrente esta Municipalidad suscribió con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) un “Convenio de Cooperación” para la formulación del Plan Regulador Costero de Talamanca (PRCT), esto en la fecha 13 de octubre del 2017. Por resolución No. 011-2017, SINAC-ACLAC-PNE-C-011-2017 del 30 de junio del 2017, el Director del Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC), emite la Certificación del Patrimonio Natural del Estado (PNE) en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) del cantón de Talamanca, en apego a la Directriz SINAC-IRT-001-2016 del 06 de abril del 2016 “Lineamientos Generales para Clasificar y Delimitar el Patrimonio Natural del Estado”, capítulo III, punto 2, inciso k, dicha certificación fue remitida a la Municipalidad de Talamanca mediante oficio SINAC-ACLAC-DR-0334-2017, de fecha 28 de julio del 2017. La elaboración de esta certificación, según se desprende de la misma, conto con un equipo profesional robusto. Siendo dicha certificación indispensable antes de iniciar el proceso de elaboración de un Plan Regulador en Zona Marítima Terrestre. Siendo entonces que no corresponde a la Municipalidad de Talamanca la valoración de las resoluciones emitidas por el ente competente, en este caso competencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Igualmente, reiteramos ante su respetable autoridad que, la determinación, certificación y posterior Administración del Patrimonio Natural del Estado corresponde enteramente al SINAC, por lo que no nos corresponde valorar u opinar sobre los procesos internos de esa entidad, a que se refiere el recurrente Levy Virgo. No obstante, el documento denominado “Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítimo Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca”, es solamente un informe individual de un funcionario, a nivel de borrador, que no desvirtúa, modifica, ni cambia la certificación oficial, elaborada, como se indicó, por el equipo técnico profesional del Área de Conservación competente en el sitio. En cuanto al segundo hecho alegado por el recurrente (...)*

*es importante resaltar que el recurrente admite como en verdad lo es “que la conservación y administración del Patrimonio Natural del Estado está confiada por ley al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)...” y como hemos ya manifestado, la Municipalidad de Talamanca suscribió un convenio de cooperación con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para la elaboración del Plan Regulador Costero (PRCT) del cantón de Talamanca, a fin de asegurar que dicho plan cumpliera plenamente, con el nivel técnico exigido en la definición de políticas de ordenamiento territorial, lo anterior en atención a la satisfacción de los fines e intereses públicos a que está obligada la administración pública. Según lo que establece el artículo 38, párrafo segundo, de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (LZMT), así como el numeral 17 de su reglamento, así como lo establecido en el manual para la elaboración de planes reguladores costeros del Instituto Costarricense de Turismo. Finalmente, para tranquilidad del recurrente, y como respetuosa aclaración a los señores Magistrados, es oportuno informar que el Plan Regulador Costero de Talamanca que actualmente está en proceso de consulta, aplica únicamente en el 25,30% del litoral del cantón, justamente en el área ocupada por las comunidades costeras. Y, aun así, cualquier actividad que se quiera desarrollar, debe presentar la respectiva Viabilidad Ambiental. Por otro lado, el 69,40% del litoral tiene protección absoluta y se encuentra bajo administración del SINAC. Este 69,40% protege los humedales, debidamente declarados y los exuberantes bosques costeros que caracterizan al litoral del cantón de Talamanca. El restante 5,30% es ocupado por el territorio indígena Bribri de Kekoldi no está afectado por el Plan Regulador Costero en acatamiento de la resolución N° 0683-2023-SETENA Ministerio de Ambiente y Energía de las 09 horas 35 minutos del 10 de mayo de 2023, donde en su por tanto resolvió: “PRIMERO: Realizada la investigación sobre los límites de la Reserva Indígena*

*de KeKoldi y según como lo señala la Resolución 004507-F-S1-2019 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y luego de expuestos los señalamientos que se anotan en el presente dictamen técnico INF-TEC-DT-DEAE-0005-2023, se concluye que, en relación a este expediente se modifica la Resolución N° 025-2023-SETENA, excluyendo de dicha Viabilidad (Licencia) Ambiental el área del inmueble 19.056-000 que se traslapa con el área de estudio del expediente EAE-0002-2020-SETENA Plan Regulador Costero (IVA-PRC) de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) del Distrito de Cahuita, Talamanca, ya que dicha área no es parte de la administración municipal y por ende no puede ser parte del Plan Regulador. Quedando incólume el resto de la Resolución N° 025-2023-SETENA. SEGUNDO: Notificar la resolución al Departamento de Evaluación Ambiental Estratégica, al Concejo de la Municipalidad de Talamanca, al sr. Marco Levy Virgo y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo” (...)*”. Solicitan que se declare sin lugar el recurso.

**9.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 19 de julio de 2023, las autoridades del Sistema Nacional de Áreas de Conservación aportan prueba al expediente electrónico.

**10.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 19 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**11.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 19 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**12.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 19 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**13.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 25 de julio de 2023, el recurrente se apersona y replica el informe rendido por parte de las autoridades del Sistema Nacional del Áreas de Conservación.

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

**14.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 26 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**15.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 26 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**16.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 27 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**17.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 29 de julio de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**18.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 2 de agosto de 2023, José Francisco Alfaro Carvajal, cédula de identidad 0105180468, se apersona y solicita que se tenga como coadyuvante activo en ejercicio de sus derechos a la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**19.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 3 de agosto de 2023, Antonio Luis Ribeiro Miranda, cédula de residencia 16200000632 y Sophie Haudinger de Mirada, cédula de residencia 12500014807, se apersonan y solicitan que se tengan como coadyuvantes activos en ejercicio de sus derechos a la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**20.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 3 de agosto de 2023, Carol Ingrid Meeds, cédula de residencia 184000758531, se apersona y solicita que se tenga como coadyuvante activo en ejercicio de sus derechos a la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**21.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 3 de agosto de 2023, Rodrigo Ramírez Vargas, cédula de identidad 0401310907, se apersona y solicita que se tenga como coadyuvante activo en ejercicio de sus derechos a la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**22.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 3 de agosto de 2023, María Isabel Arias Chavarría, cédula de identidad 0204400760, se apersona y

solicita que se tenga como coadyuvante activo en ejercicio de sus derechos a la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**23.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 5 de agosto de 2023, José Manuel Cerdas Albertazzi, cédula de identidad 0501950539, se apersona y solicita que se tenga como coadyuvante activo en ejercicio de sus derechos a la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**24.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 6 de agosto de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**25.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 10 de agosto de 2023, Jonathan Acuña Soto, cédula de identidad 0402020231, Rocío Alfaro Molina, cédula de identidad 0108280886, Priscilla Vindas Salazar, cédula de identidad 0901080071, Sofía Alejandra Guillén Pérez, cédula de identidad 0115040735, Antonio Ortega Gutiérrez, cédula de identidad 0304360377, y Ariel Robles Barrantes, cédula de identidad 01014770155, se apersonan y solicitan que les tengan como coadyuvantes activos en ejercicio de sus derechos a la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Sostienen que la evaluación ambiental del Proyecto del Plan Regulador Costero del cantón de Talamanca se llevó a que se otorgara la viabilidad ambiental adoleciendo de un análisis ambiental sin que se identificaran la existencia de todos los humedales.

**26.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 18 de agosto de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**27.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 22 de agosto de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**28.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 26 de agosto de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**29.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 26 de agosto de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**30.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 31 de agosto de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**31.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 1 de setiembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**32.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 4 de setiembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**33.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 8 de octubre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**34.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 15 de octubre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**35.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 24 de octubre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**36.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 17 de noviembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**37.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 04 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**38.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 05 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**39.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 11 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**40.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 12 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**41.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 13 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**42.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 15 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO**

43.- Por escrito incorporado al expediente digital el 15 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

44.- Por escrito incorporado al expediente digital el 21 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

45.- Por escrito incorporado al expediente digital el 21 de diciembre de 2023, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

46.- Por escrito incorporado al expediente digital el 12 de enero de 2024, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

47.- Mediante resolución de las 09:36 horas del 22 de enero de 2024, la magistrada instructora resolvió lo siguiente: “... *solicítese informe a Maylin Mora Arias, en su condición de directora regional a. i. del Área de Conservación la Amistad Caribe, a fin de que indique de forma clara, precisa y concisa lo siguiente: a) Si existe alguna propuesta para actualizar el Patrimonio Natural del Estado, específicamente, humedales que forman parte del Cantón de Talamanca y que podrían incidir en los alcances del Plan Regulador de ese cantón. De ser afirmativo, indicar en qué estado del trámite se encuentra y cuánto tiempo resta para ser aprobada la actualización. b) Qué función cumple el documento borrador denominado “Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítimo Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca” de fecha 13 de junio del 2021 y los motivos por los cuales, la información consignada en ese documento no ha sido certificada formalmente por la Dirección Regional del Área de Conservación La Amistad Caribe. c) Cuáles son los mecanismos de tutela establecidos por la Dirección Regional del Área de Conservación La Amistad Caribe, para la protección de humedales del cantón de Talamanca, independientemente si los mismos se encuentran o no, certificados como Patrimonio Natural del Estado ...”.*

**48.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 29 de enero de 2024, el recurrente se apersona, se refiere a la solicitud de prueba para mejor resolver y aporta prueba al expediente electrónico.

**49.-** Que de acuerdo con la constancia extendida por la Secretaría de esta Sala el 31 de enero de 2024 -que consta en el expediente electrónico- se indicó lo siguiente: “ *revisado, a las once horas treinta y cinco minutos del treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro, en el SISTEMA COSTARRICENSE DE GESTIÓN DE DESPACHOS JUDICIALES el CONTROL DE DOCUMENTOS RECIBIDOS Y ESTE EXPEDIENTE, no apareció que del día 24 de enero de 2024 al día 26 de enero de 2024, la recurrida, DIRECTORA REGIONAL DEL AREA DE CONSERVACION LA AMISTAD CARIBE, haya presentado escrito o documento alguno, a fin de rendir el informe que se le solicitó en la resolución dictada a las 09:36 horas del 22 de enero de 2024.*”

**50.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 01 de febrero de 2024, el recurrente se apersona y aporta prueba al expediente electrónico.

**51.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 01 de febrero de 2024, el recurrente se apersona y solicita que se dicte resolución de fondo.

**52.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 02 de febrero de 2024, el recurrente se apersona y señala lo siguiente: “*Hoy es el día mundial de los humedales y los humedales del litoral del Cantón de Talamanca no están siendo protegidos por los recurridos*”.

**53.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 03 de febrero de 2024, el recurrente se apersona y señala lo siguiente: “*... adjunto remito oficio SINAC-ACLAC-DR-0065-2024 de fecha 30 de enero ultimo (sic), suscrito por la recurrida Directora del Area (sic) de Conservacion (sic) Amistad Caribe (ACLAC) admitiendo que no se rindio (sic) el informe solicitado mediante la resolución de*

*las nueve horas treinta y seis minutos del veintidós de enero de dos mil veinticuatro”.*

**54.-** Por escrito incorporado al expediente digital el 05 de febrero de 2024, el recurrente se apersona y solicita que se dicte resolución de fondo.

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

Redacta la Magistrada **Hess Herrera**; y,

**Considerando:**

**I.- SOBRE LAS COADYUVANCIAS ACTIVAS.** Por escritos agregados al expediente electrónicos los días 2, 3, 5, 6 y 10 de agosto de 2023, se apersonaron José Francisco Alfaro Carvajal, cédula de identidad 0105180468, Antonio Luis Ribeiro Miranda, cédula de residencia 16200000632, Sophie Haudinger de Mirada, cédula de residencia 12500014807, Carol Ingrid Meeds, cédula de residencia 184000758531, Rodrigo Ramírez Vargas, cédula de identidad 0401310907, María Isabel Arias Chavarría, cédula de identidad 0204400760, José Manuel Cerdas Albertazzi, cédula de identidad 0501950539, Jonathan Acuña Soto, cédula de identidad 0402020231, Rocío Alfaro Molina, cédula de identidad 0108280886, Priscilla Vindas Salazar, cédula de identidad 0901080071, Sofía Alejandra Guillén Pérez, cédula de identidad 0115040735, Antonio Ortega Gutiérrez, cédula de identidad 0304360377, y Ariel Robles Barrantes, cédula de identidad 01014770155 y solicitaron que se les tenga como coadyuvantes activos, de conformidad con el artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se admiten al tener interés en el proceso de amparo interpuesto. Al respecto, cabe recordar que la coadyuvancia es una forma de intervención adhesiva que se da cuando una persona actúa en un proceso adhiriéndose a las pretensiones de alguna de las partes principales, como consecuencia está legitimado a actuar como coadyuvante quien

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

ostente un interés directo en el resultado del recurso, pero al no ser el actor principal, el coadyuvante no resultará directamente afectado por la sentencia, es decir, la eficacia de ésta no podrá alcanzarle de manera directa e inmediata, ni le afecta la condición de cosa juzgada del pronunciamiento.

**II.- OBJETO DEL RECURSO.** El recurrente cuestiona que desde el 2017, la Municipalidad de Talamanca realizó un convenio con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para la confección de un Plan Regulador Costero; sin embargo, alega que en dicho Plan se omitieron los humedales enlistados en el informe denominado “*Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca*”, transgrediendo el artículo 50 constitucional.

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

- a. Mediante oficio SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017 del 30 de junio de 2017 se certificó la delimitación del Patrimonio Natural del Estado en la Zona Marítimo Terrestre del cantón de Talamanca, el cual está compuesto por dos insumos técnicos: informe de bosque técnico forestal e informe técnico de humedales. Además, corresponde al proyecto denominado Plan Regulador Costero de Talamanca contando con Viabilidad Ambiental (ver informe rendido bajo juramento);
- b. El 13 de octubre de 2017, la Municipalidad de Talamanca suscribió con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo un “*Convenio de Cooperación*” para la formulación del Plan Regulador Costero de Talamanca (ver informe rendido bajo juramento);
- c. En la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación celebrada el 6 de mayo de 2022 se discutió el uso del documento denominado

*“Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca”* y se aclaró que dicho documento únicamente es un insumo interno parte del proceso de revisión del Patrimonio Natural del Estado (ver informe rendido bajo juramento);

- d. El 26 de abril de 2023, el recurrente le solicitó al director regional del Área de Conservación La Amistad Caribe una copia digital de los documentos y/o expedientes administrativos que conformen los antecedentes del oficio SINAC-ACC-OT-of-698-2021 referentes al documento denominado *“Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca”* (ver escrito de interposición y prueba aportada);
- e. Mediante oficio SINAC-ACC-OT-of-698-2021, el director regional a. i. del Área de Conservación La Amistad Caribe le entregó al amparado el informe denominado *“Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca”* (ver escrito de interposición y prueba aportada);
- f. El director regional a. i. del Área de Conservación La Amistad Caribe aclaró que el documento denominado *“Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca”* no ha sido aprobado por la Dirección Regional del Área de Conservación La Amistad Caribe para utilizarse como un documento de alcance general (ver informe rendido bajo juramento);
- g. El documento denominado *“Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca”* es una guía técnica interna del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, cuya información no ha sido validada ni oficializada por

parte del Consejo Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (ver informe rendido bajo juramento).

**IV.- SOBRE EL CASO CONCRETO.** En el *sub lite*, el recurrente cuestiona que desde el 2017 la Municipalidad de Talamanca realizó un convenio con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para la confección de un Plan Regulador Costero; sin embargo, alega que en dicho Plan se omitieron los humedales enlistados en el informe denominado “*Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca*”, transgrediendo el artículo 50 constitucional.

Al respecto, del estudio de los autos, se tiene que, efectivamente, el 13 de octubre de 2017, la Municipalidad de Talamanca suscribió con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo un “*Convenio de Cooperación*” para la formulación del Plan Regulador Costero de Talamanca, el cual cuenta con viabilidad ambiental, de acuerdo con la certificación nro. SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017 del 30 de junio de 2017, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, que certificó la delimitación del Patrimonio Natural del Estado en la Zona Marítimo Terrestre del cantón de Talamanca, compuesto por dos insumos técnicos: informe de bosque técnico forestal e informe técnico de humedales.

Ahora bien, en relación con el objeto del recurso, el representante del Sistema Nacional de Áreas de Conservación informó bajo la solemnidad del juramento que el documento denominado “*Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca*” no ha sido aprobado por la Dirección Regional del Área de Conservación La Amistad Caribe para utilizarse como un documento de alcance general. Aunado a ello, afirma que se trata de una guía técnica interna del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, cuya información aún no ha sido validada ni oficializada por parte del Consejo

Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

**V.- SOBRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL.** Concerniente a los principios preventivo y precautorio, en la sentencia nro. 2021024807 de las 9:20 horas del 5 de noviembre de 2021, esta Sala precisó:

*“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 (...)”*

Justamente, el **principio precautorio** debe ser entendido como se contempla en el principio XV de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: *“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*. Es decir, no se trata de la exigencia de tener estudios científicos para arribar a la ‘certeza absoluta’ de la inocuidad de una actividad para con el ambiente (en tesis de principio una seguridad total difícilmente es alcanzable), sino, más

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

bien, de que, aunque el peligro de un daño grave o irreversible al ambiente no esté del todo asegurado, tal incertidumbre jamás justificará ni excusará que se postergue la ejecución de medidas efectivas para impedir la degradación del ambiente. Al respecto, obsérvese, por un lado, que no se está ante cualquier tipo de amenaza, pues plausiblemente debe involucrar un peligro serio, y, por otro, que la medida demanda un uso eficaz y eficiente de los recursos empleados. En el sentido expuesto, aun cuando el principio precautorio está ligado a un cierto nivel de incerteza científica, ello no implica que se pueda emplear de forma irrestricta con el argumento de que cualquier actividad podría generar daños al ambiente lo que desnaturalizaría su razón de ser, sino que es menester que se cuente con cierto grado de identificación de los peligros de un daño grave o irreversible que se podría generar, cuya determinación varía en atención de las particularidades propias del caso concreto. Así, cuando se está ante una situación que exige la aplicación del principio precautorio, los entes y órganos públicos deben abstenerse de autorizar, aprobar o permitir toda solicitud nueva o de modificación que razonablemente conlleve un riesgo grave; incluso, se encuentran obligados a suspender las actividades que se estén desarrollando. Paralelamente tienen que adoptar con eficiencia y efectividad todas las medidas requeridas para la preservación de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El referido principio se recoge de igual modo en una fuente jurídica del *hard law*, toda vez que el principio 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ratificada por Costa Rica mediante la ley nro. 7414 del 13 de junio de 1994 y por todos los estados miembros de la OEA- estatuye:

*“3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, teniendo en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas”*

El principio precautorio también se encuentra previsto en el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, el cual se encuentra ratificado por 32 Estados Miembros de la OEA, entre ellos, Costa Rica véase ley nro. 8538 del 23 de agosto de 2006 , en la que se lee:

*“ARTÍCULO 1 Objetivo Teniendo presente el principio de precaución consagrado en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo del presente Convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes (...)”.*

Igualmente, tal principio está contemplado el Convenio sobre la Diversidad Biológica ratificado por 34 Estados Miembros de la OEA, incluido Costa Rica, por medio de la ley nro. 7416 del 30 de junio de 1994, en cuyo preámbulo se establece: *“(...) Observando que es vital prever, prevenir y atacar en su fuente las causas de reducción o pérdida de la diversidad biológica. Observando también que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza (...)”.*

En consonancia con la referida normativa vigente en el país, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se refirió al principio precautorio en la OC 23/17 del 15 de noviembre de 2017:

*“180. (...) Por tanto, esta Corte entiende que, los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, en casos donde haya indicadores plausibles que*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica. Por tanto, los Estados deben actuar con la debida cautela para prevenir el posible daño. En efecto, en el contexto de la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, la Corte considera que los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, por lo cual, aún en ausencia de certeza científica, deben adoptar las medidas que sean “eficaces” para prevenir un daño grave o irreversible”*

Posterior a tal resolución y por medio de una sentencia, en Comunidades Indígenas miembros de la Asociación lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, la Corte IDEH se pronunció el 6 de febrero de 2020 de esta forma: *“el derecho a un medio ambiente sano “debe considerarse incluido entre los derechos [...] protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana”, dada la obligación de los Estados de alcanzar el “desarrollo integral” de sus pueblos, que surge de los artículos 30, 31, 33 y 34 de la Carta”. De alta significación, se debe subrayar que, en este pronunciamiento, la Corte IDH remite a la opinión consultiva nro. OC-23/17 con la finalidad de desarrollar el contenido y alcance de tal derecho, merced a lo cual las consideraciones jurídicas de la última lógicamente han venido a alcanzar la obligatoriedad jurídica propia de una sentencia. En tal sentido, el órgano jurisdiccional internacional reitera “que el derecho a un medio ambiente sano “constituye un interés universal” y “es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”, y que “como derecho autónomo [...] protege los componentes del [...] ambiente, tales como bosques, mares, ríos y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza”, no solo por su “utilidad” o “efectos” respecto de los seres humanos, “sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta”. Lo anterior no obsta, desde luego, a que otros derechos humanos puedan ser vulnerados como consecuencia de daños ambientales”. Precisamente, en el desarrollo de la*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

conceptualización del derecho al ambiente, la Corte IDH con toda claridad detalla las obligaciones estatales frente a posibles daños al ambiente, tales como el deber de prevención, el principio de precaución, la obligación de cooperación y el acceso a la información.

En suma, la aplicación del principio precautorio implica que cuando existan indicadores de que cierta actividad plausiblemente podría ocasionar daños graves e irreversibles al ambiente, la falta de certeza o evidencia científica absoluta al respecto no exime de la obligación de adoptar todas aquellas medidas eficientes y eficaces para impedir una vulneración al ambiente.

Concerniente al **principio preventivo**, en el primer informe de la ONU sobre el estado del derecho ambiental internacional, documento A/73/419 de 30 de noviembre de 2018 elaborado por su secretario general en cumplimiento de la resolución de la asamblea general de 10 de mayo de 2018 (nro. A/72/L.51), se le conceptualiza como pauta normativa del derecho internacional consuetudinario *“confirmada por la práctica pertinente en muchos tratados relativos al medio ambiente y los principales proyectos de codificación”*.

Ahora, si bien en el informe antedicho se subraya la prevención del daño transfronterizo, lo cierto es que este principio general de derecho, como bien se consigna en el documento ‘95 Principios Jurídicos Medioambientales para un Desarrollo Ecológicamente Sustentable’ (aprobados en la XIX Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana-2018 y por la Corte Plena en el artículo XIX de la sesión nro. 28-2020 del 25 de mayo de 2020), tiene un alcance mucho mayor, toda vez que, como guía hermenéutica, conduce a que *“las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir. El criterio de prevención prevalecerá entonces, sobre cualquier otro en la gestión pública y privada del medio ambiente y los recursos naturales”*. Lo anterior tiene

todo sentido, pues es consecuente con el deber de prevenir la consumación de un daño ambiental, y no limitarse a decidir acerca de la reparación de las consecuencias perjudiciales ya corroboradas, incluso disponiendo la paralización de los efectos dañinos.

Tal instituto se refleja, entre otras normas, en los ordinales 194.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (ratificada por Costa Rica mediante ley nro. 7291) y 5 y Anexo II del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Peces Transzonales y Altamente Migratorios (ratificado mediante ley nro. 8059), así como en la jurisprudencia constitucional (ver sentencias nros. 2021024807 de las 9:20 horas del 5 de noviembre de 2021 y 2018016383 de las 17:00 horas del 28 de setiembre de 2018, entre muchas otras) y en la convencional, verbigracia, e la opinión consultiva nro. OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrafos: 127 a 174 e incisos a) y b) del párrafo 242 y la sentencia de 24 de noviembre de 2022 Baraona Bray vs. Chile. Justamente, en la última señala la Corte IDH de manera expresa:

*“208. Sin perjuicio de lo anterior, en materia específica ambiental, debe destacarse que el principio de prevención de daños ambientales, forma parte del derecho internacional consuetudinario, y entraña la obligación de los Estados de llevar adelante las medidas que sean necesarias ex ante la producción del daño ambiental, teniendo en consideración que, debido a sus particularidades, frecuentemente no será posible, luego de producido tal daño, restaurar la situación antes existente. En virtud del deber de prevención, la Corte ha señalado que “los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al [...] ambiente”<sup>200</sup>. Esta obligación debe cumplirse bajo un estándar de debida diligencia, la cual debe ser apropiada y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental<sup>201</sup>. Por otro lado, si bien no es posible realizar una enumeración detallada de todas las medidas que podrían tomar los Estados con el fin de cumplir este deber, pueden señalarse algunas, relativas a actividades potencialmente dañosas: i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer planes de contingencia, y v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental<sup>202</sup>”.*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

Por su parte, el **principio in dubio pro natura** significa, según la ‘Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental’ que “*en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos*” (ver principio V).

En tal sentido, según el documento ‘95 Principios Jurídicos Medioambientales para un Desarrollo Ecológicamente Sustentable’ (aprobados en la XIX Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana-2018 y por la Corte Plena en el artículo XIX de la sesión nro. 28-2020 del 25 de mayo de 2020), “*Todo operador de las normas ambientales deberá tener siempre presente el principio pro naturaleza, conforme al cual se evitarán los riesgos, se privilegiarán los intereses colectivos generales sobre los particulares, se favorecerá la preservación del medio ambiente y en caso de duda se preferirá la interpretación que en forma más amplia proteja el entorno*”.

El principio in dubio pro natura, entonces, no depende de que haya peligro de daño grave o irreversible -como sucede con el principio precautorio-, sino que implica una “*regla general de comportamiento, para la relación del Estado -y la sociedad en general- con el medio ambiente, aplicable a todos los ámbitos de decisiones en que exista un riesgo de afectación al medio ambiente, y que nos obliga a evitar optar por aquellas conductas que puedan causar daño al medio ambiente, cuando existan otras opciones*” (Olivares y Lucero, 2018).

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

Por otra parte, en la sentencia nro. 2012013367 de las 11:33 horas del 21 de setiembre de 2012, este Tribunal Constitucional se refirió a los principios de **progresividad y de no regresión en materia ambiental** en este sentido:

*“V. Sobre los principios de progresividad y no regresión de la protección ambiental. El principio de progresividad de los derechos humanos ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; entre otros instrumentos internacionales, se encuentra recogido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al amparo de las estas normas, el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección de los derechos humanos, de especial consideración aquellos, que como el derecho al ambiente (art. 11 del Protocolo), requieren de múltiples acciones positivas del Estado para su protección y pleno goce por todos sus titulares. Del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34 de la Carta Magna, se deriva el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada. El principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces. Este principio no supone una irreversibilidad absoluta pues todos los Estados viven situaciones nacionales, de naturaleza económica, política, social o por causa de la naturaleza, que impactan negativamente en los logros alcanzados hasta entonces y obliga a replantearse a la baja el nuevo nivel de protección. En esos casos, el Derecho a la Constitución y los principios bajo examen obligan a justificar, a la luz de los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, la reducción de los niveles de protección. En este sentido, la Sala Constitucional ha expresado en su jurisprudencia, a propósito del derecho a la salud: “...conforme al PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD, está prohibido tomar medidas que disminuyan la protección de derechos fundamentales. Así entonces, si el Estado costarricense, en aras de proteger el derecho a la salud y el derecho a la vida, tiene una política de apertura al acceso a los medicamentos, no puede -y mucho menos por medio de un Tratado Internacional- reducir tal acceso y hacerlo más restringido, bajo la excusa de*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*proteger al comercio. (Sentencia de la Sala Constitucional N° 9469-07). En relación con el derecho al ambiente dijo: “Lo anterior constituye una interpretación evolutiva en la tutela del ambiente conforme al Derecho de la Constitución, que no admite una regresión en su perjuicio.” (Sentencia de la Sala Constitucional N° 18702-10)”. (Lo destacado no corresponde al original). (En el mismo sentido, las sentencias 2014-012887, 2017-002375, 2017-005994, 2019-012745 y 2019-017397)”.*

De este modo, de acuerdo con el principio de progresividad, el Estado asume la obligación de aumentar, en la medida de lo posible, los niveles de protección de los derechos humanos, incluido el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por su parte, la aplicación del principio de no regresión consiste en una garantía que constriñe al Estado a abstenerse de adoptar medidas, políticas o normas que empeoren, sin una justificación razonable y proporcionada, el grado de protección a los derechos fundamentales ya alcanzado, y que, dado el caso, se tienen que ponderar las medidas de compensación que correspondan.

Finalmente, este Tribunal explicó el **principio de objetivación de la tutela ambiental** en estos términos:

*“En cuanto al ambiente, objeto del derecho fundamental expuesto, nuestra Carta Magna exige además que sea “sano”. La exigencia “sano” nos conduce a la “capacidad regenerativa” y a la “capacidad de sucesión” para garantizar la vida. De ambos requisitos: “sano” y equilibrado” se desprende la necesidad de un desarrollo sostenible y sustentable; la calidad de vida y la calidad ambiental dependen de ello. Ahora bien, con los conceptos de “ambiente”, “sano” “ecológicamente equilibrado”, la norma constitucional introdujo la ciencia y la técnica en las decisiones ambientales, sean estas legislativas o administrativas, de tal manera que, en los términos de los ordinales 16 de la Ley General de la Administración Pública y 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, las actuaciones estatales en materia ambiental deben fundarse y no pueden contradecir las reglas unívocas de la ciencia y la técnica en aras de lograr el goce pleno y universal a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, además, un “mayor bienestar para todos los habitantes del país”. En cuanto al sometimiento de las decisiones legislativas y administrativas a las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, la Sala lo ha denominado principio de objetivación de la tutela ambiental: “De la*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*objetivación de la tutela ambiental (...) es un principio que en modo alguno puede confundirse con el anterior [principio precautorio o "principio de la evitación prudente"], en tanto, como derivado de lo dispuesto en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general –tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la vinculación a la ciencia y a la técnica con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia. De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos –tales como los estudios de impacto ambiental–, si se evidencia un criterio técnico objetivo que denote la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, es que resulta obligado desechar el proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una "duda razonable" resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente (principio pro-natura), que puede traducirse en la adopción, tanto de medidas compensatorias como precautorias, a fin de proteger de la manera adecuada el ambiente.” (Sentencia de la Sala Constitucional Nos. 21258-10, 17126-06, 14293-05)” (el resaltado fue agregado). (Resolución nro. 2012-13367 de las 11:33 horas del 21 de setiembre de 2012).*

**VI. SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES.** Adicionalmente a lo dicho anteriormente, Costa Rica suscribió la denominada "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", llamada también "Convención de Ramsar" (firmada en Ramsar el 2 de febrero de 1971). En su artículo 4 se establece: "*Cada parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, estén o no inscritos en la "Lista ", y atenderá de manera adecuada su manejo y cuidado...*". La Convención define a los humedales como: "*extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*". Los humedales se

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

encuentran formados por una serie de componentes físicos, biológicos, químicos, que corresponden a suelos, agua, especies animales y vegetales y nutrientes. Los procesos que se producen entre estos componentes y dentro de cada uno de ellos, permite que el humedal realice ciertas funciones, positivas en la zona en que se ubica, tales como el control de inundaciones y la protección contra fenómenos naturales como las tormentas. Genera también productos en beneficio de las personas y de la sociedad en general, tales como: mantenimientos de la vida silvestre, pesquería y recursos forestales. La importancia de los humedales estriba, entonces, en el sostenimiento de gran cantidad y variedad de especies, con impactos socio-económicos favorables para ciertos sectores de la población que se dediquen a una explotación racional y la aparición de un singular paisaje identificable plenamente por su gran belleza y diversidad en cuanto a la vida silvestre que forman parte de su patrimonio cultural, fuente importante para el turismo de un país o región. Al respecto se ha pronunciado este Tribunal, en el siguiente sentido:

*“V.- Sobre la protección a los humedales. Esta Sala se ha referido a la relevancia de estos ecosistemas y su protección, en las sentencias 2001-12817 de las 10:28 horas del 14 de diciembre del 2001 y 2007-6246 de las 19:30 horas del 8 de mayo del 2007, entre otras, señalando que los humedales son considerados como los ecosistemas más productivos del mundo. En Costa Rica, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente los ha definido como: “Ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas o arrecifes, o en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja”. Sobre la importancia de estos ecosistemas, en la resolución No. 2009-014288 de las 15:19 horas del 09 de setiembre de 2009, este Tribunal señaló:*

*“La importancia de los humedales no lo es sólo en función de la biodiversidad y de las que se desarrollan a escala ecológica, sino porque proveen de funciones de apoyo y productos esenciales*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*para las comunidades humanas en el mundo en desarrollo e industrializado.*

*Según la doctrina y estudios científicos, el término humedales comprende una gran variedad de ecosistemas, con características muy distintas, se pueden clasificar en siete unidades paisajísticas: estuarios, costas abiertas, llanuras de inundación, pantanos de agua dulce, lagos, turberas y bosques de inundación; o en humedales de agua salada, de agua dulce o humedales artificiales. Cada uno está formado por una serie de componentes físicos, químicos y biológicos, tales como suelos, agua, especies de animales, vegetales y nutrimentos. Los procesos entre estos componentes y dentro de cada uno de ellos, permiten que el humedal desempeñe funciones, como el control de inundaciones y la protección contra tormentas, y que se generen productos, como la vida silvestre, pesquería y recursos forestales, purifican el agua y estabilizan la línea de la costa. No todas las características están presentes en cada humedal, pocos desempeñan todas las funciones de la misma manera.*

*Además, presentan atributos muy valiosos como la diversidad biológica y la singularidad del patrimonio cultural. Es la combinación de estas funciones, productos y atributos de los ecosistemas la que hace que los humedales sean importantes para la sociedad. Mediante el almacenamiento de las precipitaciones y la liberación uniforme de la escorrentía, los humedales pueden disminuir la embestida destructiva de las crecidas y los ríos, por lo que la conservación de los depósitos naturales puede evitar la construcción de presas y embalses. Su vegetación puede estabilizar la línea costera mediante la reducción de la energía de las olas, corrientes u otras fuerzas de erosión, al mismo tiempo que con las raíces de las plantas, sostiene los sedimentos del fondo en su lugar, lo que puede prevenir tanto la erosión de valiosas tierras agrícolas o habitadas, como el daño a la propiedad. Los humedales que remueven nutrientes, mejoran la calidad del agua y ayudan a prevenir la eutrofización, lo que puede evitar la necesidad de construir sistemas de tratamiento del agua. Por otro lado, muchos sostienen la vida de densas poblaciones de peces, ganado o vida silvestre, que se alimentan de sus aguas ricas en nutrientes o de su sustrato, o bien comen en sus exuberantes pastizales. Los ciclos hidrológicos, de nutrientes y de materia, y los flujos de energía de los humedales, pueden estabilizar las*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*condiciones climáticas locales, en particular, las precipitaciones y las temperaturas, lo que influye tanto en las actividades agrícolas como en aquellas basadas en los recursos naturales, como en la estabilidad de los ecosistemas naturales y en el mismo humedal. Coadyuvan además en la recreación, pesquerías, recurso agrícola y el turismo, así como en el aprovechamiento directo de los recursos forestales que generan en un importante número de bienes, que van desde leña, madera para la construcción y corteza, entre los productos maderables, hasta resinas y medicinas, que son productos forestales “secundarios” no maderables. Son incluso importantes como reserva genética de ciertas especies vegetales -como el arroz-.”*

*Varios instrumentos internacionales, entre los que destaca la Convención sobre los Humedales o Convención de Ramsar, suscrita por nuestro país según Ley No. 7224 el 9 de abril de 1991 y publicada en La Gaceta el 8 de mayo de ese mismo año, se ocupan de su protección. En la Convención de Ramsar, el humedal es definido como: “Extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”. La Convención proclama el deber de los Estados de proteger -en aras no solamente de sus propios intereses, sino de intereses internacionales- estos ecosistemas, por lo que los países tienen la obligación de desarrollar políticas nacionales tendentes a la conservación de estos ambientes en sus políticas del uso de la tierra. En cuanto a las obligaciones adquiridas por los países signatarios, que son de diversa índole, se encuentra la designación de al menos un humedal de importancia internacional para ser incluido en la Lista de Sitios Ramsar, cuya selección deberá basarse en su interés internacional desde el punto de vista ecológico, botánico, zoológico, limnológico o hidrológico, por lo que es un compromiso referido a la protección de sitios específicos (artículo 2). Además, se adquieren obligaciones no relacionadas con sitios específicos, como elaborar y aplicar sus planes de gestión de forma que favorezcan el uso racional de los humedales de su territorio (artículo 3). También se obliga a fomentar la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, estén o no inscritos en la Lista” (artículo 4).*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*Por último, los países firmantes deben coordinar sus políticas y regulaciones relativas a la conservación de los humedales, de su flora y de su fauna (artículo 5). Así, las partes instauran un sistema de protección de las zonas húmedas, en primer lugar a través de una lista de humedales de importancia internacional (sitios Ramsar), y en segundo lugar, procurando el uso racional de todos los humedales en su territorio. Asimismo, en los “Lineamientos para la Aplicación del Concepto de Uso Racional de la Convención”, adoptados por la Recomendación 4.10, se indica que “las disposiciones sobre el uso racional se aplican a todos los humedales y a los sistemas que los sustentan dentro del territorio de una Parte Contratante, tanto los incluidos en la Lista, como todos los demás.” Según la Secretaría de la Convención de Ramsar, la Política Nacional de Humedales debe contemplar como objetivo: “Evitar nuevas pérdidas de los humedales que aún existan y alentar la rehabilitación de los humedales del país manteniendo su integridad, conservando su diversidad genética y velando por que su disfrute y aprovechamiento económico sean sostenibles.” Y debería “abarcarse todos los tipos de humedales”. Es claro entonces que según la Convención de Ramsar, todo ecosistema que reúna las características de humedal, debe ser utilizado de forma racional y sostenible en los términos que la Convención y la Conferencia de las Partes han definido.” (ver sentencia No. 2013-7934 de las 9:05 horas del 14 de junio de 2013).*

En nuestro país, son áreas que forman parte del patrimonio natural del Estado y pertenecen a la zona pública. La ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, respecto de los manglares y esteros dispone:

*“Artículo 11.- Zona pública es también, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional”.*

Las municipalidades administran la zona marítimo terrestre, que incluye tanto la zona pública como la zona restringida. No obstante, los manglares están

excluidos de esa administración aunque se ubiquen en dichas áreas, ya que competen al MINAE, según la Ley Forestal:

*“Artículo 13.- Constitución y administración*

*El patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio.*

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

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

*Artículo 18.- Autorización de labores*

*En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministro del Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley.”*

Así lo consigna el Reglamento de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, en el artículo 4 y el artículo 2, inciso 23) del Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre:

*“Artículo 4º.- De acuerdo con el decreto N° 7210-A de 19 de julio de 1977, los manglares o bosques salados que existen en los litorales continentales o insulares y esteros del territorio nacional, y que forman parte de la zona pública en la zona marítimo terrestre, constituyen Reserva Forestal y están afectos a la Ley Forestal y a todas las disposiciones de ese decreto. Partiendo de la línea de vegetación a la orilla de los esteros y del límite de los manglares o bosques salados cuando éstos se extiendan por más*

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

*de 50 metros de la pleamar ordinaria, comienza la zona restringida”.*

*“23) MANGLAR: Ecosistema dominado por grupos de especies vegetales pantropicales y típicamente arbóreas, arbustivas y vegetación asociada, las cuales cuentan con adaptaciones morfológicas, fisiológicas y reproductivas que permiten colonizar áreas sujetas al intercambio de mareas. El paisaje general está dominado por la presencia de bosques de diferentes especies de mangle, esteros y canales. Las concentraciones de salinidad varían según la estación climática y al aporte de aguas continentales encontrándose valores de concentración de sales desde muy bajos hasta muy altos”.*

De este modo, el Patrimonio Natural del Estado es un bien jurídico, definido e individualizado en nuestro ordenamiento jurídico.

**VII.-** En este caso en particular, la directora regional a. i. del Área de Conservación La Amistad Caribe indicó a este Tribunal, en su informe, que el documento denominado *“Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca”* no ha sido aprobado por la Dirección Regional del Área de Conservación La Amistad Caribe para utilizarse como un documento de alcance general y que se trata de una guía técnica interna del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, aún sin validar ni oficializar por parte del Consejo Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Asimismo, que mediante oficio No. SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017 del 30 de junio de 2017 se certificó la delimitación del Patrimonio Natural del Estado en la Zona Marítimo Terrestre del cantón de Talamanca -considerando los humedales para su protección-. Por otra parte, pese a las solicitudes de ampliación de informe la única explicación ofrecida se concentra en esos dos aspectos formales puntuales: lo que se certificó como patrimonio natural del Estado en 2017 y la condición preliminar del estudio de 2021. Sin embargo, omite referirse a obstáculos de índole técnico o material para actualizar

ese aspecto del patrimonio natural del Estado. Es decir, no indica a la Sala cuál es el estado actual de los humedales en el cantón de Talamanca, ni ofrece razón alguna por la cual los estudios que justificaron la decisión de 2017 son técnicamente superiores al material de 2021. O, dicho a la inversa, no se exponen los motivos por los cuales el estudio de 2021 no corresponden a la realidad o a criterios técnicos de tutela del patrimonio natural del Estado. Por lo anterior, considera este Tribunal que en aplicación del principio precautorio, al versar este amparo sobre bienes ambientalmente relevantes, constitutivos del patrimonio natural del Estado, específicamente de los humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca, debe declararse con lugar el recurso con las consecuencias expuestas en la parte dispositiva de esta sentencia.

**VIII.- 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:

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.

**IX.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE.** Debe prevenir esta Sala a la parte recurrente que de haber aportado algún documentos en papel, así como objetos o pruebas respaldadas por medio de cualquier dispositivo adicional, o por medio de soporte electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, éstos deberán ser retirados del despacho, en un plazo de 30 días hábiles, después de recibida la notificación de esta sentencia, de lo contrario todo ello será destruido de conformidad con lo establecido en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en sesión No. 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en 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 No. 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

**Por tanto:**

Se declara con lugar el recurso. Se ordena: **i)** a Maylin Mora Arias, en su condición de directora regional a. i. del Área de Conservación La Amistad Caribe

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO

del Sistema Nacional del Áreas de Conservación, o a quien en su lugar ejerza ese cargo, concluir, en el plazo de **TRES MESES**, contado a partir de la notificación de esta sentencia, el trámite para complementar la certificación de Patrimonio Natural del Estado en la Zona Marítimo Terrestre del Cantón de Talamanca con la “Caracterización y delimitación de humedales en la zona marítimo terrestre del litoral del cantón de Talamanca” de junio de 2021; **ii)** a Delio Antonio Robles Loaiza, en su condición de jefe a. i. del Departamento de Urbanismo, y a Daniel Brenes Arroyo, encargado de la Unidad de Criterios Técnicos y Operativos de Ordenamiento Territorial, ambos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, así como a Rugeli Morales Rodríguez, alcalde, y a Yahaira Mora Blanco, presidente del Concejo, ambos de la Municipalidad de Talamanca, disponer lo necesario para incorporar la actualización arriba mencionada en el Plan Regulador Costero del Cantón de Talamanca. Se advierte a las autoridades recurridas que según lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo, y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Estado, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y a la Municipalidad de Talamanca al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en la vía de 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. Notifíquese.-

Fernando Castillo V.  
Presidente

Fernando Cruz C.

Luis Fdo. Salazar A.

Anamari Garro V.

Paul Rueda L.

Jorge Araya G.

Ingrid Hess H.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



45X5VYPRSHO61

EXPEDIENTE N° 23-014549-0007-CO