



Exp: 21-017328-0007-CO

Res. N° 2026023502

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas diecinueve minutos del veinticuatro de junio de dos mil veintiséis.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Álvaro Sagot Rodríguez, cédula número 2-0365-0227; Carlos Wong Bonilla, cédula de identidad 1-1365-0832; y Dany Alberto Villalobos Villalobos, cédula 2-0643-0273, en su condición de representante de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente; para que se declare la inconstitucionalidad por omisión del artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos No. 7779 de 30 de abril de 1998; el artículo 85 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, que es Decreto Ejecutivo No. 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT, de 8 de agosto de 2000; el artículo 5 de la Ley de Cercas Divisorias y Quemas No. 121 de 26 de octubre de 1909 y el Reglamento para Quemas Agrícolas Controladas, que es Decreto Ejecutivo No. 35368-MAG-S-MINAE de 6 de mayo de 2009.

Resultando

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 11 horas 23 minutos de 2 de septiembre de 2021, los accionantes solicitan, en resumen, que se declare la inconstitucionalidad por omisión del **artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos No. 7779 de 30 de abril de 1998; el artículo 85 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos** que es Decreto Ejecutivo No. 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT de 8 de agosto de 2000; el **artículo 5 de la Ley de Cercas Divisorias y Quemas No. 121 de 26 de octubre de 1909 y el Reglamento para Quemas Agrícolas Controladas** que es

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

Decreto Ejecutivo No. 35368-MAG-S-MINAE de 6 de mayo de 2009, por estimarlos **contrarios a los artículos 7, 21, 50 y 89 de la Constitución Política**, a los **principios de objetivación, razonabilidad, proporcionalidad, precautorio, preventivo y de progresividad en materia ambiental**, pero también al **Convenio sobre la Diversidad Biológica**. Señalan que las normas se impugnan porque no contienen una previsión de realizar una evaluación de impacto ambiental previa a cada evento incendiario, la cual sirva para valorar sus impactos negativos y proteger a las personas, la vida silvestre y los ecosistemas nacionales e internacionales. Aclaran que no pretenden que se declaren inconstitucionales las normas precitadas ni que sean eliminadas del ordenamiento jurídico, pero sí que se declare la inconstitucionalidad por omisión y que se emita una sentencia interpretativa para que se disponga que, previo a cada autorización de una quema agrícola, se deba pasar por el tamiz de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), conforme a las exigencias previstas en reiterados votos constitucionales y en instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica en donde se ratifica la protección a la biodiversidad y a las generaciones futuras. Recuerdan que dentro de esos tratados se encuentra el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado mediante Ley No. 7416 de 30 de junio de 1994, el Acuerdo de París que fue ratificado mediante Ley No. 9405 de 04 de octubre de 2016, así como también estiman de vital importancia considerar la pertinencia de aplicar lo dispuesto en la opinión consultiva OC-23-17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que obliga a Costa Rica a hacer evaluaciones ambientales a fin de no perjudicar a otros Estados. Indican que en el documento denominado *“Estrategia de Manejo Integral del Fuego en Costa Rica 2012-2021”*, se señala que muchos de los incendios en áreas silvestres protegidas o en otros sitios tienen como causa central la intervención antrópica, y las quemas agrícolas figuran como

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

una de las prácticas más frecuentes en este tipo de siniestro, por lo que evidentemente se está ante eventos que requieren una mayor regulación desde el Poder Ejecutivo para cumplir con las metas a las que el país se ha obligado internacionalmente. En este sentido, manifiestan que esa política ambiental sostiene que: *“Los incendios forestales en Costa Rica, en un 99.9% de los casos, son producidos por las actividades humanas, ya sea de manera involuntaria o en forma premeditada...”*. En la misma línea, advierten que se señala sobre las causas de los incendios forestales: *“En las últimas seis temporadas de incendios forestales (2007 al 2012), las causas por quemas (pastos y agropecuarias), con un 46.06%...”*. Sobre los efectos de las quemas en la biodiversidad mencionan -como evidencia- lo que consta en el oficio SG-AG-478-08, emitido por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), según la cual:

“Al recurso suelo: - Pérdida de nutrientes por evaporación y calcinamiento del suelo debido al aumento de temperatura de la quema. - Pérdida de materia orgánica en la superficie del suelo que se transforma en gases y humo blanco. - Efecto potencial negativo sobre el agua del suelo, al disminuir la humedad del área del cultivo y posibles efectos a mantos acuíferos superficiales. - Aumenta la posibilidad de mayor erosión - Etc Al recurso vegetación - Pérdida temporal de cobertura vegetal y especies de flora silvestre asociadas productoras de comida y hábitat para especies silvestres como aves y roedores y reptiles - Cambio de estructura del agro-ecosistema y desplazamiento de fauna silvestre Al recurso aire y atmosfera -Existe relación directa de los factores climáticos y el efecto de las quemas en la contaminación del ambiente y principalmente asociados a la generación de gases, humo blanco y partículas en suspensión. - Genera una lluvia de trozos de cenizas y partículas en suspensión (ollín) y humo blanco sobre áreas de influencia, contiguo a las quemas, principalmente, sobre poblados o ciudades adyacentes. – La lluvia de partículas, está acompañada de un aumento de los niveles de gases producto de la combustión de la caña, generando una mayor concentración de: bióxido de carbono (CO₂) y monóxido de carbono (CO, tóxico para la salud) ambos contribuyen al efecto de invernadero; el monóxido de nitrógeno (tóxico) el anhídrido sulfuroso (mezclado con el agua atmosférica provoca lluvia acida, la cual afecta los ojos y la vegetación natural) y el anhídrido carbónico (que afecta las vías respiratorias y los ojos. – La presencia de mayores niveles de monóxido de carbono (CO) en el área de influencia, podría afectar la oxigenación del corazón y el riesgo de pacientes con enfermedades arteriales coronarias. Al recurso fauna silvestre – Muerte de aves y pichones o pérdida de nidos y huevos, producto del fuego, principalmente, especies asociadas a áreas

abiertas como pastizales, charrales o áreas de ecotono. – Muerte de especies de reptiles, principalmente, serpiente y tortugas de tierra. – Muerte de especies mamíferos, principalmente crías y juveniles, ratas arroceras, conejos de monte, taltuzas y armadillos. – Muerte o desplazamiento de hábitat de especies marsupiales principalmente zorro pelón” (sic).

Afirman que las consecuencias de las quemas son significativas, con efectos dañosos y nocivos por lo que esas prácticas deben ser más controladas y las valoraciones ambientales previas son fundamentales, sobre todo si el país apuesta por un desarrollo sostenible que observe la función ecológica que deben tener todos los inmuebles, de modo que, junto con las valoraciones ambientales que deben exigirse, es preciso implementar una reingeniería en el campo de la agricultura que conlleve a revalorar los métodos empleados pues, de lo contrario, se violentan de forma flagrante los derechos, intra y extra generacionales por el acaecimiento de daños irreparables al suelo, a la biodiversidad y al equilibrio climático. Mencionan que los gases que emanan de cada quema agrícola producen daño a la salud pública y a los ecosistemas, como ya fue determinado por la Contraloría Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía en el oficio CA-2012-157 de 23 de octubre de 2012, pero también hay evidencia proveniente de varios centros educativos de los alrededores de Grecia y Alajuela en donde sus ocupantes se han visto perjudicados por las quemas que ocurren en razón de la producción de caña de azúcar, lo que igualmente ocurre en Guanacaste, en San Ramón, en San José y en todo sitio donde se reproducen esos procedimientos incendiarios autorizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, pero sin intervención de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Recuerdan que en las quemas agrícolas se incinera biomasa y madera de los terrenos, lo cual genera gases prohibidos; sin embargo, los artículos 12 y 13 del Reglamento para Quemias Agrícolas Controladas -que se impugna en su totalidad- no establecen ningún mecanismo para valorar el efecto acumulado al ambiente de cada evento ni

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

obtener una licencia ambiental previa, es decir, la normativa no contiene la exigencia de verificaciones -de la ciencia y la técnica- que hagan pasar cada permiso por el tamiz de los principios precautorio y de objetivación, lo cual a su vez constituye una violación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad y de progresividad en materia ambiental, además de los incumplimientos de obligaciones internacionales adquiridas. Consideran que, específicamente estas normas 12 y 13 señaladas, contienen un vicio de inconstitucionalidad y de inconveniencia por omisión, que transgrede la norma 50 constitucional y el artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, al no contemplar una valoración ambiental previa que sea aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), como requisito para lograr la autorización de una quema agrícola, pero también se lesiona el principio de progresividad en defensa de los derechos fundamentales previsto en la norma 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estiman que igual ocurre con el artículo 85 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos pues ahí pudo haberse consignado la obligación de acudir ante esa Secretaría previo a cada evento de quema; sin embargo, se omitió establecerlo. Solicitan que se declaren inconstitucionales por omisión las normas aquí impugnadas dado que, con las quemas agrícolas sin valoración ambiental previa, se participa en la generación de gases de efecto invernadero (GEI) así como de sustancias agotadoras de la capa de ozono (SAO), y se causan graves daños ambientales al recurso suelo, al mar, a la biodiversidad, a los ecosistemas marinos y terrestres, al clima, a la atmósfera y a la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

2.- Por resolución de la Presidencia de esta Sala, de las 12 horas 11 minutos de 16 de septiembre de 2021, se da curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, al Ministro de la Presidencia, al Ministro de

Agricultura y Ganadería, al Ministro de Salud, al Ministro de Ambiente y Energía, al Ministro de Hacienda y al Ministro de Obras Públicas y Transportes.

3.- Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 22 de septiembre de 2021, se apersona Jorge Serendero Hülssner, con cédula de residencia 115200011317, en su condición personal y como representante de la Fundación “For the Oceans”, con personería jurídica Número 3-006-735148, para solicitar que se le tenga como coadyuvante activo en este proceso.

4.- Por escrito agregado al expediente el 23 de setiembre de 2021, se apersona Daniel Salas Peraza en su condición de Ministro de Salud, y manifiesta que de acuerdo con el informe rendido por el representante de la Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental de ese ministerio, revisados los artículos impugnados, ninguno cita al Ministerio de Salud como la institución responsable de emitir autorizaciones o permisos para la quema controlada en terrenos agrícolas, sino que ello le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería conforme lo indicado en el artículo 4 del Reglamento para Quemas Agrícolas Controladas. Indica que, por tal razón, a su representado no le compete evaluar los criterios emanados por otra institución para sus permisos o autorizaciones. Añade que, en relación con la conveniencia o no de incluir la evaluación ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) dentro de los requerimientos previos para el citado permiso de quema controlada, tampoco puede emitir un criterio por cuanto es un requerimiento de índole ambiental y no sanitario, cuya evaluación está fuera de la jurisdicción del Ministerio que representa. Finaliza solicitando que se declare sin lugar esta acción de inconstitucionalidad en vista de que su representado no ha violentado derecho fundamental alguno.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

5.- Se apersona Bernal Gamboa Mora, portador de la cédula de identidad No. 1-0920-0271, para presentar coadyuvancia activa en esta acción de inconstitucionalidad.

6.- Los edictos a los que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 188, 189 y 190 del Boletín Judicial, de los días 30 de setiembre, 1º y 4 de octubre, todos de 2021.

7.- Por escrito agregado al expediente el 4 de octubre de 2021, se apersonan Gad Amit, documento de identificación número 137600015818, y Manuel Rodrigo Víctor Víctor, cédula de identidad 5-0112-2260, a nombre de la Asociación Confraternidad Guanacasteca, para solicitar que se les tenga como coadyuvantes activos en esta acción de inconstitucionalidad.

8.- Se apersona Elisania Mata Molina, cédula número 2-0327-0035, como miembro del Comité contra Quemas del cantón de Grecia y como dirigente comunal, para solicitar que se le tenga como coadyuvante activa en esta acción de inconstitucionalidad.

9.- La señora Cinthya Calderón Solís, cédula 1-0836-0690, vecina de un residencial colindante en ambos lados por los cañales de Coopeagri R.L. y la actividad de quemas agrícolas en Daniel Flores de Pérez Zeledón, solicita que se le tenga como coadyuvante activa en esta acción de inconstitucionalidad.

10.- Mediante escrito agregado al expediente el 5 de octubre de 2021, se apersona Isaac Castro Esquivel, en su condición de Viceministro de Egresos del Ministerio de Hacienda, para manifestar que lo tratado y cuestionado en la presente acción no es competencia de su representado pues, del estudio de la normativa señalada por los accionantes, se desprende que las únicas atribuciones concedidas al Ministerio de Hacienda se refieren a la creación de incentivos

fiscales, lo cual es un tema que no se cuestiona ni se desarrolla en este proceso. Indica que, por lo anterior, no va a emitir criterio porque su representado no es competente en la materia cuestionada.

11.- Por escrito agregado al expediente el 6 de octubre de 2021, se apersona Andrea Meza Murillo en su condición de Ministra de Ambiente y Energía, y manifiesta que con sustento en la desconcentración máxima que ostenta la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, se le requirió a esa institución el informe respectivo para dar esta respuesta. Aduce que esa Secretaría señaló que las quemas podrían ocasionar deterioros en el suelo, en la salud humana, en la calidad del agua, en la vegetación, efectos sociales y económicos, lo cual está abarcado y salvaguardado en la reglamentación según la cual no se pueden realizar quemas a menos que se cuente con el permiso otorgado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con lo cual, las quemas controladas son una actividad que está regulada, con requisitos que responden a la protección del medio en la que se realiza y que garantiza que el fuego no pasará a otros sitios, se deben realizar con cierta distancia respecto de centros de salud y escuelas, se debe disponer de equipos y herramientas para mitigar el fuego en caso de emergencia, hacer la quema en las orillas del lote con el fin de que las especies silvestres no queden atrapadas por el fuego y están prohibidas en las cercanías de líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica, líneas férreas, estaciones de telecomunicación, distribuidoras de gas, cercana a aeropuertos para garantizar la seguridad ciudadana. Indica que para la Secretaría Técnica, los factores del medio ambiente susceptibles de ser impactados por la actividad de quemas controladas, el medio físico, biológico y socioeconómico, ya fue considerado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería así como por las demás leyes conexas, con lo cual, realizar un estudio de impacto ambiental no agregaría medidas adicionales para la

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

mitigación de los efectos de las quemas porque ya están reguladas y el solicitar una evaluación de impacto ambiental se convertiría en una mera formalidad carente de sentido técnico de fondo por lo que, desde el punto de vista de competencias de la Secretaría Técnica, no se requiere contar con una viabilidad ambiental para realizar las quemas agrícolas. Manifiesta que, conforme al artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, su representado comparte el criterio y posición de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, por lo que pide que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

12.- Mediante escrito agregado al expediente el 7 de octubre de 2021, Ricardo Arias Gutiérrez, en su carácter personal, como dirigente comunal y en su calidad de Regidor Propietario de la Municipalidad de Grecia, solicita que se le tenga como coadyuvante activo en esta acción de inconstitucionalidad.

13.- Por escrito agregado al expediente el 7 de octubre de 2021, se apersona Julio Jurado Fernández, en su condición de Procurador General de la República, quien señala: Sobre la legitimación: indica que se alega la defensa de intereses difusos respecto al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, con lo cual, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 75 párrafo 2° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y, en consecuencia, la Procuraduría no tiene reparos que hacer en relación con la legitimación de los accionantes. Sobre el fondo de la acción: recuerda que la evaluación de impacto ambiental es un concepto general que hace referencia al procedimiento administrativo técnico-científico que lleva a cabo la Secretaría Técnica Nacional Ambiental para identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el ambiente una actividad, obra o proyecto, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones; evaluación que para las actividades que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, no constituye solo una obligación legal, sino

también, una obligación constitucional porque es un principio que sirve de parámetro de constitucionalidad en aras de proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de modo que no existe duda de que la realización de evaluaciones de impacto ambiental previas, integra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, por tanto, el incumplimiento de esa obligación lesiona ese derecho fundamental. Señala que para que el Poder Ejecutivo pueda determinar, mediante un decreto ejecutivo, que ciertas obras o actividades no requieren someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, debe contarse con criterios técnicos que fundamenten esa decisión. Indica que podría suceder, como en el caso objeto de esta acción de inconstitucionalidad, que alguna actividad, obra o proyecto particular no se haya previsto, para su autorización o ejecución, el requisito previo de evaluación de impacto ambiental en alguna norma, y por tanto, lo que debe analizarse es si la actividad, obra o proyecto, por sus características particulares, debería estar sujeta o no a la evaluación de impacto ambiental para garantizar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Manifiesta que, en este caso en particular, existe fundamento técnico que acredita que las quemas agrícolas generan graves afectaciones al ambiente y a la salud y, por tanto, se puede afirmar que *“alteran el ambiente en un grado significativo como para que la evaluación de impacto ambiental sea necesaria”*. Añade que de acuerdo con información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), las quemas agrícolas generan impactos ambientales negativos como destrucción de plantas y animales susceptibles al fuego, pérdida de materia orgánica y de la fertilidad del suelo, exposición del suelo a factores erosivos, emisión de dióxido de carbono y reducción del depósito de carbono. Igualmente cita el oficio de la SETENA No. SG-AJ-478-08 a partir del cual se tiene que las

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

quemadas en los cultivos de caña de azúcar generan impactos sobre el ambiente y la salud por medio de afectaciones a los suelos, mantos acuíferos, flora y fauna silvestre, aire y atmósfera, así como el oficio del Ministerio de Salud No. DPAH-UASSAH-310-2013, en el que se enuncia que el material particulado, el monóxido de carbono y los óxidos de nitrógeno liberados en las quemadas agrícolas, son causa de problemas respiratorios de los habitantes. Agrega que, de igual manera, con sustento en el oficio No. DIGECA-343-2013, se indicó que las quemadas agrícolas producen numerosas afectaciones al ambiente y la salud, así como destrucción de flora y fauna silvestre, favorecimiento de proliferación de plagas y crecimiento de malezas que aumentan la demanda en el uso de plaguicidas y herbicidas, erosión y reducción de la fertilidad del suelo, generación de lluvia ácida, gases con efecto invernadero y compuestos orgánicos persistentes –dioxinas y furanos– asociados a desórdenes inmunes y enzimáticos, cloroacné y cáncer, deterioro de la calidad del aire, trastornos respiratorios y afecciones oculares, contaminación visual y riesgo para la integridad y seguridad de las personas. Argumenta que con apoyo en esos documentos, su representada ha señalado que las quemadas agrícolas producen monóxido de carbono (CO), dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), especies de hidrocarburos que no contienen metano y óxidos de nitrógeno (NOX), que están contenidos en el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, aprobado mediante Ley No. 7228 de 6 de mayo de 1991, como sustancias químicas con potencial de modificar las propiedades químicas y físicas de esa capa; además el dióxido de carbono (CO₂) y el metano (CH₄) que produce esa actividad, son identificados como gases de efecto invernadero en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que fue aprobado mediante Ley No. 8219 de 8 de marzo del 2002, así como también que las dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados (PCDD,

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

dioxinas/PCDF, furanos) están sujetos a las obligaciones de reducción o eliminación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes que fue ratificado en Ley No. 8538 de 23 de agosto del 2006. Recuerda que la propia Sala Constitucional ha manifestado que las quemas que se realizan con ocasión del cultivo de la caña de azúcar producen brozas, cenizas y brumas susceptibles de afectar la salud humana, provocar irritaciones en el tracto respiratorio y afecciones de los ojos, además de que son una de las fuentes del dióxido de carbono que se acumula en la atmósfera terrestre, así como podría ser responsable del efecto invernadero que afecta a todo el mundo (ver sentencia No. 2002-004947 de las 9 horas 20 minutos de 24 de mayo de 2002, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-201371> y No. 2004-011144 de las 9 horas 35 minutos de 8 de octubre de 2004, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-293407>).

Manifiesta que la única posibilidad que contenían las normas impugnadas para interpretar que se podía requerir una evaluación de impacto ambiental previa, se encontraba en los artículos 86 y 87 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, los cuales contemplaban, como requisito previo, el criterio vinculante del Sistema Nacional de Áreas de Conservación sobre las repercusiones a la biota y a los diversos ecosistemas, así como cualesquiera otros aspectos de su interés, por lo que Procuraduría sostuvo que cabía la posibilidad de que el Área de Conservación -en ejercicio de su potestad de ordenación- solicitara los estudios adicionales e informes que estimara pertinentes, incluidos los relativos a la evaluación de impacto ambiental, en función de las características particulares de la quema que se pretendía realizar y de los derechos fundamentales en juego, pero también en atención a la posibilidad discrecional de incorporar requisitos que si bien no se contemplan de manera expresa, se deducen de las

atribuciones que tiene por ley esa institución; no obstante, los artículos citados fueron derogados por el numeral 25 del Reglamento de Quemadas Agrícolas vigente que, en su artículo 12, sustituyó el criterio vinculante del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para todos los permisos de quemadas, por un criterio requerido únicamente para las quemadas que se pretenden realizar en terrenos contiguos a áreas silvestres protegidas. Manifiesta que la exclusión del criterio técnico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para todas las quemadas, la aplicación del silencio positivo en caso de que esa institución no se pronuncie en el plazo de diez días hábiles, así como la derogatoria de los artículos 86 y 87 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, impide interpretar que resulta posible exigir la evaluación de impacto ambiental previa para la autorización de las quemadas agrícolas. Añade que, aunque en la definición de quema controlada que da el artículo 3 del Reglamento de Quemadas, se indica que éstas se llevan a cabo conforme con un plan preestablecido en el cual se asumen todas las medidas preventivas para mitigar daños a los recursos naturales y propiedades colindantes, lo cierto es que el anexo II referido al formato de plan preestablecido que debe formularse, únicamente contempla medidas de seguridad como avisar a los vecinos, delimitar el área, disponer de un plan de emergencia, hacer rondas cortafuego, eliminar material combustible no vegetal, asegurar espacios laterales, quemar contraviento, acompañar ruta de fuego, verificar el fin de la quema, entre otros. Añade que aunque se contempla como medida “valorar posibles impactos”, se trata de una tarea a realizar después de efectuada la quema. Argumenta que el artículo 13 de ese Reglamento establece ciertas medidas que deben cumplirse pero la única de índole ambiental es la contenida en el inciso h) que dispone que se debe “realizar la quema solamente por los flancos del lote con la finalidad de que las especies silvestres no queden atrapadas por el fuego”.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

Agrega que el artículo 15 dispone que no es posible autorizar quemas en algunas áreas específicas, como en áreas silvestres protegidas y a menos de 400 metros del borde de los manantiales que nazcan en los cerros, o dentro de un radio de 200 metros de los manantiales que nazcan en terrenos planos y en la zona restringida de la zona marítimo terrestre, pero lo cierto es que ninguna de esas medidas implica la valoración previa de los posibles impactos ambientales para cada autorización concreta y el establecimiento de las medidas de mitigación que correspondan en los sectores en los que sí está permitido ejecutar quemas. Señala que el hecho de que se prohíba realizar quemas en áreas silvestres protegidas, en áreas cercanas a nacientes y en la zona restringida de la zona marítimo-terrestre, no sustituye la necesidad de efectuar evaluaciones de impacto ambiental en los sectores en los que sí es posible autorizarlas. Argumenta que la facultad que otorga el artículo 22 de suspender temporal o definitivamente la quema cuando, como consecuencia de ésta, se genera un riesgo inminente y notorio para la salud y seguridad de la población inmediata, o al ambiente, parece inoperante e inaplicable pues no se exige una valoración previa de cuáles serían los posibles riesgos que se generarían y, muy probablemente, esos riesgos sean advertidos una vez ejecutada la quema; suspensión que en todo caso no sustituye ni suple la finalidad de la herramienta de evaluación de impacto ambiental previa. Considera que es absolutamente claro que las normas que regulan las quemas agrícolas controladas no establecen, como requisito previo a su autorización, la evaluación de impacto ambiental, las cuales tampoco están contempladas en el “Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental” como una actividad que requiere someterse a ese procedimiento. Indica que en virtud de los significativos impactos que generan las quemas agrícolas en el ambiente y la salud, deberían someterse a una evaluación de impacto ambiental de previo a su autorización, toda vez que tal

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

omisión, es lesiva del principio preventivo, el de objetivación de la tutela ambiental y el de realización de evaluaciones de impacto ambiental previas, todo lo cual resulta contrario al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado consagrado en el artículo 50, pero también lesiva del derecho a la salud tutelado en el artículo 21, ambos de la Constitución Política. Aunado a lo anterior, considera que la normativa impugnada y la omisión de evaluaciones ambientales a las quemas agrícolas, resulta disconforme con lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención sobre Diversidad Biológica, en cuanto dispone el deber de los Estados de establecer mecanismos de evaluación de impacto ambiental para las actividades o proyectos que puedan tener efectos importantes sobre la diversidad biológica pero tampoco es acorde a los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en cuanto a la reducción de contaminantes orgánicos persistentes y la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero y gases que agotan la capa de ozono. Indica que el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes establece una serie de medidas para reducir o eliminar las liberaciones de esos contaminantes derivadas de la producción no intencional, pero también en el Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo para la Gestión de Contaminantes Orgánicos Persistentes en Costa Rica 2015, se contemplan las quemas agrícolas como una de las causas de liberación de dioxinas y furanos, por lo que uno de los objetivos planteados en ese documento es *“la prohibición de quemas a cielo abierto en agricultura”* y *“contar para 2020, con un borrador de decreto que prohíba la quema a cielo abierto, o que plantee un cambio escalonado”*. Recuerda que la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono establece que se tomarán las medidas para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes de las actividades humanas que puedan modificar

la capa de ozono. De igual manera, señala que el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático dispone que los Estados deben tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Señala que el Acuerdo de París, aprobado mediante Ley No. 9405 de 4 de octubre de 2016, fija nuevas metas mundiales y exige a todas las Partes que hagan todo lo que esté a su alcance por medio de contribuciones nacionales determinadas (NDC por sus siglas en inglés) y que redoblen sus esfuerzos, lo que incluye la obligación de informar periódicamente sobre sus emisiones, sus esfuerzos de aplicación, la realización de un inventario individual y mundial cada cinco años para evaluar el progreso colectivo y para informar sobre nuevas medidas individuales de las Partes. Por su parte, aduce que en la *“Contribución Nacionalmente Determinada 2020”*, Costa Rica se comprometió a un máximo absoluto de emisiones netas de dióxido de carbono equivalente, incluyendo dentro de ese objetivo, todos los sectores (energía, procesos industriales, uso de productos, agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra y residuos), pero también contemplar varios gases como dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), monóxido de carbono (CO) y óxidos de nitrógeno (NO_x), incluidos por el Inventario Nacional de Emisiones, lo que incluye la reducción de emisiones de carbono negro. Manifiesta que la evaluación de impacto ambiental de previo a autorizar y realizar las quemas agrícolas, constituye un mecanismo preventivo que puede coadyuvar a limitar, reducir o controlar las emisiones de gases de efecto invernadero, de gases que afectan la capa de ozono y de contaminantes orgánicos persistentes, lo que puede contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en esos ámbitos, pero es una herramienta que adicionalmente puede contribuir a mejorar las labores de control y fiscalización sobre las quemas agrícolas así como coadyuvar con la reducción de

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

las áreas de quema y con la reutilización y aprovechamiento de los residuos agrícolas mediante procesos de aplicación de alternativas tecnológicas y energéticas que el propio Decreto No. 35368 impugnado, plantea como objetivos del Comité Interinstitucional Permanente creado en el artículo 24. Advierte que esta acción de inconstitucionalidad es diferente a varias de las resueltas anteriormente sobre el mismo tema en las que la Sala dispuso que, en virtud de que *“la actividad de quemas, no es una actividad prohibida, anular la norma que somete la actividad a una determinada regulación, provocaría el contrasentido de permitir que la actividad se realice sin ningún tipo de control”* (sentencia No. 2015-012499 de las 11 horas 2 minutos de 12 de agosto de 2015, No. 2014-016583 de las 16 horas de 8 de octubre de 2014 y No. 2021-019041 de las 9 horas 20 minutos de 25 de agosto de 2021). Aclara que en esta ocasión, además de que se impugnan todas las normas que regulan la actividad, lo que se pretende no es la anulación de aquellas sino, al contrario, suplir el vacío normativo en cuanto a la omisión de exigir una evaluación de impacto ambiental previa para la autorización de las quemas agrícolas por lo que si se declara con lugar, al tratarse de una inconstitucionalidad por omisión y en virtud del artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, bastaría con que se dispusiera en sentencia que se debe hacer una reforma al Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental para que contemple a las quemas agrícolas controladas entre las actividades que deben ser evaluadas desde el punto de vista de su impacto ambiental. Concluye que: **1)** La omisión de la normativa que regula la actividad de las quemas agrícolas de contemplar la evaluación de impacto ambiental previa, violenta el principio preventivo, el de objetivación de la tutela ambiental y el de realización de evaluaciones de impacto ambiental, además es contraria al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado consagrado en el artículo 50 de la

Constitución Política. De igual modo, al permitirse la actividad sin valorar, de previo, las afectaciones en la salud de las personas, atenta contra el derecho a la salud tutelado en el artículo 21 constitucional. **2)** La normativa también es disconforme con lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención sobre Diversidad Biológica, en cuanto dispone el deber de los Estados de establecer mecanismos de evaluación de impacto ambiental para las actividades o proyectos que puedan tener efectos importantes sobre la diversidad biológica. **3)** El desarrollo de quemas agrícolas, sin una evaluación ambiental previa, no es acorde a los compromisos adquiridos por el Estado en cuanto a la reducción de contaminantes orgánicos persistentes y la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero y de gases que agotan la capa de ozono. **4)** Al tratarse de una inconstitucionalidad por omisión, y en virtud de que el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente establece que las actividades que deberán someterse a la evaluación de impacto ambiental serán las que dispongan las leyes o los reglamentos, bastaría con que la Sala Constitucional dispusiera en sentencia hacer una reforma al Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental para que contemple a las quemas agrícolas controladas como una actividad que debe ser evaluada desde el punto de vista de su impacto ambiental.

14.- Mediante escrito agregado al expediente el 8 de octubre de 2021, se apersona Allan Astorga Gättgens, mayor, Geólogo, con cédula 3-0252-0451, vecino de San Rafael de Montes de Oca, en su condición de experto en evaluación de impacto ambiental, para solicitar que se le tenga como coadyuvante activo en esta acción de inconstitucionalidad.

15.- Por escrito agregado al expediente el 8 de octubre de 2021, se apersona Rodolfo Méndez Mata, en su condición de Ministro de Obras Públicas y Transportes, e indica que una vez realizado el análisis de las normas impugnadas y

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

dentro de las competencias de su representado, el único tema en el que tiene injerencia es en lo relativo al Capítulo IX del “Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos”, que es el Decreto Ejecutivo No. 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT de 8 de agosto de 2000, específicamente en lo que se refiere a las obras de infraestructura vial. Indica que ese ministerio, dentro del giro de sus actividades, ha respetado a cabalidad no sólo lo ahí establecido en cuanto al uso y conservación de suelos y aguas cuando se realiza el diseño y la construcción de caminos o puentes en la red vial nacional, sino también lo establecido en los artículos 19 inciso b), 33 y 24 de la Ley forestal y otras normativas ambientales. Agrega que, de igual manera, se ha respetado el principio de protección del medio ambiente consagrado en el numeral 50 de la Constitución Política y que está ligado al principio de desarrollo sostenible que se encuentra en la base del modelo de Estado Social de Derecho. Aduce que la propia Sala Constitucional, al ponderar los intereses implicados: el interés público ambiental de proteger el recurso forestal y el interés público que reviste el desarrollo de infraestructura vial pública como una forma de producir el desarrollo social y económico del país y sus habitantes, ha reconocido el interés público del desarrollo de la infraestructura vial en el marco de un Estado Social de Derecho (ver sentencia No. 2003-002794 de las 14 horas 52 minutos de 8 de abril de 2003, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-256862>). Reitera que en lo relativo al diseño, construcción y mantenimiento de la red vial nacional con lo que se contribuye al desarrollo del país, su representado ha respetado la normativa existente en materia ambiental y específicamente en lo que se refiere al impacto ambiental que puedan producir las quemas agrarias -que es el fondo de esta acción-, recuerda que es competencia de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, por lo que no se emite ningún criterio técnico al respecto porque ello

excede las competencias de ese ministerio. Señala que en el desarrollo de la infraestructura vial pública que realiza su representado, los criterios técnicos en materia ambiental, los emite el Sistema Nacional de Áreas de Conservación luego de una valoración de costo beneficio, una evaluación de impacto ambiental y un estudio técnico. Finaliza señalando que la Sala Constitucional deberá resolver esta acción de inconstitucionalidad conforme a derecho y advierte que de acuerdo con las competencias que le atañen en el asunto, su representado será respetuoso de la valoración que se emita.

16.- Mediante escrito agregado al expediente el 11 de octubre de 2021, se apersona Geannina Dinarte Romero, en su condición de Ministra de la Presidencia. Señala que, para efectos de atender esta audiencia, se solicitó a los demás ministerios involucrados en el asunto, un informe con el fin de conocer los aspectos técnicos que cada uno abarca dentro del ámbito de sus competencias en el tema que engloba la normativa en cuestión. Indica que las quemas agrícolas se conciben como el fuego provocado intencionalmente a material vegetal -bajo un plan preestablecido- para el que se asumen todas las medidas preventivas en aras de mitigar daños a los recursos naturales y propiedades colindantes, lo que se realiza con fines fitosanitarios, facilitación de cosechas o limpieza de terrenos. Manifiesta que, de conformidad con las potestades legales y reglamentarias otorgadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, le corresponde a esta institución como rectora del sector agropecuario, el otorgamiento de permisos para las quemas agrícolas de manera controlada, así como la supervisión y vigilancia del cumplimiento de las condiciones exigidas; práctica que está regulada por el Decreto Ejecutivo No. 35368-MAG-S-MINAET -acá impugnado- y en el que, dentro de los requisitos, se indica que para llevar a cabo la actividad, se debe elaborar y presentar previamente un plan de quema (artículo 8) que consiste en un

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

conjunto de prácticas agrícolas tendentes a garantizar un efectivo control del fuego y minimizar sus impactos negativos en el medio ambiente así como en la salud de las personas. Añade que también el artículo 12 establece que, de previo al otorgamiento del permiso de quemas en terrenos de vocación agrícola, es necesario que la oficina del Ministerio de Agricultura y Ganadería solicite a la oficina del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, la ubicación del inmueble así como la emisión de su criterio técnico en el plazo de diez días naturales, y en caso de que ese Sistema Nacional emita criterio técnico negativo, el Ministerio estará obligado a acatarlo. Indica que también el artículo 13 de ese decreto, delimita las condiciones para realizar una quema controlada a la cual se le ha otorgado de previo, el respectivo permiso; numeral que junto con los 14 y 15 del mismo decreto, establecen las responsabilidades y sanciones en cuanto a la práctica de la quema agrícola controlada, con lo cual, la decisión de otorgamiento de los permisos se rige por una perspectiva precautoria para salvaguardar los recursos, naturales y activos públicos o privados. Indica que la Secretaría Técnica ha afirmado que las quemas controladas son actividades reguladas y sus requisitos responden a la protección del medio en la que se realiza pues se determina en un área donde se garantiza que el fuego no pasará a otros sitios, pero también porque se debe disponer de equipos y herramientas para mitigar el fuego en caso de emergencia, así como también se deben realizar a cierta distancia de centros de salud y escuelas, hacer la quema en las orillas del lote con el fin de que las especies silvestres no queden atrapadas por el fuego, además de que son prohibidas en la cercanía de líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica, líneas férreas, estaciones de telecomunicación, distribuidoras de gas, aeropuertos, lo que pretende garantizar seguridad ciudadana. Agrega que esa Secretaría considera que factores del medio ambiente susceptibles de ser

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

impactados por la actividad de quemas controladas, el medio físico, biológico y socioeconómico, son temas que han sido considerados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería así como por la normativa conexas. Añade que en una línea similar se expresa el Departamento de Producción Agroambiental del Ministerio de Agricultura y Ganadería al mencionar que, el reglamento de quemas agrícolas controladas es un recurso regulatorio de la práctica. Señala que para abordar otros campos referidos a buenas prácticas para el manejo de los cultivos, existen manuales y normativas voluntarias en las que se basan las empresas agropecuarias; es decir, la práctica de quema agrícola controlada toma en cuenta aspectos ambientales, económicos y sociales tales como la protección de la vida silvestre, de los ecosistemas, de las personas, los activos, entre otros y se realiza principalmente en época seca, en áreas mayormente planas o de poca pendiente, con lo cual se evita la degradación del suelo por erosión hídrica. Indica que tanto la Secretaría Técnica Nacional Ambiental como el Departamento de Producción Agroambiental del Ministerio de Agricultura y Ganadería coinciden en contradecir la solicitud de los accionantes para la realización de un estudio de impacto ambiental previo a cada autorización de una quema agrícola, esto porque en criterio de la Secretaría Técnica, ello se convertiría en una mera formalidad carente de sentido técnico de fondo, por lo que desde el punto de vista de competencias de la Secretaría Técnica, no se requiere contar con una viabilidad ambiental. Aduce que, a criterio del Departamento de Producción Agroambiental de cita, la evaluación del impacto ambiental implicaría una inversión de recursos de diversa índole, sobre todo económicos, por lo que su realización no sería viable para cada vez que se practique una quema agrícola controlada. Manifiesta que en relación con el argumento de los accionantes, el Ministro de Agricultura ha señalado que la omisión que reclaman, podría constituirse en una infracción al

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

compromiso de gradualidad que persigue la disminución de los gases contaminantes orgánicos persistentes junto a los controles de las quemas agrícolas, pero pensar en la anulación de las normas legales que existen, implica un contrasentido pues aun frente a las regulaciones actuales, se pueden presentar quemas agrícolas sin licencias, y con mayor razón ocurriría si del todo no existe normativa, lo que implicaría una verdadera desmejora regulatoria pues llevaría a que la actividad se realice sin ningún tipo de control, con el consecuente perjuicio al ambiente y a los derechos de terceras personas. Argumenta que una vez que su representado recibió los informes por parte de ministerios y departamentos relacionados con los aspectos técnicos referentes a la normativa cuestionada, se plantean las siguientes conclusiones al respecto:

- a) de conformidad con las potestades legales y reglamentarias otorgadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, como ente rector del sector agropecuario, le corresponde el otorgamiento de permisos para las quemas agrícolas de manera controlada, así como la supervisión y vigilancia del cumplimiento de las condiciones exigidas.
- b) dicha práctica se encuentra regulada por el Decreto Ejecutivo No. 35368-MAG-S- MINAET en el cual se garantiza un efectivo control del fuego, minimizando sus impactos negativos en el medio ambiente y en la salud de las personas.
- c) previo al otorgamiento del permiso de quemas en terrenos de vocación agrícola, el Ministerio de Agricultura y Ganadería solicita criterio técnico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación referente al lugar donde se ubica el inmueble, el que es vinculante y, por lo tanto, desde el punto de vista de competencias de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, no se requiere contar con una viabilidad

ambiental para las acciones referidas, lo cual implicaría una inversión de recursos innecesaria cada vez que se practique la quema agrícola controlada.

d) pretender eliminar o modificar normativa de este tipo, más bien podría generar una posible infracción al compromiso de gradualidad que persigue la disminución de los gases contaminantes orgánicos persistentes junto a los controles de las quemas agrícolas, así como un retroceso regulatorio pues la disminución de controles o requisitos que existen en la actualidad, conllevaría un eventual perjuicio al ambiente y a los derechos de terceras personas.

Manifiesta que el Ministerio que representa no encuentra razón alguna para considerar que los artículos cuestionados por los accionantes violenten de manera alguna la Constitución Política y los principios que de ella emanan, por lo que solicita que se declare sin lugar la acción.

17.- Mediante escrito agregado al expediente el 12 de octubre de 2021, se apersona Christian Ocampo Vargas en su condición de apoderado general judicial de la Asociación Federación de Cámaras de Productores de Caña (FEDECAÑA), para solicitar que se tenga a su representada como coadyuvante pasiva a favor de la constitucionalidad de la normativa que se considera omisa por la parte accionante.

18.- Mediante escritos agregados al expediente el 12 de octubre de 2021, se apersonan Héctor Oldemar Araya Salazar en su condición de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña del Atlántico; Heiner Bonilla Porras en su calidad de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de San Carlos; José Luis Angulo Zúñiga como presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

Cámara de Productores de Caña de Guanacaste; Marco Antonio Gerardo Benavides Moraga, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma y con representación judicial y extrajudicial de la Asociación de Productores de Caña de Puntarenas y Virgilio González Bolaños, en calidad de presidente con facultades de apoderado generalísimo con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de la Zona Sur, así como también José Eduardo Hernández Chaverri, a través de escrito entregado el 13 de octubre de 2021, en su calidad de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña del Pacífico, y todos solicitan que tenga a sus representadas como coadyuvantes pasivas.

19.- Por escrito agregado al expediente el 14 de octubre de 2021, se apersona Rigoberto Vega Arias en su condición de apoderado general judicial de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), para solicitar que se tenga a su representada como coadyuvante pasiva en esta acción de inconstitucionalidad.

20.- Mediante escrito agregado al expediente el 20 de octubre de 2021 se apersona Alejandro Ponciano Lavergne en su condición de representante de la Central Azucarera El Tempisque S.A. y solicita que se tenga a su representada como coadyuvante pasiva a favor de la constitucionalidad de la normativa impugnada por cuanto tiene un interés indirecto para intervenir y velar por el resguardo de las normas cuestionadas.

21.- Se apersonan Óscar Mario Zúñiga Cambronero en su condición de representante de COOPEVICTORIA R.L., Víctor Manuel Chavarría Kopper representando al Ingenio Quebrada Azul, Víctor Hugo Carranza Salazar en su calidad de representante de la Cooperativa Agrícola Industrial y de Servicios

Múltiples El General R.L., Konrad Amrhein Perry como representante de la Compañía Agrícola Industrial de Tacares Ltda., Alejandro Miranda Lines, en representación de la Azucarera El Palmar, Rolando Tomás Guardia Carazo, como representante del Ingenio Hacienda Juan Viñas S.A., José Álvaro Jenkins Rodríguez, en su calidad de representante de Azucarero El Viejo, Ricardo Adolfo Rojas Kopper en representación del Ingenio Kopper Peralta Ltda., así como también en representación del Ingenio San Rafael; Eddie Tony Clinaz Tomasetig, en su condición de representante del Ingenio Cutres S.A., en documentos presentados en la Secretaría de la Sala Constitucional el 21 de octubre de 2021; así como María Andrea Arias Grillo en representación de Ingenio Taboga S.A., en documento entregado en la Secretaría de la Sala Constitucional el 22 de octubre siguiente, para solicitar que se tenga a sus representados como coadyuvantes pasivos.

22.- Por resolución de la Presidencia de esta Sala, de las 10 horas 54 minutos de 26 de octubre de 2021, se realizan prevenciones a los interesados en ser tenidos como coadyuvantes dentro de este proceso.

23.- Mediante escrito agregado al expediente el 28 de octubre de 2021, Allan Astorga Gattgens reitera su solicitud para que se le tenga como coadyuvante activo en esta acción de inconstitucionalidad.

24.- Mediante resolución de la Presidencia de esta Sala, de las 11 horas 41 minutos de 4 de noviembre de 2021, se hace una nueva prevención a algunos de los gestionantes de coadyuvancias pasivas para que aportaran timbres del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

25.- Por resolución de la Presidencia de esta Sala, de las 9 horas 35 minutos de 9 de noviembre de 2021, se tuvo por admitidas las solicitudes de coadyuvancia que fueron presentadas por los gestionantes que se apersonaron a este Tribunal

entre el 22 de septiembre de 2021 y el 21 de octubre de 2021. En consecuencia, dado que la primera publicación del aviso se dio el 30 de septiembre de 2021, se resolvió que lo procedente era tener como coadyuvantes activos dentro de este asunto, a las siguientes personas: Jorge Serendero Hülssner, cédula de residencia No. 115200011317, personalmente y como representante de la Fundación FOR THE OCEANS, con personería jurídica No. 3-006-735148; Bernal Gamboa Mora, con cédula de identidad No. 1-0920-0271; Gad Amit Kaufman, cédula de residencia No. 137600015818, Manuel Rodrigo Víctor Víctor, portador de cédula de identidad No. 5-0112-2260, en representación de la ASOCIACIÓN COFRATERNIDAD GUANACASTECA, cédula jurídica 3-002395766; Elisania Mata Molina, cédula de identidad No. 2-0327-0035, en forma personal y como miembro del Comité contra Quemas del Cantón de Grecia (sin personería); Cinthya Calderón Solís, con cédula No. 1-0836-0690; Ricardo Arias Gutiérrez, cédula de identidad No. 2-414-171, en su condición personal, como dirigente comunal y regidor propietario de la Municipalidad de Grecia y a Allan Astorga Gättgens, con cédula de identidad No. 3-0252-0451. Por su parte, se tienen como coadyuvantes pasivos a las siguientes personas: Christian Ocampo Vargas, cédula de identidad No. 2-0539-0967, en su condición de apoderado general judicial de la Asociación Federación de Cámaras de Productores de Caña (FEDECAÑA), con personería jurídica No. 3-002-045367; Héctor Oldemar Araya Salazar, cédula No. 3-0192-0519, en su condición de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña del Atlántico, personería jurídica No. 3-002-045792; Heiner Bonilla Porras, con cédula de identidad No. 2-0420-0695, en su calidad de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de San Carlos, con

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

personería jurídica No. 3-002-045443; José Luis Angulo Zúñiga, cédula No. 1-0425-0887, en su condición de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de Guanacaste, personería jurídica No. 3-002-051117; Marco Antonio Gerardo Benavides Moraga, cédula de identidad No. 6-0158-0756, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma y con representación judicial y extrajudicial de la Asociación de Productores de Caña de Puntarenas, con personería jurídica No. 3-002-613035; Virgilio González Bolaños, con cédula de identidad No. 2-0207-0120, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de la Zona Sur, personería jurídica No. 3-002-045591; José Eduardo Hernández Chaverri, cédula No. 2-0211-0976, en su condición de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña del Pacífico, personería jurídica No. 3-002-045365; Rigoberto Vega Arias, cédula de identidad No. 1-0801-0938, en su condición de apoderado general judicial de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), personería jurídica No. 3-007-042036; Alejandro Ponciano Lavergne, cédula de residencia No. 132000023632, en su condición de representante de Central Azucarera El Tempisque S.A., personería jurídica No. 3-101- 027805; Oscar Mario Zúñiga Cambronero, con cédula de identidad No. 1- 0481-0525, en su condición de gerente general de Cooperativa Agrícola Industrial Victoria R.L. (COOPEVICTORIA R.L.), con personería jurídica No. 3-004-045031; Víctor Manuel Chavarría Kopper, con cédula No. 2-0374-0436, en su condición de gerente con representación judicial y extrajudicial de Ingenio Quebrada Azul Limitada, con personería jurídica No. 3-102-010836; Víctor Carranza Salazar,

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

cédula de identidad No. 1-0674-0029, en su condición de gerente general de Cooperativa Agrícola Industrial y de Servicios Múltiples El General R.L., personería jurídica No. 3-004-045099; Conrad Amrhein Perry, cédula de identidad No. 1-0445-0053, en su condición de gerente con representación judicial y extrajudicial de la Compañía Agrícola Industrial de Tacares Ltda., personería jurídica No. 3-102-002324; Alejandro Miranda Lines, cédula de identidad No. 1-0699-0392, en representación de Azucarera El Palmar, personería jurídica No. 3-101-008683; Rolando Tomás Guardia Carazo, con cédula de identidad No. 1-0826-0197, en representación de Ingenio Hacienda Juan Viñas S.A., personería jurídica No. 3-101-002981; José Álvaro Jenkins Rodríguez, cédula de identidad No. 2-0367-0674, en su condición de presidente con representación judicial y extrajudicial de Azucarero El Viejo S.A., personería jurídica No. 3-101-007689; Ricardo Adolfo Rojas Kopper, cédula de identidad No. 1-0580-0406, en representación de Ingenio Kopper Peralta Ltda. personería jurídica No. 3-102-005860 y de Ingenio San Rafael, con personería jurídica No. 3-101-665673; Eddie Tony Clinaz Tomasetig, cédula de residencia No. 112400090207, en representación de Ingenio Cutres S.A., con cédula de persona jurídica No. 3-101-047760 y María Andrea Arias Grillo, cédula de identidad No. 1-1010-0559, en su condición de representante de Ingenio Taboga S.A., con personería jurídica No. 3-101- 024153. Asimismo, en esa resolución, se tienen por contestadas las audiencias conferidas al Procurador General de la República, a la Ministra de la Presidencia, al Ministro de Salud, al Ministro de Ambiente y Energía, al Ministerio de Hacienda y al Ministro de Obras Públicas y Transportes, y por no contestada la audiencia conferida al Ministro de Agricultura y Ganadería, en virtud de que a esa fecha, no consta que hubiera rendido su informe. Por estar

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

listos los autos, se turna a la oficina del magistrado instructor para el estudio de fondo del expediente.

26.- Mediante escrito agregado al expediente el 11 de noviembre de 2021, se apersona Luis Renato Alvarado Rivera, en su condición de Ministro de Agricultura y Ganadería, indicando que la eliminación de la normativa impugnada podría constituirse en una infracción al compromiso de gradualidad que persigue la disminución de los gases contaminantes orgánicos persistentes (COP's) junto a los controles de las quemas agrícolas. Considera que la anulación de las normas legales implica un contrasentido pues a pesar de la normativa actual, se pueden presentar quemas agrícolas sin licencia y con mayor razón si no existiera del todo, lo que implicaría una verdadera desmejora regulatoria. Estima que el remedio planteado en la acción perjudicaría más que las desventajas que dicen tener la continua aplicación de las normas impugnadas. Recuerda que no siempre el eliminar una norma tiene el efecto de cambiar una determinada conducta social y lo importante sería que si se anula del ordenamiento jurídico, se pueda dar un mecanismo de cambio social para proteger el ambiente y no la negación de una realidad, provocando más bien su deterioro. Reafirma la conveniencia de mantener las regulaciones administrativas y controlar las actividades de quemas agrícolas lícitas, como también sancionar las ilícitas. Argumenta que la actividad de quemas no es una actividad prohibida sino que más bien se realiza de manera controlada. Solicita que, pese a la extemporaneidad de la presentación de este informe, se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

27.- Por escrito agregado al expediente el 18 de noviembre de 2021, el accionante Álvaro Sagot Rodríguez, manifiesta que dentro del Ministerio de Ambiente y Energía existe una Dirección de Cambio Climático a la que -como oficina especializada- se le debería pedir criterio sobre el fondo de este asunto

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

pues la ministra de esa cartera, nunca se refirió a los aspectos del cambio climático, la justicia climática, los gases de efecto invernadero, sustancias agotadoras de la capa de ozono, cantidades de contaminantes que se generan a la atmósfera por las quemas agrícolas, perjuicios a la capa de ozono, daños transfronterizos, forma de controlar los gases de efecto invernadero y de agotamiento de la capa de ozono, así como de evitar o prevenir los efectos negativos significativos, de mitigar los daños al ambiente y a las personas cuando provienen de las quemas agrícolas, entre otros. Advierte que la ministra solo se expresó indicando que no hacía falta una evaluación de impacto ambiental previa para las quemas agrícolas. Añade que, de igual manera y sin fundamento, los otros ministros, señalaron que no hacía falta una valoración ambiental a pesar de que son básicas y obligatorias en una materia tan sensible. Considera que es fundamental que aquella oficina se manifieste sobre la omisión normativa reclamada a fin de que se entre a regular las evaluaciones ambientales faltantes para las quemas agrícolas que son autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como también considera vital que detalle los efectos climáticos de las quemas agrícolas en el ambiente, las personas, mares, entre otros, por lo que ruega pedirle criterio en relación con este proceso.

28.- Por escrito agregado al expediente el 21 de agosto de 2023, el accionante aporta a este Tribunal el texto de la Resolución 3/2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que en respaldo de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), emite el documento denominado *“Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos”*, adoptada el 31 de diciembre de 2021, la cual estima fundamental que sea tomada en cuenta en la resolución de esta acción de inconstitucionalidad.

29.- Mediante escrito agregado al expediente el 4 de julio de 2025, el accionante aporta documentación y manifestaciones sobre el contenido de la acción, y lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de cambio climático y derechos humanos.

30.- Por escrito agregado al expediente el 22 de julio de 2025, Christian Ocampo Vargas, en su condición de Apoderado Especial Judicial de la Federación de Cámaras de Productores de Caña, se refiere a la interpretación y aplicabilidad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

31.- Mediante escrito agregado al expediente el 28 de julio de 2025, Luis Mauricio Meza Díaz, en su condición de Apoderado Especial Judicial de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, se refiere a la inaplicabilidad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia.

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

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

Redacta Magistrado **Araya García**; y,

Considerando

I.- Sobre los presupuestos formales de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. La acción de inconstitucionalidad es un proceso con requisitos técnicos específicos, que deben ser cumplidos a efecto de que la Sala logre, de forma válida, conocer el fondo de la impugnación. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, estipula los presupuestos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad; entre estos se exige la existencia de un asunto base o previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se haya invocado la inconstitucionalidad como

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera infringido. Por su parte, en el párrafo segundo y tercero de la misma norma, se regula de forma excepcional los presupuestos en los cuales no se requiere el asunto previo, es decir, cuando por la naturaleza del asunto no exista una lesión individual y directa, o bien, se trate de la tutela de intereses difusos o colectivos, o cuando la interpone de manera directa el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes, dentro de sus respectivas esferas competenciales -ver, entre otras, sentencias números 2005-1538, 2018-14645, 2020-14231 y 2025-31953- Sobre la exigencia de un asunto pendiente de resolver, la Sala, mediante sentencia número 1995-4190, señaló que la acción es «un proceso de naturaleza incidental, y no de una acción directa o popular, con lo que se quiere decir que se requiere de la existencia de un asunto pendiente de resolver -sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- para poder acceder a la vía constitucional, pero de tal manera que la acción constituya un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de manera que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercuta positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto; y únicamente por excepción es que la legislación permite el acceso directo a esta vía -presupuestos de los párrafos segundo y tercero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-». Por tal razón, la exigencia de un asunto previo pendiente de resolver no configura un mero requisito de forma, pues no basta con la existencia de un asunto base, ni con la invocación de la inconstitucionalidad, pues resulta indispensable que la acción constituya un medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera vulnerado, lo que significa, que las

normas recurridas deben ser aplicables en el asunto base –ver, en similar sentido, sentencias números 1990-1668, 1993-408, 1994-798, 1994-3615, 1995-409, 1995-851, 1995-4190 y 1996-791-. Por otra parte, es oportuno indicar que existen otros recaudos técnicos que deben cumplirse, como por ejemplo, la determinación explícita de las normas impugnadas debidamente motivadas, con referencia específica de los mandatos y principios constitucionales que se consideren infringidos, la autenticación mediante patrocinio letrado del escrito de interposición de la acción, la acreditación de las condiciones de legitimación -poderes y certificaciones-, así como la certificación literal del libelo de impugnación, los cuales, en caso de no ser aportadas por los accionantes, pueden ser prevenidos por la Presidencia de la Sala para su cumplimiento.

II.- Sobre la legitimación del accionante, en relación con la defensa de intereses difusos. El accionante señala que su legitimación proviene de la defensa de los intereses difusos respecto de la protección al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y, con él, el derecho a la salud.

Al respecto, cabe indicar que, como ya se mencionó, los supuestos del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional constituyen excepciones a la regla contenida en el párrafo primero del mismo artículo, que deben ser analizados cuidadosamente en cada caso concreto. El interés difuso ha sido entendido como aquel interés relacionado con un derecho o situación jurídica de naturaleza especial y particular, que puede ser compartido por otras personas, formando todos los interesados un grupo o categoría determinada. Así, la vulneración de ese derecho puede afectar a todos en general o a cada uno en particular, de ahí que cualquier miembro de la colectividad puede interponer la acción para proteger el derecho que se estima lesionado. Sobre el particular, la reiterada jurisprudencia de la Sala indica que:

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

"Se ha señalado que se trata un tipo especial de interés, cuya manifestación es menos concreta e individualizable que la del colectivo recién definido en el considerando anterior, pero que no puede llegar a ser tan amplio y genérico que se confunda con el reconocido a todos los miembros de la sociedad de velar por la legalidad constitucional, ya que éste último -como se ha dicho reiteradamente- está excluido del actual sistema de revisión constitucional. Se trata pues de un interés distribuido en cada uno de los administrados, mediato si se quiere, y diluido, pero no por ello menos constatable, para la defensa, en esta Sala, de ciertos derechos constitucionales de una singular relevancia para el adecuado y armónico desarrollo de la sociedad. Son las especiales características de éstos derechos por sí mismas y no la particular situación frente a ellos de los sujetos que puedan ostentarlos, la clave para la distinción y determinación de la presencia de los llamados intereses difusos tal y como se manifestado en distintas resoluciones como la 03705-93 de las quince horas del treinta de julio para el derecho al ambiente, la número 05753-93 de las catorce horas cuarenta y cinco del nueve de noviembre de ese mismo año para la defensa del patrimonio histórico y la número 00980-91 de las trece y treinta del veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y uno para la materia electoral." –ver sentencia número 360-90-

De esta definición es posible estimar que el interés difuso está conformado por un elemento eminentemente subjetivo, relativo a su pertenencia o titularidad del interés, y otro objetivo, relacionado con la incidencia del bien en la sociedad, que lo distingue de otras situaciones jurídicas. En relación con el primero -el subjetivo-, es claro que la misma se encuentra difuminada en un grupo humano no individualizado, que coparticipa en el disfrute del bien jurídico objeto del interés, pero cuya conformación no resulta de un conjunto de sujetos identificable, abarcable y de contornos relativamente nítidos, como sí ocurre en el interés colectivo. Y desde la perspectiva objetiva, debe aclararse que no todo interés "difuminado" adquiere la categoría jurídica de "interés difuso", sino únicamente aquellos impregnados de una profunda relevancia social, cuya valoración resulta de las circunstancias de cada caso –ver, entre otras, sentencias números 2006-15960 y 2014-4904-. En este sentido, así como se ha dicho que ese interés no puede ser tan amplio y genérico que se confunda con el derecho a velar por la legalidad constitucional -lo que supondría la instauración tácita de una acción popular no contemplada por la Ley de la Jurisdicción Constitucional-, tampoco

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

puede ser tan concreto que permita el reclamo individual, pues en tal caso, la legitimación derivaría de ese reclamo –ver, entre otras, sentencias números 2008-13442, 2009-300 y 2009-9201-. Así, ejemplos de tales intereses son el derecho a un ambiente sano y armonioso, la defensa del patrimonio histórico, la materia electoral, la defensa del derecho a la salud y la fiscalización de los fondos públicos.

En el caso bajo estudio, según lo indicado, el accionante fundamenta su legitimación en el interés difuso relacionado con la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el concomitante derecho a la salud, por la afectación que produce sobre el ambiente la realización de quemas sobre terrenos agrícolas, tanto para el ecosistema en sí, como para la salud de las personas que se vean expuestas a los gases y polución ocasionada por dicha práctica.

De tal forma, en el caso bajo estudio, donde el accionante refiere su legitimación respecto de la defensa de intereses difusos en materia de protección a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a la salud, y, donde, de manera concomitante también se encuentra la defensa de la hacienda pública, lo que corresponde es admitir esta acción para su conocimiento por el fondo, de conformidad con los siguientes considerandos.

III.- Sobre las coadyuvancias admitidas.- El artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que, en los 15 días posteriores a la primera publicación del aviso al que alude el párrafo segundo del numeral 81 de esa Ley, las partes que figuren con asuntos pendientes a la fecha de interposición de la acción, o aquéllos que cuenten con un interés legítimo en la definición del objeto en disputa, podrán apersonarse para coadyuvar con cualquiera de las dos posiciones objeto de la discusión; en el caso de las acciones de

inconstitucionalidad, básicamente el coadyuvante acude a defender la pretensión anulatoria del actor o a respaldar la validez del acto impugnado. Obsérvese que el citado numeral es expreso al disponer:

“Artículo 83. (...) o aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de ésta, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieren justificar su procedencia o improcedencia (...)”.

Lo anterior significa que el coadyuvante es aquél que, con interés legítimo, se apersona para coadyuvar en los alegatos que pudieren justificar la procedencia o no de la acción planteada y, en tal sentido, este Tribunal ha señalado que:

“[L]a coadyuvancia activa equivale a una acción que apoya a otra, originalmente presentada, sobre la misma materia” (ver sentencia No. 1372-92 de las 14 horas 50 minutos de 26 de mayo de 1992, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80397>).

En este asunto en particular, mediante resolución de la Presidencia de este Tribunal de las 9 horas 35 minutos de 9 de noviembre de 2021, se tuvo por admitidas las solicitudes de coadyuvancia que fueron presentadas por los gestionantes que se apersonaron a este Tribunal entre el 22 de septiembre de 2021 y el 21 de octubre de 2021. En consecuencia, dado que la primera publicación del aviso se dio el 30 de septiembre de 2021, se dispuso tener como coadyuvantes activos dentro de este asunto a las siguientes personas: Jorge Serendero Hülssner, cédula de residencia No. 115200011317, personalmente y como representante de la Fundación FOR THE OCEANS, con personería jurídica No. 3-006-735148; Bernal Gamboa Mora, con cédula de identidad No. 1-0920-0271; Gad Amit Kaufman, cédula de residencia No. 137600015818, Manuel Rodrigo Víctor Víctor, portador de cédula de identidad No. 5-0112-2260, en representación de la ASOCIACIÓN COFRATERNIDAD GUANACASTECA, cédula jurídica 3-002395766; Elisania Mata Molina, cédula de identidad No. 2-0327-0035, en forma personal y como miembro del Comité contra Quemadas del Cantón de Grecia

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

(sin personería); Cinthya Calderón Solís, con cédula No. 1-0836-0690; Ricardo Arias Gutiérrez, cédula de identidad No. 2-414-171, en su condición personal, como dirigente comunal y regidor propietario de la Municipalidad de Grecia y a Allan Astorga Gättgens, con cédula de identidad No. 3-0252-0451. Por su parte, se tienen como coadyuvantes pasivos a las siguientes personas: Christian Ocampo Vargas, cédula de identidad No. 2-0539-0967, en su condición de apoderado general judicial de la Asociación Federación de Cámaras de Productores de Caña (FEDECAÑA), con personería jurídica No. 3-002-045367; Héctor Oldemar Araya Salazar, cédula No. 3-0192-0519, en su condición de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña del Atlántico, personería jurídica No. 3-002-045792; Heiner Bonilla Porras, con cédula de identidad No. 2-0420-0695, en su calidad de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de San Carlos, con personería jurídica No. 3-002-045443; José Luis Angulo Zúñiga, cédula No. 1-0425-0887, en su condición de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de Guanacaste, personería jurídica No. 3-002-051117; Marco Antonio Gerardo Benavides Moraga, cédula de identidad No. 6-0158-0756, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma y con representación judicial y extrajudicial de la Asociación de Productores de Caña de Puntarenas, con personería jurídica No. 3-002-613035; Virgilio González Bolaños, con cédula de identidad No. 2-0207-0120, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña de la Zona Sur, personería jurídica No. 3-002-045591;

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

José Eduardo Hernández Chaverri, cédula No. 2-0211-0976, en su condición de presidente con facultades de apoderado general con representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara de Productores de Caña del Pacífico, personería jurídica No. 3-002-045365; Rigoberto Vega Arias, cédula de identidad No. 1-0801-0938, en su condición de apoderado general judicial de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), personería jurídica No. 3-007-042036; Alejandro Ponciano Lavergne, cédula de residencia No. 132000023632, en su condición de representante de Central Azucarera El Tempisque S.A., personería jurídica No. 3-101- 027805; Oscar Mario Zúñiga Cambroner, con cédula de identidad No. 1- 0481-0525, en su condición de gerente general de Cooperativa Agrícola Industrial Victoria R.L. (COOPEVICTORIA R.L.), con personería jurídica No. 3-004-045031; Víctor Manuel Chavarría Kopper, con cédula No. 2-0374-0436, en su condición de gerente con representación judicial y extrajudicial de Ingenio Quebrada Azul Limitada, con personería jurídica No. 3-102-010836; Víctor Carranza Salazar, cédula de identidad No. 1-0674-0029, en su condición de gerente general de Cooperativa Agrícola Industrial y de Servicios Múltiples El General R.L., personería jurídica No. 3-004-045099; Conrad Amrhein Perry, cédula de identidad No. 1-0445-0053, en su condición de gerente con representación judicial y extrajudicial de la Compañía Agrícola Industrial de Tacares Ltda., personería jurídica No. 3-102-002324; Alejandro Miranda Lines, cédula de identidad No. 1-0699-0392, en representación de Azucarera El Palmar, personería jurídica No. 3-101-008683; Rolando Tomás Guardia Carazo, con cédula de identidad No. 1-0826-0197, en representación de Ingenio Hacienda Juan Viñas S.A., personería jurídica No. 3-101-002981; José Álvaro Jenkins Rodríguez, cédula de identidad No. 2-0367-0674, en su condición de presidente con representación judicial y

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

extrajudicial de Azucarero El Viejo S.A., personería jurídica No. 3-101-007689; Ricardo Adolfo Rojas Kopper, cédula de identidad No. 1-0580-0406, en representación de Ingenio Kopper Peralta Ltda. personería jurídica No. 3-102-005860 y de Ingenio San Rafael, con personería jurídica No. 3-101-665673; Eddie Tony Clinaz Tomasetig, cédula de residencia No. 112400090207, en representación de Ingenio Cutres S.A., con cédula de persona jurídica No. 3-101-047760 y María Andrea Arias Grillo, cédula de identidad No. 1-1010-0559, en su condición de representante de Ingenio Taboga S.A., con personería jurídica No. 3-101-024153.

IV.- Sobre la solicitud de prueba adicional.- El accionante considera que, dentro de este proceso, se debió pedir criterio a la Dirección de Cambio Climático que es una oficina especializada en la materia ubicada dentro del Ministerio de Ambiente y Energía, ello por cuanto, en su opinión, la ministra de esa Cartera nunca se refirió a los aspectos del cambio climático, a la justicia climática, a los gases de efecto invernadero, a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, a las cantidades de contaminantes que se generan a la atmósfera por las quemas agrícolas, a los perjuicios a la capa de ozono, a los daños transfronterizos, a la forma de controlar los gases de efecto invernadero y de agotamiento de la capa de ozono, así como a los mecanismos para evitar o prevenir los efectos negativos significativos, o para mitigar los daños al ambiente y a las personas cuando provienen de las quemas agrícolas, entre otros. Considera que es fundamental que aquella oficina se manifieste sobre la omisión normativa reclamada para que se entre a regular las evaluaciones ambientales faltantes para las quemas agrícolas que son autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como también considera vital que detalle los efectos climáticos de las quemas agrícolas en el ambiente, las personas, mares, entre otros. Sobre el particular, este Tribunal

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

rechaza la solicitud al considerar que, en autos, existen suficientes elementos que le permiten dictar una sentencia ajustada al Derecho de la Constitución, por lo que se rechaza la solicitud al considerarse que la gestión es innecesaria, además de que podría implicar una demora injustificada de la tramitación del expediente.

V.- Sobre el objeto de esta acción de inconstitucionalidad. La parte accionante plantea la inconstitucionalidad por omisión de las siguientes normas:

- a) el artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, No. 7779 de 23 de abril de 1998;
- b) el artículo 85 del Reglamento a esa Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos que es el Decreto Ejecutivo No. 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT de 8 de agosto de 2000;
- c) el artículo 5 de la Ley de Cercas Divisorias y Quemas No. 121 de 22 de octubre de 1909; y
- d) el Reglamento para Quemas Agrícolas Controladas que es el Decreto Ejecutivo No. 35368-MAG-S-MINAE de 6 de mayo de 2009, el cual se impugna en su totalidad.

Los accionantes estiman que esta normativa es, por omisión, contraria a los artículos 7, 21, 50 y 89 de la Constitución Política, a los principios de objetivación, razonabilidad, proporcionalidad, precautorio, preventivo y de progresividad en materia ambiental, pero también al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Indican que las normas impugnadas no disponen que, previo a realización de una quema agrícola, se realice una evaluación de impacto ambiental que permita valorar los impactos negativos de esa actividad así como el establecimiento de las medidas necesarias para proteger a las personas, a la vida silvestre y a los ecosistemas. Advierten que no pretenden que se declaren inconstitucionales las normas citadas, ni que sean eliminadas del ordenamiento

jurídico, pero sí que se disponga la inconstitucionalidad por la omisión de exigir tal valoración ambiental a pesar de la gravedad derivada de las quemas agrícolas y que se emita una sentencia interpretativa para que se disponga que, previo a cada autorización de una quema agrícola, se deba pasar por el tamiz de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). La normativa cuestionada es la siguiente:

a) el artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos No. 7779 de 23 de abril de 1998 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 24.- Para practicar quemas en terrenos de aptitud agrícola, deberán seguirse las indicaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería conforme al permiso extendido para los efectos, según el Reglamento de quemas agrícolas controladas vigente, así como lo que disponen para el efecto la Ley Orgánica del Ambiente y el Código Penal.”

b) el artículo 85 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos que es el Decreto Ejecutivo No. 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT de 8 de agosto de 2000, establece textualmente:

“Artículo 85.- El MAG, en coordinación con el MINAE y el MS, emitirá los principios fundamentales mediante los cuales podría autorizarse la práctica de quemas en actividades agrarias”.

c) el artículo 5 de la Ley de Cercas Divisorias y Quemas No. 121 de 22 de octubre de 1909 señala:

“Artículo 5º.- Queda prohibido hacer quemazones en los campos. Sin embargo, podrán hacerse previo permiso de la autoridad política local, que lo concederá sólo cuando se trate de desmontes para habilitar terrenos con fines agrícolas y siempre que se observen las disposiciones de los artículos 1º, 3º y 4º de la ley de 20 de junio de 1854, y además las siguientes:

a)- Exigir las garantías y precauciones convenientes para evitar mayor destrucción que la que se pretende y todo perjuicio de terceros;

b)- Notificación personal ó por medio de cédula de la autoridad todos los colindantes ó interesados, del día y hora á que deba darse el fuego, hecha con anticipación de dos días por lo menos. No se permitirá dar fuego en los

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

campos á menos de cuatrocientos metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros.

Tampoco se autorizará el fuego de los campos situados á menos de doscientos metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos.

En todo caso, el que hiciere quemazones debe pagar los daños y perjuicios que á causa del fuego se ocasionen. Se presume autor de la quemazón el propietario, poseedor ó arrendatario del terreno que en la época del fuego estaba preparado para ese objeto. Toda persona tiene derecho de denunciar la infracción de las disposiciones de este artículo, y la autoridad, oyendo al dueño del fundo, puede suspender provisoriamente la autorización concedida.

El que infringiere lo dispuesto en este artículo sufrirá la pena de cincuenta á cien colones de multa, aunque no mediare dolo, que si lo hubiere, se estará á lo que dispone el Código Penal”.

d) el Reglamento para Quemazones Agrícolas Controladas que es el Decreto Ejecutivo No. 35368-MAG-S-MINAE de 6 de mayo de 2009, se cuestiona en su totalidad, pero en lo que interesa, decreta:

“Reglamento para Quemazones Agrícolas Controladas
CAPÍTULO I
Generalidades

Artículo 1o— **Objetivo.** El presente Reglamento tiene como objetivo, regular el trámite del otorgamiento de los permisos de quemazones agrícolas controladas, el alcance de los mismos, así como establecer las medidas de prevención que deberán acatarse al ejecutar esta práctica.

Artículo 2o— **Ámbito de aplicación.** Estas disposiciones reglamentarias se aplicarán en todo el territorio nacional y se refieren a los trámites que deben realizar las personas físicas o jurídicas que pretenden obtener el Permiso de Quema Controlada en terrenos agrícolas.

Artículo 3o— **Definiciones.** Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

- **Incendio:** Es aquel fuego que, natural o artificialmente, sin previsión ni plan previo y de manera no controlada, afecte bosques, terrenos forestales, terrenos agrícolas o de uso pecuario del país.
- **Limpieza de terrenos:** Práctica que elimina materiales de origen vegetal y de crecimiento en el sitio que limitan el uso agrícola del terreno.
- **Permiso de quema:** Autorización escrita otorgada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para efectuar una quema agrícola controlada.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

- **Plan de quemas:** Conjunto de prácticas agrícolas, tendentes a garantizar un efectivo control del fuego y minimizar sus impactos negativos en el medio ambiente y la salud de las personas.
- **Ronda cortafuego:** Área que mide de ancho, la altura del material que se pretende quemar y que estará desprovista de material potencialmente combustible.
- **Quema controlada:** Fuego provocado intencionalmente a material vegetal, bajo un plan preestablecido, en el cual se asumen todas las medidas preventivas para mitigar daños a los recursos naturales y propiedades colindantes, la cual se realiza con fines fitosanitarios, facilitación de cosechas o limpieza de terrenos.
- **Terrenos agrícolas:** Se considerarán terrenos con capacidad para el desarrollo de actividades productivas agrícolas definidas según las clases de capacidad de uso establecidas en la Metodología para la determinación de la capacidad de uso de las tierras de Costa Rica, Decreto No 23214 del 13 de abril de 1994.
- **MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- **SINAC:** Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

CAPÍTULO II

Permisos de quema controlada y requisitos

Artículo 4o—**Permiso de quema.** Para realizar quemas controladas en terrenos agrícolas, es necesario contar con la autorización escrita otorgada por la dependencia local o regional que resulte competente del Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAG.

Artículo 5o—**Solicitud del permiso.** La solicitud del permiso de quema será gestionada por:

- a) El interesado o su mandatario en forma personal. En el caso de que se realice a través de mandatario, deberá estarse a lo dispuesto por el artículo 1256 del Código Civil, por ello deberá presentarse el documento de mandato autenticado por un Abogado.
- b) Tratándose de personas jurídicas, la solicitud será firmada por su representante legal. Los apoderados generalísimos y generales, deberán aportar la certificación registral o notarial del poder, con no más de tres meses de extendida. Los apoderados especiales deberán aportar el original del respectivo poder, o bien, certificación notarial con no más de tres meses de extendida, en caso de que se haya otorgado ante notario público.
- c) Se faculta a las asociaciones de productores así como a las empresas agroindustriales encargadas de recibir y procesar las correspondientes materias primas agrícolas, para que puedan gestionar en forma conjunta los permisos de quemas de los productores independientes.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

Para tales efectos, el productor deberá suscribir a favor de la asociación de productores o de la empresa agroindustrial, una autorización escrita, debidamente autenticada.

La asociación de productores o la empresa agroindustrial quedará facultada para completar y suscribir, a nombre y por cuenta de los productores independientes, el formulario de Solicitud de Permiso Para Quema Agrícola (Anexo 1), así como el formulario, Plan de Quemados (Anexo 2).

Los productores independientes serán los responsables de velar por la correcta ejecución de la quema controlada en los sitios autorizados, acatando las disposiciones del presente reglamento y las medidas de precaución contempladas en la Resolución que concede el permiso de quema; deberán asumir además la responsabilidad que les sea imputable en caso de producirse daños y perjuicios a terceros.

Artículo 6o—Requisitos. Para el trámite del permiso el interesado deberá completar el formulario oficial (Anexo 1), que estará disponible en las oficinas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Si por alguna circunstancia no estuvieran disponibles dichos formularios, la solicitud podrá ser presentada en papel tamaño carta. Los datos consignados en la solicitud de permiso serán rendidos por el interesado bajo Fe de Juramento.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos Ley No 8220 del 4 de marzo de 2002, los interesados podrán hacer remisión a la información que ya conste en el respectivo expediente.

Artículo 7o—Vigencia. El permiso de quema tendrá una vigencia de 90 a 180 días naturales, según criterio técnico del funcionario del MAG, considerando factores como el tipo de cultivo, tiempos de cosecha y otros elementos propios de la actividad.

Artículo 8o—Plan de quema. El solicitante deberá presentar un plan de quema (Anexo 2) que acompañe el formulario.

Artículo 9o—Trámite de la solicitud. Cuando los requisitos señalados se presenten de manera incompleta o defectuosa, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, hará la prevención respectiva al interesado, según lo establece la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 10.—Resolución. Presentados los requisitos de manera completa o subsanados los defectos, el Ministerio de Agricultura y Ganadería deberá resolver la solicitud de Permiso de Quema en un plazo máximo de treinta (30) días calendario.

Artículo 11.—**Recursos.** Contra lo resuelto por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, cabrán los recursos ordinarios que determina la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 12.—**Consulta al SINAC.** De previo al otorgamiento del permiso de quemas en terrenos de vocación agrícola, cuyos lotes por quemar se encuentren ubicados contiguo a reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos nacionales, la oficina del MAG deberá solicitar a la oficina del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) donde se ubica el inmueble, que emita su criterio técnico en el plazo de diez días naturales, según el procedimiento establecido en el Anexo 3. Audiencia MAG-SINAC/MINAET. En caso de que el SINAC emita el criterio técnico negativo, el MAG estará obligado a acatarlo.

Obtenido el referido criterio, la oficina regional o subregional del MAG concederá o denegará la solicitud de permiso, indicando, de ser necesario, las recomendaciones técnicas que deban respetarse. En caso de que el SINAC no se pronuncie en el plazo establecido, el MAG deberá proceder a otorgar o denegar el permiso sin ese criterio técnico.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley No 7575 del 13 de febrero de 1996 y sus reformas, Ley Forestal, los funcionarios públicos que incumplan los plazos antes señalados, se expondrán a las sanciones dispuestas en las leyes.

CAPÍTULO III

Condiciones para realizar la quema controlad

Artículo 13.— **Condiciones para realizar una quema controlada.** Para realizar una quema, a quien se le ha otorgado el permiso deberá cumplir las siguientes indicaciones:

- a) Delimitar mediante rondas cortafuegos, el área a quemar para evitar el paso del fuego hacia otros sitios.
- b) Abrir y limpiar una ronda cortafuego en el perímetro del área que se pretende quemar, que mida la altura del material combustible que se quemará, la cual no podrá ser menor de 1 metro (un metro de ancho).
- c) Disponer y ubicar en puntos estratégicos próximos y accesibles al área por quemar, agua, equipos y herramientas para mitigar la intensidad del fuego en caso de emergencia.
- d) Realizar la quema por al menos dos personas mayores de edad. No se permitirá la presencia de menores de edad.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

e) Realizar la quema contra viento y a favor de pendiente, después de las dieciséis horas (16:00) y antes de las siete horas (7:00). En casos de excepción técnicamente justificados, la administración podrá otorgar el permiso de quema a favor de viento y en horario diferente.

Cuando la plantación se encuentre ubicada a menos de 200 metros (doscientos) de centros de salud, guarderías, escuelas o demás centros de enseñanza o albergues diurnos de asistencia social, la quema deberá iniciarse después de las diecinueve horas (19:00) y haber terminado antes de las cuatro horas (4:00).

f) No ingresar al terreno en el tanto el fuego represente un riesgo. No retirarse del lugar hasta asegurarse que el fuego quede completamente apagado.

g) El responsable de la quema deberá notificar con al menos dos días de anticipación a los colindantes, el día y la hora en que se llevará a cabo la quema.

h) Realizar la quema solamente por los flancos del lote, con la finalidad de que las especies silvestres no queden atrapadas dentro por el fuego.

Artículo 14.— Limpieza de frentes de calle y orillas de caminos. Con el fin

de evitar incendios, la persona a quien se otorgó el permiso deberá limpiar el frente de la calle y las orillas de caminos, o en su defecto, realizar las rondas según se especifica en el artículo 13 de este Reglamento, no debiendo utilizarse la quema para tales propósitos.

Artículo 15.—Prohibiciones. Quedan prohibidas las quemas en las siguientes situaciones:

a) A menos de 15 metros (quince) a cada lado de la línea imaginaria que se proyecta sobre el suelo del eje de las líneas de transmisión y/o distribución de energía eléctrica de alta tensión (mayores o iguales a 38,000 voltios).

b) A menos de 15 metros (quince) a cada lado de la línea imaginaria que se proyecta sobre el suelo del eje de las líneas férreas.

c) Dentro de un radio de 100 metros (cien) alrededor de subestaciones de energía eléctrica.

d) Dentro de un radio de 25 metros (veinticinco) alrededor de estaciones de telecomunicación.

e) Realizar quemas en áreas protegidas por Ley, tales como: terrenos forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios de vida silvestre o aledaños a ellas.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

- f) Dentro de un radio de 150 metros (ciento cincuenta metros) alrededor de plantas de llenado y abasto de distribuidores de gas y combustibles.
- g) Dentro de un radio de 1300 metros (mil trescientos) alrededor de aeropuertos internacionales.
- h) Realizar quemas a menos de 400 metros (cuatrocientos) del borde de los manantiales que nazcan en los cerros y dentro de un radio de 200 metros (doscientos) de los manantiales que nazcan en terrenos planos.
- i) Las quemas de residuos no vegetales.
- j) Las quemas para limpieza de terrenos que no estén destinados al uso agrícola.
- k) En la zona restringida definida en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

CAPÍTULO IV

Responsabilidades y sanciones

Artículo 16.—**Responsabilidades.** Quien realice una quema, ya sea con o sin permiso, será civil y solidariamente responsable de los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse, de acuerdo con las normas sobre responsabilidad civil extracontractual que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

Artículo 17.—**Sanciones.** Aquel que realice una quema, con o sin permiso, en contravención con lo dispuesto en el presente reglamento, se hará acreedor a las sanciones previstas en el artículo 399 inciso 1) del Código Penal.

Los funcionarios del MAG, del MINAET, del Ministerio de Salud o de la Municipalidad respectiva, que tengan conocimiento de cualquier infracción a las disposiciones del presente Reglamento, están obligados a presentar la denuncia penal correspondiente y coordinar con el MAG para que este ejerza las acciones necesarias a fin de revocar el permiso otorgado.

CAPÍTULO V

Seguimiento y control de permisos

Artículo 18.—**Archivo.** Toda la documentación derivada de la tramitación de permisos de quema, estará a disposición del público, debidamente clasificada y organizada en las dependencias del MAG.

Artículo 19.—**Fiscalización.** Los funcionarios de las instituciones referidas en este Reglamento y de las Municipalidades, podrán fiscalizar, en forma conjunta o separadamente, la realización de las quemas visitando el lugar, verificando el cumplimiento de las condiciones y requisitos especificados en el permiso

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

otorgado. De existir incumplimiento de las medidas indicadas en este Reglamento, el MAG hará las advertencias del caso al propietario o responsable de la plantación, suspenderá la quema, levantará un acta con la información requerida y presentará la denuncia judicial correspondiente. Las demás dependencias involucradas, podrán plantear la suspensión de la quema a la oficina regional del MAG, pero no lo harán sin la intervención de esta última institución.

CAPÍTULO VI

Situaciones de emergencia

Artículo 20.—Deber de colaboración. Todos los particulares están obligados a colaborar con las autoridades en la medida de sus posibilidades cuando éstas soliciten su ayuda para apagar un incendio.

Artículo 21.—Denuncia. El propietario legítimo del terreno o su representante, el arrendatario o el poseedor del terreno, en un plazo máximo de 48 horas, deberán presentar la denuncia respectiva ante las autoridades competentes cuando la quema haya sido provocada por actos de vandalismo, situaciones accidentales o fuerza mayor.

Artículo 22.—Suspensión. Si como consecuencia de la quema controlada se genera un riesgo inminente y notorio para la salud y seguridad de la población inmediata o al ambiente, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, en forma coordinada o separadamente, podrán suspender temporal o definitivamente la quema, levantando el acta que justifique los motivos por los cuales se ordenó la suspensión. Una vez controlado el riesgo, se levantará la orden de suspensión, permitiéndose continuar con la quema.

Artículo 23.—Programas preventivos y operativos. Con el propósito de contribuir a mitigar los efectos negativos de las quemas controladas, la Comisión Nacional de Incendios Forestales coordinará acciones con el Comité al que se refiere el artículo siguiente, los programas preventivos y operativos que sean necesarios para minimizar los efectos de los incendios forestales.

CAPÍTULO VII

Consideraciones finales

Artículo 24.—Comité Interinstitucional Permanente. Créase un Comité Interinstitucional Permanente, conformado por un representante titular y uno suplente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, quien presidirá, un representante titular y uno suplente del Ministerio de Salud, un representante titular y uno suplente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación- Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y dos representantes titulares y dos suplentes de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria. Dichos

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

representantes serán elegidos por el jerarca de cada una de las instituciones y de la Cámara respectivamente.

El Comité tendrá las siguientes funciones:

- a) Darle seguimiento al tema de las quemas controladas para fines agrícolas, sugiriendo políticas tendientes a mejorar las labores de control y fiscalización sobre esta práctica agrícola.
- b) Establecer un plan nacional de capacitación en el tema de las quemas controladas para fines agrícolas.
- c) Identificar y proponer iniciativas que incentiven la reducción de las áreas de quema, promoviendo la recuperación de áreas de protección.
- d) Incentivar la reutilización y aprovechamiento de los residuos agrícolas mediante procesos de aplicación de alternativas tecnológicas y energéticas.
- e) Promover el acercamiento entre los sectores público y privado para abordar la problemática ambiental y productiva a través de Acuerdos Voluntarios.

El Comité Interinstitucional Permanente promoverá la creación de comités locales para la consecución de sus fines.

CAPÍTULO VIII

Derogatorias

Artículo 25.—Se derogan los artículos 86 y 87 del Decreto Ejecutivo No 29375 MAG-MINAE- S-HACIENDA-MOPT, del 8 de agosto del 2000, Reglamento a Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.

Artículo 26.—Se deroga el Decreto Ejecutivo No 23850-MAG-SP, del 14 de diciembre de 1994, Reglamento para Quemas Controladas con Fines Agrícolas y Pecuarios.

Transitorio I.—Se establecen dos meses de plazo para que el Comité defina su mecanismo de operación y funciones.

Artículo 27.—Rige a partir de su publicación”.

VI.- Sobre el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.- Al analizar la estructura del artículo 50 constitucional es fácil percatarse de que establece, como fin fundamental y valor esencial del Estado

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

costarricense, el procurar “*el mayor bienestar a todos los habitantes del país*”, con lo cual, esa finalidad y bien jurídico esencial, es la fuente pero, a la vez, condiciona y sirve de contexto, de fin y de límite al ejercicio de las grandes potestades que señala el primer párrafo: “*la de organización y estímulo de la producción por un lado y la de reparto de la riqueza por el otro*”. Luego, la referencia al “*ambiente sano y ecológicamente equilibrado*” forma parte del contenido del mayor bienestar de todos los habitantes y se convierte, a su vez, en causa, fin, condición y límite del ejercicio de las potestades y competencias públicas, no solo de las señaladas en el párrafo primero, sino también de las indicadas en el tercero que se refiere a garantizar, defender, preservar, determinar las responsabilidades y sanciones así como de la potestad legislativa en general, siempre que el legislador con sus decisiones pueda impactar en el ambiente -ver en este sentido, sentencia 2012-13367-. El “*ambiente*” como objeto de este derecho fundamental, no es la suma o yuxtaposición de recursos sino que más bien se refiere a las interrelaciones y equilibrios, a la idea de sistema pues la naturaleza debe ser así concebida, lo que consiste en las relaciones de los organismos con el mundo exterior en la lucha por su existencia, en donde se da una comunidad de vida que involucra especies e individuos que se influyen mutuamente y que tienen múltiples interrelaciones, caracterizadas por su nivel de integración y de equilibrio, lo que hace que tengan su propia forma de regulación pero en donde, toda modificación de uno de los factores determinantes de esta, provocará cambios en los otros, y que puede suceder por razones naturales o por la intervención del hombre -sentencia 2012-13367-. Ahora bien, la persona forma parte del ambiente, lo integra, de allí que su protección, supone la conservación del contexto esencial para la vida humana por lo que una conducta con efectos negativos sobre él, supone un peligro para la propia existencia humana y una reducción o pérdida del

“mayor bienestar” de todos. En este sentido, en sentencia 2012-4620, la Sala Constitucional expuso:

“[E]l ser humano no se desenvuelve de manera autárquica, sino que su bienestar guarda inmediata relación con la naturaleza que le rodea. Esa interdependencia entre el ser humano y la naturaleza comprende aspectos que exceden la mera preservación de recursos para garantizar el desarrollo económico de la sociedad humana. En realidad, la interacción “naturaleza-ser humano” conforma un fenómeno unitario, un proceso único de influencia recíproca, en el que uno actúa sobre el otro y simultáneamente ambos necesitan uno del otro para su propia supervivencia”.

De este modo, la vida depende del ambiente pues hay una conexión umbilical entre uno y otro, por lo que se debe velar para que las condiciones ambientales que garantizan la vida, se mantengan en el tiempo ya que, como se señala en la misma sentencia de reciente cita:

“El concepto de ambiente comprende los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y, como se indicó, desde el punto de vista constitucional la ratio iuris de su protección radica en su significación para preservar la vida y asegurar la supervivencia de futuras generaciones”.

Por esta razón, la Constitución exige que las medidas, proyectos e intervención del ser humano -de cualquier índole- se desarrollen de manera que respeten las leyes naturales que informan los ecosistemas independientemente del modelo de desarrollo que se adopte. Así, en sentencia 2009-601, se expone:

“La Sala ha indicado que el ambiente, debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. Los orígenes de los problemas ambientales son complejos y corresponden a una articulación de procesos naturales y sociales en el marco del estilo de desarrollo socioeconómico que adopte el país. Por ejemplo, se producen problemas ambientales cuando las modalidades de explotación de los recursos naturales dan lugar a una degradación de los ecosistemas superior a su capacidad de regeneración, lo que **conduce a que amplios sectores de la población resulten perjudicados y se genere un alto costo ambiental y social que redunde en un**

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

deterioro de la calidad de vida; pues precisamente el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. **La calidad ambiental es un parámetro fundamental de esa calidad de vida**; otros parámetros no menos importantes son salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, etc., pero más importante que ello es entender que **si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras**, lo cual no es tan novedoso, porque no es más que la traducción a esta materia, del principio de la "lesión", ya consolidado en el derecho común, en virtud del cual el legítimo ejercicio de un derecho tiene dos límites esenciales: Por un lado, los iguales derechos de los demás y, por el otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio para llenar las necesidades básicas de sus habitantes y mantener operando el aparato productivo que sustenta la economía nacional, cuya principal fuente la constituye la agricultura y, en los últimos años, el turismo, especialmente en su dimensión de ecoturismo. El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas -como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales. Por otro lado, **las metas del desarrollo sostenible tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las otras especies**. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación" (los subrayados son agregados).

Precisamente por esa interrelación entre vida y ambiente, éste debe ser "sano" y esta exigencia 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 porque la calidad de vida y la calidad ambiental dependen de ello. **Ahora bien, con los conceptos de "ambiente", "sano", "ecológicamente equilibrado", la norma constitucional 50 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, lo que implica un *“mayor bienestar para todos los habitantes del país”* -ver en este sentido, sentencia 2012-013367-; el sometimiento de decisiones legislativas y administrativas a las reglas unívocas de la ciencia y la técnica que se refieren al principio de objetivación de la tutela ambiental que, al decir, entre muchas otras, de la sentencias 2010-21258 y 2012-13367:

“[S]e 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”.

Sobre el particular, y como lo afirman los accionantes, es vasta la jurisprudencia de este Tribunal pues, a partir de lo dispuesto en los artículos 21, 50 y 89 de la Constitución Política, ha reconocido ampliamente el deber del Estado de proteger el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como también la responsabilidad que tiene de ejercer una función tutelar y rectora en esta materia -sentencia 2009-002019 -. En este sentido, también se ha señalado -sentencia 2022-4830- que

“Nuestra Constitución Política, en su artículo 50, reconoce expresamente el derecho de todos los habitantes presentes y futuros de este país, de disfrutar de un

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

medio ambiente saludable y en perfecto equilibrio. El cumplimiento de este requisito es fundamental garantía para la protección de la vida y la salud públicas, no sólo de los costarricenses, sino además de todos los miembros de la comunidad mundial. La violación a estos fundamentales preceptos conlleva la posibilidad de lesión o puesta en peligro de intereses a corto, mediano y largo plazo. La contaminación del medio es una de las formas a través de las cuales puede ser rota la integridad del ambiente, con resultados la mayoría de las veces imperecederos y acumulativos. El Estado costarricense se encuentra en la obligación de actuar preventivamente evitando -a través de la fiscalización y la intervención directa- la realización de actos que lesionen el medio ambiente, y en la correlativa e igualmente ineludible prohibición de fomentar su degradación (...)"

Asimismo, en sentencia 2007-17552, se dispuso lo siguiente:

"El artículo 50 citado, también perfila el Estado Social de Derecho, por lo que podemos concluir que la Constitución Política enfatiza que la protección del ambiente es un mecanismo adecuado para tutelar y mejorar la calidad de vida de todos, lo que hace necesaria la intervención de los Poderes Públicos sobre los factores que pueden alterar su equilibrio y obstaculizar que la persona se desarrolle y desenvuelva en un ambiente sano. La incidencia que tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado dentro de la actividad del Estado, encuentra su primera razón de ser, en que por definición, los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos, sino que tienen asimismo trascendencia en la propia estructura del Estado, en su papel de garante de los mismos y, en segundo término, porque la actividad del Estado se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad".

La Sala ha sostenido que es un derecho transversal que se desplaza a todo lo largo del ordenamiento jurídico, moldeando y reinterpretando sus institutos -sentencias 1999-644 y 2002-4947, entre otras-, de ahí que la obediencia a la normativa ambiental vincula a todos, incluyendo a las instituciones públicas, a las personas físicas y jurídicas privadas o mixtas, por consiguiente, debe tener un resultado en la propiedad y en la huella individual que cada uno de los seres humanos deja en el ambiente. Este Tribunal, en la sentencia 2006-17126, manifestó en lo que interesa, lo siguiente:

"IV.- DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA DEL AMBIENTE EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL.- Con la reforma del artículo 50 de la

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

Constitución Política mediante Ley número 7412, de tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, se consagró en forma expresa en el Texto Fundamental el **derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado**, que previamente había sido reconocido por este Tribunal como un **derecho fundamental**—en particular pueden consultarse las sentencias número 2233-93, 3705-93, 6240-93, 5399-93, 1394-94, 4480-94, 5668-94— al derivarlo de lo dispuesto en los artículos 21 (derecho a la salud), 69 (exigencia constitucional a la "explotación racional de la tierra") y 89 (protección de las bellezas naturales), todos de la Constitución Política. De la interpretación integrativa de estas normas constitucionales con el propio numeral 50 es que se establece una verdadera **obligación del Estado de proteger el ambiente**, para que, a través de las diversas manifestaciones de la función pública (actuación formal —adopción de actos administrativos y disposiciones normativas—, y la actuación material —prestación de servicios públicos y la coacción anómala) su accionar se traduzca en una **efectiva tutela del ambiente y de los recursos naturales que lo integran**, con la finalidad de mejorar el entorno de vida del ser humano, con lo cual se desbordan los criterios de conservación natural, para ubicarse dentro de toda la esfera en que se desarrolla la persona que facilite su desarrollo integral —físico, psíquico, mental—. En virtud de lo cual, dentro de una conformación estatal específica como la nuestra —que se define como un Estado Social y Democrático de Derecho, conforme a los artículos primero, 9, 50 y 74 constitucionales—, la **tutela ambiental** se desarrolla en una doble vertiente, primero **como un verdadero derecho fundamental**, reconocible a toda persona y, en ese sentido, individualizable (respecto del nacional, extranjero, mayor de edad o menor, incapaz, persona física o jurídica), por cuanto, atañe a la colectividad en su conjunto (no sólo a los nacionales, sino de toda la colectividad mundial); y segundo **como una verdadera potestad pública**, que como tal, **se traduce en obligaciones concretas para el Estado en su conjunto, condicionando así, los objetivos políticos, y en consecuencia, la acción de los poderes públicos en general, para darle cabal cumplimiento a este derecho fundamental**. La incidencia que tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado dentro de la actividad del Estado, encuentra su primera manifestación en que por definición los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos, sino que tienen trascendencia en la propia estructura del Estado, en su papel de garante de los mismos, y, en segundo término, porque la actividad del Estado se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad” (los subrayados son agregados).

De igual manera, junto a la obligación del Estado de garantizar, defender, tutelar este derecho y constituirse en el garante de su protección a partir de lo dispuesto en los artículos 50, 69 y 89, este Tribunal se ha pronunciado sobre la importancia del respeto de la normativa ambiental en general y, en particular,

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

sobre la observancia de las normas que tienen como fin la cooperación individual de cada ser humano en la conservación y protección del medio ambiente -sentencia 2012-9206 -. Se desprende, entonces, que ha sido férrea y contundente la inquietud de este Tribunal por la estabilidad y la armonía ecológica así como por la protección general del ambiente en aras de desarrollar el contenido de los artículos 21 y 50 constitucionales así como de los convenios internacionales que ha suscrito el país en la materia pues, como se dijo supra, proteger la naturaleza como patrimonio mundial, implica salvaguardar la vida del hombre y su salud, pero también la de la humanidad sobre la tierra de modo que, para la Sala, el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un corolario inevitable del derecho a la salud que, a su vez, deriva del principio de inviolabilidad de la vida; derecho a la salud de las personas que depende en gran medida de las condiciones ambientales que lo rodean.

VII.- Sobre la importancia de la Ley Orgánica del Ambiente.- Esta Ley No. 7554 de 4 de octubre de 1995, tiene por objeto establecer, dentro de la política del desarrollo integral, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de vida, por lo que declara de utilidad pública la conservación, defensa y el mejoramiento del ambiente. De igual manera, establece los instrumentos jurídicos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, siendo el Estado mediante la aplicación de esta ley, al que le corresponde defender y preservar este derecho en busca de un mayor bienestar para todos los habitantes de la Nación. En esta ley se define el ambiente como el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano. De la simple lectura de la ley queda muy claro que, en su artículo 2 inciso c), se dispone:

“c) El Estado velará por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras”.

De igual manera, interesa resaltar lo que se dispone en su artículo 49 en relación con la importancia del aire:

“Artículo 49.- Utilización. El aire es patrimonio común y debe utilizarse sin lesionar el interés general de los habitantes de la Nación. Para tal fin,

a) La calidad del aire, en todo el territorio nacional, debe satisfacer, por lo menos, los niveles permisibles de contaminación fijados por las normas correspondientes.

b) Las emisiones directas o indirectas, visibles o invisibles, de contaminantes atmosféricos, particularmente los gases de efecto invernadero y los que afecten la capa de ozono, deben reducirse y controlarse, de manera que se asegure la buena calidad del aire”.

De igual manera, lo relativo a la contaminación del ambiente:

“Artículo 59.- Contaminación del ambiente. Se entiende por contaminación toda alteración o modificación del ambiente que pueda perjudicar la salud humana, atentar contra los recursos naturales o afectar el ambiente en general de la Nación. La descarga y la emisión de contaminantes, se ajustará, obligatoriamente, a las regulaciones técnicas que se emitan. El Estado adoptará las medidas que sean necesarias para prevenir o corregir la contaminación ambiental”.

En aras del cumplimiento de todos los objetivos y fines para los cuales se emitió la Ley Orgánica del Ambiente, resulta de vital importancia lo dispuesto por el artículo 17, según el cual:

“Artículo 17.- Evaluación de impacto ambiental. Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental”.

Conforme se observa, la obligatoriedad de evaluar las actividades que pueden generar impactos ambientales significativos, es fundamental para la protección del medio ambiente, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental juega un papel crucial en la implementación de esos procesos evaluativos, pues es a la que le corresponde determinar en qué casos deben hacerse, en cuales no y, sobre todo, el tipo de instrumento evaluador adecuado para cada actividad en función de la significancia del impacto ambiental, toda vez que será a través de éste que se podrá identificar y analizar los posibles impactos ambientales de una actividad, obra o proyecto con el objetivo de prevenir o mitigar los efectos negativos y asegurar que la actividad se realice de manera sostenible. Sobre el particular, la indicación que se hace en este numeral no deja lugar a dudas y por ello, mediante sentencia 2010-6922 señaló la Sala:

“A este efecto, es importante resaltar en virtud de mandato constitucional –artículo 50-, y en la Ley -artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente-, se establece como principio general, que toda actividad humana de modificación del entorno requerirá el estudio de impacto ambiental, de donde, será la condición del proyecto o de la obra, la que determinará en cada caso, si se requiere o no del referido estudio técnico, y no el establecimiento de condiciones arbitrarias, sean éstas administrativas o reglamentarias.”

La Ley Orgánica del Ambiente, en desarrollo del artículo 50 de la Constitución Política, establece la competencia técnica y especializada de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental para la valoración científica del impacto ambiental de las diversas conductas y proyectos desarrollados por el ser humano, como órgano de desconcentración máxima del Ministerio del Ambiente y Energía, a la que se le asigna el propósito fundamental de armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, para lo cual, la ley le confiere la potestad de analizar las evaluaciones de impacto ambiental, resolverlas y recomendar las acciones necesarias para minimizar el impacto sobre el medio, así como las técnicamente convenientes para recuperarlo. De igual manera, a la Secretaría Técnica le

corresponde definir el tipo de herramienta técnico científica para ponderar las incidencias en el medio y en los ecosistemas, para lo cual, cuenta con la competencia -de acuerdo con el tipo de actividad, obra o proyecto a desarrollar-, para determinar la procedencia de algún otro instrumento de evaluación de acuerdo al nivel de impacto ambiental potencial que pudiese producir, siendo el estudio de impacto ambiental una de las herramientas a utilizar, pero no la única posible. Sobre el particular, mediante sentencia 2022-25307 señaló esta Sala que:

“Es en ese sentido que dicha legislación confiere esa competencia especializada a un órgano técnico denominado Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como órgano de desconcentración máxima del Ministerio del Ambiente y Energía (...). Por otra parte, el artículo 17 la Ley de cita asigna a SETENA la competencia de realizar la evaluación de impacto ambiental “de las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, y dispone que su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental.” El artículo 18 prescribe que la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental, deberá gestionarse ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y el numeral 19 señala que las resoluciones de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental deberán ser fundadas y razonadas, estableciendo su obligatoriedad tanto para los particulares, como para los entes y organismos públicos. Por otra parte, la Ley Orgánica del Ambiente establece una integración multidisciplinaria y altamente técnica, en la cual habrá un representante del Ministro del Ambiente y Energía, que fungirá como Secretario General. También integran SETENA un representante del Ministerio de Salud, con especialidad en ingeniería sanitaria, un representante del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con especialidad en hidrología, un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con especialidad en agronomía, un representante del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con especialidad en ingeniería civil, un representante del Instituto Costarricense de Electricidad, con especialidad en desarrollo energético, un representante de las universidades estatales, con especialidad en biología. (...) el legislador quiso brindar a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental garantías de independencia ante el superior. Esto se evidencia también al disponer en el artículo 88 que los integrantes de la Secretaría serán funcionarios de tiempo completo, con dedicación exclusiva y prohibición para el ejercicio de sus actividades personales, profesionales o particulares, cuya remoción sólo podrá ser acordada cuando exista falta grave o incumplimiento de lo que establecen esta u otras leyes”.

VIII.- Sobre la realización de evaluaciones ambientales previas al desarrollo de una actividad, obra o proyecto.- Esta Sala ha señalado en

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

múltiples ocasiones que la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental es uno de los elementos que sirven de parámetro de constitucionalidad con el fin de que el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado -dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política-, no sea un simple postulado formal. En ese sentido, en sentencia 2013-6322, señaló la Sala:

“Es así como la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado obliga al Estado a tomar las medidas de carácter preventivo a efecto de evitar su afectación; y dentro de las principales medidas dispuestas por el legislador en este sentido, se encuentran los Estudios de Impacto Ambiental, los que encuentran fundamento en lo dispuesto en el citado artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente. A este efecto, es importante resaltar en virtud de mandato constitucional –artículo 50-, y en la Ley –artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente-, se establece como principio general, que toda actividad humana de modificación del entorno requerirá el estudio de impacto ambiental, de donde, será la condición del proyecto o de la obra, la que determinará en cada caso, si se requiere o no del referido estudio técnico, y no el establecimiento de condiciones arbitrarias, sean éstas administrativas o reglamentarias (según lo indicado por este Tribunal, en sentencia número 1220-2002, de las catorce horas cuarenta y ocho minutos del seis de febrero del dos mil dos).

Es al tenor de esta disposición que la jurisprudencia constitucional recientemente ha exigido este estudio técnico previo a la realización de cualquier proyecto en que se pueda afectar el medio ambiente, como una garantía para hacer efectivo el derecho del medio ambiente”.

Así las cosas, para esta Sala es necesario que determinadas actividades, obras o proyectos cuenten -de previo a su desarrollo- con una evaluación ambiental aprobada, ello por cuanto tal procedimiento administrativo permite identificar y predecir, desde un punto de vista técnico-científico, los efectos que una actividad puede provocar sobre el ambiente -sentencia 2008-15315, reiterada, entre otras, por sentencia 2019-17397-. De esta manera, la realización de evaluaciones ambientales previas utilizando para ello los instrumentos que determine la legislación para cada caso concreto, integra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, por tanto, el incumplimiento de esa obligación -cuando así lo disponga la normativa-, lesiona ese derecho

fundamental. Tales evaluaciones son también una medida acorde con el principio preventivo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, en el tanto permite evaluar y determinar cuáles serán los efectos negativos que una actividad, obra o proyecto causará en el ambiente de previo a su ejecución, así como también permite establecer las acciones que serían necesarias a adoptar para mitigar o compensar esos efectos adversos, haciendo que la actividad, obra o proyecto se ejecuten de manera controlada, evitando la generación de daños ambientales. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha sido muy clara al exigir algún tipo de evaluación previa del riesgo que pueda producir una actividad determinada que vaya a ser realizada por el ser humano, la cual deberá efectuarse con el visto bueno previo del instrumento técnico que corresponda, según el caso. Así, en sentencia 2005-5544 -reiterada por sentencia 2024-3227- se indicó que:

“Es así como la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado obliga al Estado a tomar las medidas de carácter preventivo a efecto de evitar su afectación; y dentro de las principales medidas dispuestas por el legislador en este sentido, se encuentran varios instrumentos técnicos entre los que destaca el Estudio de Impacto Ambiental, según lo dispuesto en el artículo citado”.

Recuérdese que la evaluación ambiental es un concepto general que hace referencia al procedimiento administrativo técnico-científico que lleva a cabo la Secretaría Técnica Nacional Ambiental para identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el ambiente una actividad, obra o proyecto, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones; valoración que constituye no sólo una obligación legal sino también, una obligación constitucional, tal y como lo ha señalado este Tribunal en sentencia 2003-6322, en la cual, además, esta Sala consideró que no se podía excepcionar su realización con base en criterios o condicionamientos generales establecidos en leyes y reglamentarios, por cuanto ello implica vaciar de contenido el derecho a un ambiente sano y ecológicamente

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

equilibrado regulado en el artículo 50 de la Constitución Política, pues la tutela del ambiente y las consecuencias de su omisión, son de tal gravedad e irreversibilidad, en algunos casos, que siempre se requiere, para una buena administración y protección de esos bienes, un criterio técnico que defina las amenazas y previsiones que deben adoptarse, tal como se hace en una evaluación de impacto ambiental, o bien, en el instrumento técnico que sea procedente de acuerdo a la naturaleza de la actividad, a la significancia del impacto ambiental y al criterio del órgano competente que es la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Sobre el particular, mediante sentencia 2001-6503 se indicó:

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

Asimismo, en sentencia 2012-13367 se señaló:

“Además, el requerimiento de estudios técnicos no es una mera formalidad, sino que se trata de un requisito material, es decir materialmente se tiene que demostrar, mediante un análisis científico e individualizado, el grado de impacto de la medida correspondiente en el ambiente, plantear recomendaciones orientadas a menguar el impacto negativo en este, y demostrar cómo tal medida implica un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”.

De igual manera, debe tomarse en cuenta que el artículo 7 de la Ley de Biodiversidad No. 7788, de 30 de abril de 1988, define la evaluación de impacto ambiental como un procedimiento científico-técnico que permite identificar y

predecir cuáles efectos ejercerá una acción o proyecto específico sobre el ambiente, cuantificándolo y ponderándolo para conducir a la toma de decisiones, lo que incluye los efectos específicos, su evaluación global, las alternativas de mayor beneficio ambiental, un programa de control y minimización de los efectos negativos, un programa de monitoreo, un programa de recuperación, así como la garantía de cumplimiento ambiental. No obstante lo anterior, es importante señalar que esta Sala también ha indicado que en los casos en los que se excluya la obligatoriedad de obtener una viabilidad ambiental para el desarrollo de una actividad, obra o proyecto, en atención al artículo 50 constitucional y a los principios que lo desarrollan, es indispensable que esa medida cuente con un respaldo técnico que lo justifique y a través del cual se demuestren las razones técnicas por las que una actividad determinada, no requiere ser evaluada por la Secretaría Técnica. En ese sentido, mediante sentencia 2007-2063 se expresó que:

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

IX.- Sobre los convenios internacionales suscritos por Costa Rica en materia de protección ambiental.- El artículo 7 de la Constitución Política y el

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

artículo 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en conjunto, revelan un papel fundamental que ostenta la jurisdicción constitucional y que consiste en tutelar no solo el principio de supremacía de las normas y principios constitucionales, sino también la del Derecho Internacional, así como su uniforme interpretación y aplicación. En el caso de Costa Rica, por decisión del constituyente derivado en la reforma constitucional al artículo 7 en el año 1968, prevalecen los Tratados por encima de las normas ordinarias del sistema legal, lo que descarta toda discusión sobre la vigencia de esas normas con las leyes en el tiempo ver sentencia 2014-16583-. Así las cosas, esto lleva al tema del control de convencionalidad, el cual no resulta ajeno al sistema costarricense pues, de una u otra forma, esta Sala lo ha ido implementando en forma paulatina durante los últimos años, de manera que puede afirmarse con certeza que la jurisprudencia constitucional se encuentra fundada no sólo en el reconocimiento de los derechos constitucionales, sino también en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Ahora bien, específicamente en materia de protección al ambiente, Costa Rica ha suscrito y posteriormente aprobado a nivel interno, sendos convenios internacionales que deben ser tomados en cuenta para la resolución de este proceso, entre los cuales deben citarse, sin que sean los únicos, los siguientes:

- a) Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono aprobado por Ley No. 7228 de 6 de mayo de 1991.
- b) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aprobado por Ley No. 7414 de 13 de junio de 1994.
- c) Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por Ley No. 7416 de 30 de junio de 1994.

- d) Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, aprobado por Ley No. 7699 de 3 de octubre de 1997.
- e) Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado mediante Ley No. 8219 de 8 de marzo de 2002.
- f) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes aprobado a través de Ley No. 8538 de 23 de agosto de 2006.
- g) Acuerdo de París aprobado por Ley No. 9405 de 4 de octubre de 2016.

Además, interesa destacar la “Opinión Consultiva OC-23-17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, que establece y desarrolla obligaciones de derechos humanos para el Estado costarricense en el contexto de la protección ambiental y en aras también de no perjudicar a otros Estados. Recuérdese que las Opiniones Consultivas son un referente obligatorio para el control de convencionalidad y cumplen una importante función preventiva como guía a ser utilizada por los Estados para el respeto y garantía de los derechos humanos en las materias sobre las cuales se pronuncia la Corte. En el caso concreto de esta Opinión Consultiva se reconocieron cuatro tipos de obligaciones para los Estados: a) obligación de prevención dentro de la que se encuentra el deber de regular, la obligación de supervisar y fiscalizar, la obligación de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental, el deber de establecer planes de contingencia y el deber de mitigar; b) la obligación de respetar el principio de precaución; c) la obligación de cooperación que implica el deber de notificar y el deber de consulta y negociación y, por último d) la obligación de procedimiento que se refiere al acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. La Corte

Interamericana ha determinado que el daño a prevenir es el “*daño ambiental significativo*” y, en ese sentido:

“La Corte definió daño ambiental significativo como “cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, conforme al contenido y alcance de dichos derechos [...]. La existencia de un daño significativo en estos términos es algo que deberá determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo”.

De igual manera ha dispuesto:

“**158.** En sentido similar, la Corte Internacional de Justicia ha indicado que el deber de debida diligencia implica llevar a cabo un estudio de impacto ambiental cuando existe un riesgo de que una actividad propuesta pueda tener un impacto adverso significativo en un contexto transfronterizo y, particularmente, cuando involucra recursos compartidos”.

Asimismo, señaló:

“...esta Corte considera que los Estados, tomando en cuenta el nivel de riesgo existente, deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente, de manera que disminuya cualquier amenaza a los derechos a la vida y a la integridad personal”.

En atención a lo dicho, en esa Opinión Consultiva ha manifestado que se deben analizar las actividades propuestas, así como también se deben examinar los impactos, el procedimiento, las responsabilidades y deberes que tienen las personas que proponen el proyecto, las autoridades competentes y los entes u órganos que toman las decisiones, pero también cómo se utilizará el proceso del estudio ambiental para aprobar las actividades propuestas, los pasos y medidas que se deben adoptar en caso de que no se siga el procedimiento establecido para realizar dicho estudio o para implementar los términos y condiciones de la aprobación de las actividades propuestas, todo en atención al cumplimiento de la obligación de prevención pero también en cumplimiento del deber de los Estados de desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de

cuentas, entre los cuales se deben incluir medidas preventivas así como también para investigar, sancionar y reparar posibles abusos, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y acceso a la justicia, sobre todo tomando en cuenta que, a mayor riesgo, mayor intensidad en la supervisión y fiscalización por parte del Estado.

X.- Sobre las quemas agrícolas y su incidencia en el ambiente.- La Procuraduría General de la República ha manifestado que existe fundamento técnico -a partir de información emitida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)- que acredita que las quemas agrícolas generan afectaciones en el ambiente y en la salud de las personas, por lo que, en su criterio, *“alteran el ambiente en un grado significativo como para que la evaluación de impacto ambiental sea necesaria”*, por lo que afirma que:

“[L]as quemas agrícolas generan impactos ambientales negativos, como destrucción de plantas y animales susceptibles al fuego, pérdida de materia orgánica y de la fertilidad del suelo, exposición del suelo a factores erosivos, emisión de dióxido de carbono y reducción del depósito de carbono”.

Por su parte, también ha manifestado ese órgano asesor que, según oficio del Ministerio de Salud No. DPAH-UASSAH-310-2013, las quemas agrícolas son causa de problemas respiratorios de los habitantes por el material particulado, el monóxido de carbono y los óxidos de nitrógeno liberados, y con sustento en la información y documentos que ha recolectado, ha señalado que:

“[L]as quemas agrícolas producen monóxido de carbono (CO), dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), especies de hidrocarburos que no contienen metano y óxidos de nitrógeno (NOX), que están contenidos en el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Ley N° 7228 de 6 de mayo de 1991) como sustancias químicas con potencial de modificar las propiedades químicas y físicas de esa capa. Además, el dióxido de carbono (CO₂) y el metano (CH₄), que produce esa actividad, son identificados como gases de efecto invernadero en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley N° 8219 de 8 de marzo del 2002); y que, las dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados (PCDD, dioxinas/PCDF, furanos) están sujetos a las obligaciones de reducción o

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

eliminación del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (Ley N° 8538 de 23 de agosto del 2006)”.

Debe decirse que durante la quema de caña de azúcar en Costa Rica se forman contaminantes orgánicos persistentes (COP's), especialmente dioxinas y furanos, lo que se describe técnicamente de la siguiente manera:

“Mecanismo de Formación de Dioxinas y Furanos

La formación de COPs ocurre en tres etapas químicas principales:

Etapas 1: Pirólisis de Biomasa

A temperaturas entre 200–500 °C, los polímeros orgánicos se rompen en fragmentos menores. Se generan gases volátiles, compuestos aromáticos (como benceno y fenoles) y radicales libres. Ejemplo: $C_6H_{10}O_5 \rightarrow C_6H_6 + CO + H_2O$.

Etapas 2: Presencia de Cloro

El cloro reacciona con los compuestos aromáticos, generando intermediarios como clorofenoles y clorobenzenos, precursores directos de dioxinas y furanos. Ejemplo: $C_6H_6 + Cl_2 \rightarrow C_6H_5Cl + HCl$.

Etapas 3: Formación de Dioxinas y Furanos

En presencia de oxígeno y en rangos de temperatura de 250–450 °C, los clorofenoles se recombinan formando dioxinas y furanos en superficies con metales como catalizadores. Ejemplo: $2 C_6H_4ClOH + O_2 \rightarrow C_{12}H_4Cl_4O_2 + H_2O$.

Infografía del Proceso

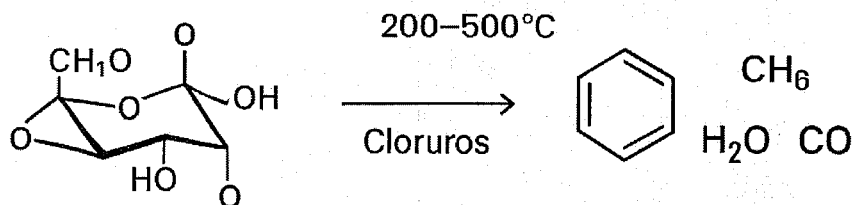
A continuación, se presenta una infografía que resume el proceso de formación de COPs:



FORMACIÓN DE DIOXINAS Y FURANOS EN LA QUEMA DE CAÑA DE AZÚCAR

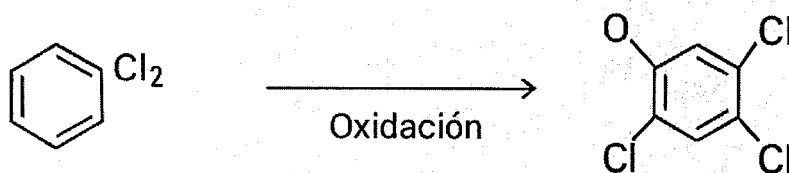
ETAPA 1

Pirólisis de biomasa



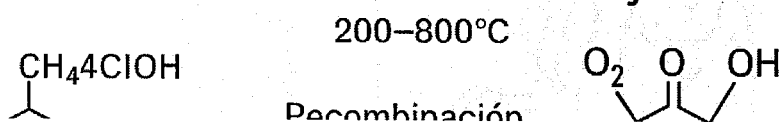
ETAPA 2

Presencia de cloro



ETAPA 3

Formación de dioxinas y furanos



Impacto y Datos para Costa Rica

Según el Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo en Costa Rica, la quema de caña de azúcar liberó aproximadamente 0,774 g EQT/a de dioxinas y furanos al aire y 0,010 g EQT/a al suelo en 2013. Esta práctica es reconocida como una fuente significativa de contaminación por COPs y se recomienda su reducción o eliminación.

Conclusión

La quema de caña de azúcar puede generar COPs a través de una serie de reacciones químicas complejas iniciadas por la pirólisis de biomasa y facilitadas por la presencia de cloro. Dada la toxicidad y persistencia de estas sustancias, se recomienda implementar métodos alternativos de cosecha y controles ambientales más estrictos” (ver referencias Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica (MINAE), (2014), Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs), Gobierno de Costa Rica.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/cos218154.pdf> World Health Organization. (2016), Dioxins and their effects on human health.

<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/dioxins-and-their-effects-on-human-health>

Gullett, B. K., Lemieux, P. M., Lutes, C. C., Winterrowd, C. K., & Winters, D. L. (2000). PCDD/F and metal emissions from burning sugar cane, *Chemosphere*, 41, (6), 849–855.

Rappe, C. (1996). Sources, fate and levels of PCDDs and PCDFs, *Food Additives & Contaminants*, 13, (1), 39–51).

Por su parte, cuando este Tribunal ha tenido que analizar el tema, se ha pronunciado de la forma expuesta en la sentencia 2002-4947 -reiterada por sentencias 2004-11144 y 2010-736- indicando:

“Es del dominio público que las quemas que se realizan con ocasión del cultivo de la caña de azúcar producen brozas, cenizas y brumas susceptibles de afectar la salud humana, ya que pueden provocar irritaciones en el tracto respiratorio y afecciones de los ojos como la conjuntivitis. Además, los incendios en la actividad agrícola son una de las fuentes del dióxido de carbono que hoy día se acumula en la atmósfera terrestre y según, se afirma, podría ser responsable del tristemente célebre "efecto de invernadero" que afecta a todo el mundo”

De igual manera, en sentencia 2007-17552, reiterada por sentencia 2010-736, ha señalado que la aplicación de las quemas agrícolas:

“[D]ebe estar limitada a aquellos días en que las condiciones meteorológicas son adecuadas, y a los lugares donde las condiciones topográficas permitan su control efectivo. Las consecuencias ecológicas del uso del fuego deben ser tenidas en cuenta cuidadosamente, por ello, es indispensable que el fuego sea controlable, y así se disminuya su intensidad, por ejemplo realizando las quemas fuera del periodo estival o reduciendo previamente el combustible. Eso incluso puede tener consecuencias para la regeneración de algunas especies por el desajuste que puede existir entre el momento de la producción y dispersión de las semillas y el de la quema. La frecuencia de fuegos puede hipotecar a medio plazo la regeneración de la comunidad de plantas”.

Así las cosas, es claro que esta Sala no ha sido ajena al reconocimiento que se ha dado en múltiples instancias -nacionales e internacionales- sobre los efectos nocivos que pueden producir las quemas agrícolas en el ambiente -como por

ejemplo todo lo relativo a la liberación de componentes orgánicos persistentes-, en el derecho a la salud y, en consecuencia, en el derecho a la vida.

XI.- La obligación internacional de estabilizar las emisiones conocidas como Gases de Efecto Invernadero (GEI).- Dado que, a partir del considerando anterior ha quedado debidamente acreditado que las quemas agrícolas producen, entre otros, dióxido de carbono (CO₂) y metano (CH₄) que son identificados como gases de efecto invernadero -conocidos por sus siglas como GEI- en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -aprobada por Ley No. 8219 de 8 de marzo del 2002-, es necesario hacer una referencia al tratamiento internacional que se ha hecho sobre las emisiones de esos gases, entre los que además se encuentran los clorofluorocarbonos (CFCs), el ozono troposférico (O₃) y el óxido nitroso (N₂O); gases que permiten el ingreso de la radiación solar a la atmósfera de la tierra a la vez que retienen el calor e impiden su salida al espacio. Sobre el particular, en la sentencia de reiterada cita 2012-9206, así como también se hizo alusión en la sentencia 2024-14801, esta Sala mencionó que la falta de homogeneidad en la posición de ciertos países no ha permitido que, a nivel internacional, se haya establecido una obligación general de estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que ha existido un problema de poca uniformidad que se ha venido agravando con la crisis económica mundial que pone en riesgo los esfuerzos para reducir la emisión de gases de efecto invernadero; sin embargo, también se menciona en ambas sentencias que, a nivel internacional, algunos países establecieron ciertas bases en la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992”, así como en el “Protocolo de Kyoto” y en el “Acuerdo de Copenhague de 2009”; países entre los cuales se encuentra Costa Rica. Es oportuno indicar además que, en las sentencias número 2012-9206 y 2024-14801, la Sala consideró

importante resaltar el dato que se ha venido sosteniendo en muchos foros científicos internacionales sobre el cambio climático, según el cual, es preciso mantener controlada la emisión de gases efecto invernadero producto de la actividad económica humana, por cuanto es un factor que contribuye al aumento de la temperatura global, lo que hace necesario tomar las medidas necesarias para que se mantenga en un punto menor a 2 grados centígrados ya que, de superarse, se estaría en un punto de no retorno que podría ser catastrófico para el sostenimiento de la vida en el planeta; dato científico que está reafirmado en el Acuerdo de Copenhague. Sobre el particular, este Tribunal manifestó en las sentencias citadas, lo siguiente:

“Aunque el citado acuerdo no tiene una forma jurídicamente vinculante, es importante resaltar el dato científico y la importancia de lograr más hacia el importante objetivo común de reducir las emisiones de gases que producen el cambio climático, es decir, lograr un punto de equilibrio en las emisiones de corte antropógeno. Otro importante aspecto que cabe resaltar es la identificación de las fuentes de emisión de los gases de efecto invernadero, entre varias de ellas la combustión de combustibles fósiles o los derivados de petróleo, la descomposición de materia orgánica en los basureros, la agricultura, etc. La variación de la temperatura del medio ambiente tiene serias consecuencias, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud publica, entre sus múltiples estudios, las repercusiones que tiene el cambio climático en la salud de las personas (sic). Señala las consecuencias históricas del calor extremo, los desastres naturales y variación de la pluviosidad, y distribución de infecciones. Por ejemplo, indica que:

“Las temperaturas extremas del aire contribuyen directamente a las defunciones por enfermedades cardiovasculares y respiratorias, sobre todo entre las personas de edad avanzada. En la ola de calor que sufrió Europa en el verano de 2003, por ejemplo, se registró un exceso de mortalidad cifrado en 70 000 defunciones [2].

Las temperaturas altas provocan además un aumento de los niveles de ozono y de otros contaminantes del aire que agravan las enfermedades cardiovasculares y respiratorias. La contaminación atmosférica urbana causa aproximadamente 1,2 millones de defunciones cada año.

Los niveles de polen y otros alérgenos también son mayores en caso de calor extremo. Pueden provocar asma, dolencia que afecta a unos 300 millones de personas. Se prevé que el aumento de las temperaturas que se está produciendo aumentará esa carga”.

“El aumento de las temperaturas y la variabilidad de las lluvias reducirán probablemente la producción de alimentos básicos en muchas de las regiones más pobres, hasta en un 50% para 2020 en algunos países africanos”.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

“La malaria depende mucho del clima. Transmitida por mosquitos del género Anopheles, la malaria mata a casi un millón de personas cada año, sobre todo niños africanos menores de cinco años. Los mosquitos del género Aedes, vector del dengue, son también muy sensibles a las condiciones climáticas. Los estudios al respecto llevan a pensar que el cambio climático podría exponer a 2000 millones de personas más a la transmisión del dengue en la próxima década de los ochenta” (Documento titulado Cambio climático y Salud. Nota descriptiva No. 266 Enero 2010).

De tal manera, a partir de las citas anteriores, para la Sala queda claro que, bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 así como del Protocolo de Kyoto, es preciso adoptar medidas para amortiguar los efectos producidos por la emisión de los gases efecto invernadero, lo cual es una responsabilidad compartida entre los Estados -no diferida en el caso de los países más comprometidos-, con el objetivo de evitar un aumento en la temperatura mundial por encima de los 2 grados centígrados en vista de que, según una gran mayoría de la comunidad científica, la temperatura global debe estar estabilizada por debajo de esos 2°C, lo que debería ser una obligación colectiva de resultado -ver sentencia 2024-14801-. En tal sentido, en sentencia 2012-9206, reiterada, precisamente por sentencia 2024-14801, esta Sala señaló:

“Es así como, con el apoyo de los datos científicos y de los organismos mundiales más importantes, se tiene identificado –hace mucho tiempo- que (...) Aun cuando existen otras fuentes naturales de producción de gases de efecto invernadero, según se afirma en la literatura especializada, como la agricultura, lo cierto es que es imperativo establecer mejores controles a las emisiones antropógenas que suman a la ecuación atmosférica mayores cantidades de GEI al ambiente. En este sentido, los esfuerzos para controlarlos deben ser incentivados por las autoridades públicas, por la iniciativa privada e individual en cada una de las fuentes. La problemática del cambio climático no se soluciona desde un punto de vista individualista, sino que deben tomarse medidas colectivas para reducir la huella ambiental que dejan las emisiones antropógenas de GEI, como también, políticas apropiadamente tomadas por las autoridades públicas para dar una solución integral, para hacer que existan modelos efectivos que puedan reducir la emisión de gases de efecto invernadero (...).

Pero a pesar de que muchas de las obligaciones internacionales adquiridas por los países a nivel internacional no mantienen una fuerza obligatoria aun, está claro que existe una conciencia colectiva de que debe haber esfuerzos de control en la emisión de GEI. Costa Rica tiene compromisos específicos en la reducción de gases de efecto invernadero, bajo el régimen del Convenio Marco y del Protocolo de Kyoto”.

XII.- Sobre el compromiso internacional de Costa Rica para la reducción de gases de efecto invernadero y otros contaminantes al

ambiente.- Conforme esta Sala refirió en las sentencias 2012-9206 y 2024-14801 que se han venido citando, **Costa Rica tiene compromisos específicos en la reducción de gases de efecto invernadero bajo el régimen del Convenio Marco de las Naciones Unidas y del Protocolo de Kyoto.** Es importante mencionar, que mediante Ley No. 8219 de 8 de marzo de 2002, publicada en La Gaceta No. 127 de 3 de julio de 2002, se aprobó el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y se ratificó mediante Decreto Ejecutivo No. 30602-RE de 5 de julio de 2002. Con este Protocolo las partes se comprometieron a reducir el total de sus emisiones de gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012. En aras de lograr tal objetivo, Costa Rica inició en el 2012 uno de los proyectos más ambiciosos en la historia ambiental del país, que consistía en lograr convertirse en uno de los primeros países carbono neutrales del mundo para el 2021, lo cual se mencionó expresamente en las sentencias de reciente cita en los siguientes términos:

“[C]uatro acciones, cuatro compromisos que, en el ámbito interno, asumirá nuestro país a partir de este momento: **la neutralidad en carbono para el año 2021, liderada por el Poder Ejecutivo a partir de ahora; un plan de gestión ambiental obligatorio para las instituciones del Estado; el aumento en la cobertura boscosa y las zonas protegidas; y la promoción, en nuestro currículo escolar y colegial, del aprendizaje sobre el desarrollo sostenible y la educación ambiental. Estos son compromisos adicionales a las obligaciones internacionales que ya hemos contraído.** Los asumimos porque creemos que si Costa Rica puede

hacerlo, con su economía diminuta y su subdesarrollo a cuestas, no existe ninguna justificación para que otras naciones no lo hagan.

Primero. A partir de este momento, Costa Rica se compromete a ser neutral en carbono, o “C-Neutral”, para el año 2021. Esta es una meta ambiciosa, que requerirá para su realización de la ayuda de todos los ciudadanos y de los próximos gobiernos. Vamos a compensar las emisiones de carbono que liberamos, con dosis equivalentes de oxígeno para que, llegado el 2021, Costa Rica no contribuya en nada con el calentamiento global y el deterioro del aire que respiramos. En verdad les digo: abolir las emisiones netas de carbono será, para nosotros, el equivalente a la abolición del ejército que hiciera don Pepe” (lo resaltado no es del original)”

De igual manera, en las mismas sentencias se señaló:

“En sintonía con la anterior declaración, Costa Rica proclamó ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Bali, Indonesia su compromiso de ser “carbono neutral” para el 2021. La declaración se convierte en un instrumento político a nivel nacional, además de tener sus consecuencias jurídicas dentro del marco de los compromisos de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En este sentido, nuestro país ha emitido un acto jurídico unilateral y válido, dentro de las atribuciones que el Derecho Internacional reconoce a las personas jurídicas internacionales, que por excelencia puede hacer un Estado ante sus homólogos para fijar una política nacional como exterior. Lo anterior claramente genera derechos y obligaciones con respecto a otros Estados, lo que le permitiría a nuestro país exigir, como ser exigido, de conformidad con el principio Pacta Sunt Servanda. (Esta Sala por lógicas razones no se refiere a supuestos extraordinarios que un Estado pueda reclamar cuando se generan de un estado de defensa y de la vulneración del principio de buena fe por otras potencias). De esta forma, de conformidad con la comunicación institucional de la Dirección de Comunicación Institucional (Cambio Climático Bali-1113) del Martes 11 de diciembre de 2007, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en el portal electrónico del www.rree.go.cr se destaca que:

“Costa Rica anunció hoy su compromiso voluntario de ser el primer país en vías de desarrollo “carbono neutral” para el 2021, y advirtió que el Protocolo de Kyoto no previó ningún mecanismo de incentivos para que los países en desarrollo conserven su cobertura boscosa primaria.

El anuncio mundial fue hecho durante Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que tiene lugar en Bali, y la meta de compensar las emisiones de carbono hasta que su efecto sea neutro (“carbono neutral”), se

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

cumplirá para el Bicentenario de la República de Costa Rica, en el año 2021.

...

Durante la Conferencia sobre Cambio Climático, Costa Rica ha insistido de que se debe completar el Protocolo de Kyoto, para enmendar una clara injusticia, dado que no se reconoce la mitigación de gases de efecto invernadero producto de la deforestación evitada”, explicó el Canciller Bruno Stagno, quien viajó hoy a Guatemala para asistir a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica.

Recordó que el Protocolo de Kyoto “sólo recompensa a quien reforesta, y excluye a quien conserva el bosque primario o hace un uso sostenible del mismo respetando los ecosistemas y los servicios ambientales que estos brindan. Debemos superar esta contradicción que estimamos inaceptable”, dijo.

En este sentido, durante la Conferencia de Bali, Costa Rica ha promovido que debe subsanarse la omisión del Protocolo de Kyoto, pues los bosques tropicales benefician a toda la humanidad fijando el dióxido de carbono que produce la industria, y de esa manera realizan una formidable contribución para mitigar el cambio climático.

...

La posición de Costa Rica, elaborada conjuntamente entre el Ministerio de Ambiente y la Cancillería, señala que aunque los países en desarrollo generan un pequeño porcentaje de las emisiones de gases de efecto invernadero, son los más vulnerables a los cambios climáticos mundiales.

...

Costa Rica ha insistido igualmente, que las soluciones al Cambio Climático deben contemplar “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, pues las naciones tienen distintas contribuciones, tanto con la contaminación ambiental, como con un desarrollo sostenible, y en consecuencia, debe involucrar tanto a países desarrollados (señalados entre los mayores contaminadores) como los países en vías de desarrollo.

...

En este sentido, Costa Rica “ha comenzado por casa”, y ha emprendido de manera voluntaria un Plan de Acción de gestión ambiental que involucra Cambio Climático, Sistema Nacional de Areas Silvestres protegidas, recurso hídrico, reducción y manejo de desechos y residuos, educación, turismo, recursos marinos, planificación y ordenamiento territorial y materiales tóxicos y peligrosos, entre otros”.

Así las cosas, a partir de lo mencionado en tales sentencias, queda claro que Costa Rica, de manera voluntaria, contrajo una obligación internacional específica y ejemplificante en materia de protección del ambiente respecto de la reducción de los gases de efecto invernadero, de modo tal que, como se indica en las mismas sentencias:

“[F]orma parte de una prioridad nacional cualquier esfuerzo de reducir la huella ambiental, porque desde la más humilde existencia de un ser humano, a la más compleja congregación, requerirá de un esfuerzo para mitigar con la ciencia y la técnica aquellas acciones que contribuyan a la emisión de GEI, en algunos casos unas mayores que otras, pero que implican asumir compromisos y responsabilidades en nuestros comportamientos con el medio ambiente por nuestra forma de vida. Por ello se hace necesario, establecer pautas normativas que vinculen más a las actividades que impactan al ambiente y que se crean para su protección, en este sentido, se hace necesario confirmar sanciones cuando se infringe estos compromisos y responsabilidades”.

Al mismo tiempo que:

“De lo dicho se desprende entonces que Costa Rica ha formulado proyectos, propuestas y estrategias en aras de lograr la carbono neutralidad, lo que implica un compromiso por parte de las autoridades públicas pero también de la sociedad en desarrollar acciones internas para reducir y remover las emisiones de carbono en un período determinado en la operación del país, lo que implica adoptar medidas para compensar las emisiones de carbono que se liberan con dosis equivalentes de oxígeno, ello a fin de que el país no contribuya con el calentamiento global y lograr que la huella de carbono sea la misma que la del 2005 que fue el año base elegido para el plan de la carbono neutralidad en Costa Rica. El primer “Programa País de Carbono Neutralidad 1.0” fue lanzado en 2012 con una estrategia nacional y un plan de acción y a pesar de que la meta no fue lograda, lo cierto del caso es que gracias a esa iniciativa, el país ha tomado acciones así como también ha dado pasos importantes para reducir sus emisiones de efecto invernadero. En ese sentido, existe constancia de que muchas empresas privadas -por su propia voluntad- adoptaron prácticas para reducir sus emisiones y compensar su huella, por lo que los resultados en el sector privado han sido muy positivos toda vez que, según datos del Ministerio de Ambiente y Energía, entre el 2012 y el 2017 un total de 96 empresas privadas de diferentes sectores productivos del país, adoptaron prácticas y transformaron sus operaciones para ser más eficientes y disminuir sus emisiones de carbono al punto de que lograron reducir 100.000 toneladas de carbono en el último lustro y 92 de esas 96 empresas ya lograron certificarse como carbono neutrales, en tanto las otras cuatro están en proceso de inventario para obtener el reconocimiento”.

Para efectos de esta acción de inconstitucionalidad que ahora se conoce, además del Protocolo de Kyoto, la Convención Marco de las Naciones Unidas

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de Copenhague mencionados en las sentencias 2012-9206 y 2024-14801, es importante señalar que Costa Rica ha suscrito tratados internacionales que tienen relación con los gases efecto invernadero que contribuyen a la crisis climática mundial, y dentro de los cuales están los que se desprenden de las quemas agrícolas. En ese sentido, por ejemplo, se tiene el Acuerdo de París, aprobado por Ley No. 9405 de 4 de octubre de 2016, el que en lo que interesa, dispone:

“Artículo 4

1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones”.

“Artículo 5

1. Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero a que se hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d), de la Convención, incluidos los bosques”.

A partir de tales numerales se desprende que Costa Rica está obligada a tomar acciones que reduzcan los efectos de la crisis climática -reducir emisiones de gases de efecto invernadero- utilizando para ello la mejor información científica posible. Por su parte, interesa mencionar que el “Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes” aprobado a través de Ley No. 8538 de 23 de agosto de 2006, también resulta de aplicación al caso concreto en vista de que, como ya mencionó supra, durante la quema de caña de azúcar se forman

contaminantes orgánicos persistentes (COP's), especialmente dioxinas y furanos.

Este convenio, dispone en lo que interesa, lo siguiente:

“Reconociendo que los contaminantes orgánicos persistentes tienen propiedades tóxicas, son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el aire, el agua y las especies migratorias a través de las fronteras internacionales y depositados lejos del lugar de su liberación, acumulándose en ecosistemas terrestres y acuáticos, (...)”

“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”.

“ARTÍCULO 5

Medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción no intencional

Cada Parte adoptará como mínimo las siguientes medidas para reducir las liberaciones totales derivadas de fuentes antropógenas de cada uno de los productos químicos incluidos en el anexo C, con la meta de seguir reduciéndolas al mínimo y, en los casos en que sea viable, eliminarlas definitivamente:

(...)

“ANEXO C

PRODUCCIÓN NO INTENCIONAL

(...)

Parte III

Categorías de fuentes

Pueden también producirse y liberarse en forma no intencionada dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados, pentaclorobenceno(*), hexaclorobenceno y bifenilos policlorados a partir de las siguientes categorías de fuentes, en particular:

(*)(Así adicionado el producto anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 36738 del 21 de febrero del 2011)

a) Quema a cielo abierto de desechos, incluida la quema en vertederos;

(...)”.

En la misma línea se tiene el “Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono” aprobado por Ley No. 7228 de 6 de mayo de 1991 que, en lo que interesa, dispone:

“ARTICULO 1

Definiciones

A los efectos del presente Convenio:

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

1. Por "capa de ozono" se entiende la capa de ozono atmosférico por encima de la capa límite del planeta.
2. Por "efectos adversos" se entiende los cambios en el medio físico o las biotas, incluidos los cambios en el clima, que tienen efectos deletéreos significativos para la salud humana o para la composición, resistencia y productividad de los ecosistemas tanto naturales como objeto de ordenación o para los materiales útiles al ser humano (...)"

"ARTICULO 2

Obligaciones generales

1. Las partes tomarán las medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en que sean parte, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono.
(...)

b) Adoptarán las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperarán en la coordinación de las políticas apropiadas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas bajo su jurisdicción o control en el caso de que se compruebe que estas actividades tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación o probable modificación de la capa de ozono;
(...)"

Asimismo, Costa Rica también ha suscrito el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", el cual fue aprobado por Ley No. 7416 de 30 de junio de 1994. De este instrumento interesa resaltar que en el Preámbulo se establece:

"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."

Mientras que el artículo 14 del mismo instrumento dispone:

"ARTICULO 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso

1.- Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.
- b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

- c) Promoverá, con carácter recíproco, la notificación, el intercambio de información y las consultas acerca de las actividades bajo su jurisdicción o control que previsiblemente tendrían efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros Estados o de zonas no sujetas a jurisdicción nacional, alentando la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, según proceda.
- d) Notificará inmediatamente, en caso de que se originen bajo su jurisdicción o control peligros inminentes o graves para la diversidad biológica o daños a esa diversidad en la zona bajo la jurisdicción de otros Estados o en zonas más allá de los límites de la jurisdicción nacional, a los Estados que puedan verse afectados por esos peligros o esos daños, además de iniciar medidas para prevenir o reducir al mínimo esos peligros o esos daños. Y
- e) Promoverá arreglos nacionales sobre medidas de emergencia relacionadas con actividades o acontecimientos naturales o de otra índole que entrañen graves e inminentes peligros para la diversidad biológica, apoyará la cooperación internacional para complementar esas medidas nacionales y, cuando proceda y con el acuerdo de los Estados o las organizaciones regionales de integración económica interesados, establecerá planes conjuntos para situaciones imprevistas.

2.- La Conferencia de las Partes examinará, sobre la base de estudios que se llevarán a cabo, la cuestión de la responsabilidad y reparación, incluso el restablecimiento y la indemnización por daños causados a la diversidad biológica, salvo cuando esa responsabilidad sea una cuestión puramente interna”.

No puede dejarse de lado la “Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África”, aprobada por Ley No. 7699 de 3 de octubre de 1997, por cuanto la crisis climática está afectando la biodiversidad así como los ecosistemas a nivel global y la desertificación ya se está observando en diversas regiones del mundo y no solo en África, por lo que al suscribir esta convención, el Estado se ha comprometido a actuar a lo interno para prevenir la desertificación a nivel mundial, y para ello, en el Anexo III, específicamente referido a América Latina y el Caribe, se acuerda adoptar medidas y políticas nacionales de desarrollo sostenible de actividades agrícolas, forestales, gestión sostenible de los recursos naturales, conservación y utilización sostenible de la

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

biodiversidad de acuerdo con la Convención sobre la Diversidad Biológica, entre otras medidas. Al respecto, interesa resaltar que el numeral 8 establece:

“Artículo 8

Relación con otras convenciones

1. Las Partes alentarán la coordinación de las actividades que se lleven a cabo con arreglo a la presente Convención y, en el caso de que sean Partes en ellos, con arreglo a otros acuerdos internacionales pertinentes, en particular la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención sobre la Diversidad Biológica, con el fin de obtener las mayores ventajas posibles de las actividades que se realicen en virtud de cada acuerdo, evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos. Las Partes fomentarán la ejecución de programas conjuntos, sobre todo en materia de investigación, capacitación, observación sistemática y reunión e intercambio de información, en la medida en que dichas actividades puedan contribuir a alcanzar los objetivos de los acuerdos de que se trate.

(...)”.

Así las cosas, es más que evidente que Costa Rica también cuenta con un buen sustento normativo internacional que imponen obligaciones internacionales para adoptar medidas a nivel interno capaces de tutelar el derecho al ambiente.

XIII.- Sobre la inconstitucionalidad aducida por la parte accionante.- Conforme se desprende del memorial de interposición de esta acción de inconstitucionalidad, el cuestionamiento de fondo que se plantea está dirigido a la tutela y preservación del derecho al ambiente, toda vez que, según los accionantes, las normas impugnadas son omisas en cuanto a la exigencia de una evaluación de impacto ambiental previa a la realización de una quema agrícola, lo que, en su criterio, lesiona el derecho al disfrute de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como también contribuye a poner en entredicho la obligación del Estado costarricense -adquirida en múltiples tratados internacionales- de tutelarlos y de actuar preventivamente para preservarlos, todo lo cual, indiscutiblemente, afecta el derecho a la salud y a la vida, por cuanto son derechos fundamentales que se encuentran en estrecha interrelación con el ambiente. El principal argumento de los accionantes se sustenta en que las quemas

agrícolas, especialmente las de caña de azúcar, producen afectaciones en el suelo, la vegetación, el aire, la atmósfera, la fauna silvestre y, en definitiva, en la salud y calidad de vida de las personas, sobre todo por la emanación de gases, todo con efectos significativos, dañinos y nocivos. En tal sentido, los accionantes fundamentan las lesiones al ambiente derivadas de las quemas agrícolas, entre otros, en el criterio técnico emitido por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental mediante oficio SG-AG-478-08 de 16 de abril de 2008, en el cual se hace una síntesis de los principales efectos que las quemas podrían tener sobre los diferentes componentes del sistema de cultivo de caña de azúcar, para lo cual se menciona textualmente, lo siguiente:

“1. Suelos:

- Pérdida de nutrientes por evaporación y calcinamiento del suelo debido al aumento de temperatura producto de la quema.
- Perdida de materia orgánica de la superficie de suelo que se transforma en gases y humo blanco.
- La materia orgánica se calcina y mineraliza por efecto del calor y se convierte en carbón o en cenizas, convirtiéndose en minerales inertes.
- Efecto potencial negativo sobre el agua del suelo, al disminuir la humedad del área de cultivo y posibles efectos en los montos acuíferos superficiales.
- Provoca cambios en la composición biológica del suelo debido a la muerte de la flora y fauna microbiana, las poblaciones de microorganismos y bacterias asociados y hongos presentes en el suelo disminuyendo la capacidad de regeneración del suelo y un empobrecimiento del suelo.
- Aumenta las probabilidades de mayor erosión y pérdida de la capa superior del suelo debido a una mayor exposición y arrastre del suelo por la escorrentía de agua superficial o por la erosión eólica (viento).
- Existe un cambio en la composición físico-química del suelo, provocando una pérdida de nitrógeno (“efecto much”) debido a la pérdida de las hojas (paja), que debería incorporarse por descomposición natural al suelo.
- Lo anterior provoca un aumento en el uso de fertilizantes químicos y otros productos (plaguicidas, herbicidas, etc). aumentando los costos de producción y disminuye la sostenibilidad del área de cultivo.

2. Vegetación:

- Pérdida temporal de la cobertura vegetal y especies de flora silvestre asociadas. productoras de comida y hábitat para especies silvestres (aves, roedores, reptiles, etc).
- Cambio en la estructura del agro-ecosistema y desplazamiento de hábitats asociado a especies de fauna silvestre, producto del fuego.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

3. Aire y atmósfera:

- Existe una relación directa de los factores climáticos y el efecto de las quemas en la contaminación del ambiente, principalmente asociado a la generación de gases, humo blanco y partículas en suspensión.
- Genera una lluvia de trozos de cenizas y partículas en suspensión (ollín) y humo blanco sobre el área de influencia, contiguo a las quemas, principalmente sobre los poblados o ciudades adyacentes.
- La presencia de cenizas aumenta la concentración de potasio, el cual provoca un efecto corrosivo sobre las superficies (casas, autos, techos, etc), mancha la ropa y provoca basura, que afecta la calidad del paisaje.
- La lluvia de partículas está acompañada de un aumento de los niveles de gases producto de la combustión de la caña, generando una mayor concentración de: bióxido de carbono (CO₂) y monóxido de carbono (CO, tóxico para la salud), ambos contribuyen al efecto invernadero; el monóxido de nitrógeno (tóxico); el anhídrido sulfuroso (que mezclado con el agua atmosférica provoca lluvia ácida, la cual afecta los ojos y la vegetación natural) y el anhídrido carbónico (que afecta las vías respiratorias y los ojos).
- Las hojas de la caña de azúcar contienen “fibras de sílica biogénica” emitidas por las quemas: que, se les atribuye efectos carcinógenos, que podrían afectar a los trabajadores.
- La presencia de mayores niveles de monóxido de carbono (CO), en el área de influencia, podría afectar la oxigenación del corazón y el riesgo de pacientes con enfermedades arteriales coronarias

4. Fauna silvestre:

- Muerte de aves y pichones o pérdida de nidos y huevos, producto del fuego; principalmente, especies asociadas a áreas abiertas como pastizales, charrales, o áreas de ecotono.
- Muerte de especies de reptiles, principalmente, serpientes y tortugas de tierra.
- Muerte de especies de mamíferos, principalmente crías y juveniles, ratas arroceras, conejos de monte, taltuzas y armadillos.
- Muerte o desplazamiento de hábitat de marsupiales principalmente, zorro pelón”.

Los accionantes refieren que con esta acción de inconstitucionalidad no pretenden la anulación de las normas que impugnan, sino, más bien, que esta Sala emita una sentencia interpretativa que pueda suplir el vacío normativo que existe al no exigirse una evaluación de impacto ambiental previa a la realización de las quemas agrícolas o, lo que es lo mismo, la disconformidad de los accionantes no es con el contenido de esas disposiciones, sino con la omisión por lo que no regulan. De igual manera, son del criterio de que tal omisión normativa es contraria al derecho fundamental a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente

equilibrado consagrado en el artículo 50 de la Constitución Política, así como también resulta contraria al artículo 21 constitucional por cuanto se lesiona el derecho a la salud y se pone en riesgo la vida de las personas. Además, estiman que se vulnera lo siguiente:

- a) el principio preventivo en materia ambiental.
- b) el principio de objetivación de la tutela ambiental.
- c) lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención sobre Diversidad Biológica en cuanto dispone el deber de los Estados de establecer mecanismos de evaluación de impacto ambiental para las actividades o proyectos que puedan tener efectos importantes sobre la diversidad biológica.
- d) no es acorde a los compromisos adquiridos por el Estado en cuanto a la reducción de contaminantes orgánicos persistentes, a la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero y de gases que agotan la capa de ozono.

XIV.- Sobre la reforma del ordenamiento jurídico interno respecto de la realización de las quemas sobre terreno de uso agrícola y pecuario. De conformidad con lo expuesto, el ordenamiento jurídico costarricense regula lo concerniente a la realización de las quemas sobre terrenos de uso agrícola, bajo un régimen de autorizaciones que depende, propiamente, de la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería para la emisión de las autorizaciones correspondientes, tal como se regula en el artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos que se impugna en esta acción de inconstitucionalidad, por la omisión de considerar la realización de un previo estudio de impacto ambiental para emitir tales autorizaciones. La Sala no soslaya la reciente aprobación y entrada en vigencia de la Ley número 10.942, de 14 de abril de 2026, publicado en el Alcance número 73 al Diario Oficial La Gaceta número 106, de 10 de junio de 2026, denominada “Ley para el cumplimiento, control y penalización de las quemas en

terrenos de aptitud agrícola y pecuaria; reforma del artículo 24 de la Ley 7779, Ley de Uso, Manejo y Conservación de suelos, del 30 de abril de 1998; reforma del artículo 229 y adición del artículo 253 ter a la ley 4573, Código Penal, del 4 de mayo de 1970”, a través de la cual se pretende regular de mejor manera la situación en torno a la realización de quemas para uso agrícola y pecuario, a través de la confirmación de que corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería la emisión de las autorizaciones respectivas, pero a partir de la actuación de una instancia específica de coordinación interinstitucional a nivel nacional, con posibles ramificaciones cantonales. En lo conducente, la Ley 10.942 señala expresamente:

“ARTÍCULO 1- Objeto de la ley

La presente ley establece un marco regulatorio para las quemas controladas en terrenos de aptitud agrícola y pecuaria, el cual buscará garantizar la protección de la salud pública y el medio ambiente al aplicar medidas de prevención, fiscalización y penalización que deberán acatarse al ejecutar esta práctica agrícola.

ARTÍCULO 2- Permiso de quema

Para realizar quemas controladas en terrenos de aptitud agrícola y pecuaria es necesario contar con la autorización escrita, otorgada por la dependencia local o regional que resulte competente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) conforme a lo establecido en el reglamento de la presente ley.

ARTÍCULO 3- Fiscalización

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), así como las municipalidades deberán fiscalizar, en forma conjunta o separadamente, la realización de las quemas con visitas a campo, verificando el cumplimiento de las condiciones y requisitos especificados en el permiso otorgado.

De existir un desacato de las condiciones y requisitos, la institución pública facultada para la fiscalización que conozca del incumplimiento notificará al MAG sobre el hecho para que este realice las advertencias del caso al propietario o responsable de la plantación, se suspenderá la quema, levantará un acta con la información requerida y presentará la denuncia penal correspondiente.

ARTÍCULO 4- Suspensión

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

Si como consecuencia de la quema controlada se genera un riesgo inminente y notorio para la salud y seguridad de la población inmediata o al ambiente, el Ministerio de Salud, así como el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) o la municipalidad, podrán solicitar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) suspender temporal o definitivamente la quema, levantando el acta que justifique los motivos por los cuales se ordenó la suspensión. Una vez controlado el riesgo, se levantará la orden de suspensión, permitiéndose continuar con la quema.

ARTÍCULO 5- Denuncia

El propietario legítimo del terreno o su representante, el arrendatario o el poseedor legítimo del terreno, en un plazo máximo de 48 horas, deberán presentar la denuncia respectiva ante las autoridades competentes cuando la quema haya sido provocada por actos de vandalismo, situaciones accidentales o fuerza mayor.

ARTÍCULO 6- Responsabilidad de las instituciones en la denuncia de infracciones

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), el Ministerio de Salud o la municipalidad respectiva, que tengan conocimiento de cualquier infracción a las disposiciones establecidas en la presente ley, están obligados a presentar la denuncia penal correspondiente y coordinar con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para que este ejerza las acciones necesarias a fin de revocar el permiso otorgado.

ARTÍCULO 7- Se reforma el artículo 24 de la Ley 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos, del 30 de abril de 1998. El texto es el siguiente:

Artículo 24- Para realizar quemas en terrenos de aptitud agrícola y pecuaria deberán seguirse las indicaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), conforme al permiso extendido para los efectos, según el reglamento de quemas agrícolas controladas vigente, así como lo que disponen para el efecto la Ley 7554, Ley Orgánica del Ambiente, del 4 de octubre de 1998, y la Ley 4573, Código Penal, del 4 de mayo de 1970.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería conformará un Comité Interinstitucional Permanente de Control y Supervisión de Quemas, como órgano asesor en materia de política pública y regulatoria de quemas agrícolas, garantizando que estas se ejecuten en armonía con la protección del medio ambiente y la salud pública.

Este Comité Interinstitucional Permanente estará conformado de la siguiente manera:

- a) Un representante titular y uno suplente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), quien presidirá.
- b) Un representante titular y uno suplente del Ministerio de Salud.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

c) Un representante titular y uno suplente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) del Ministerio del Ambiente y Energía (Minae).

d) Dos representantes titulares y dos suplentes de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria.

Dichos representantes serán elegidos por el jerarca de cada una de las instituciones y de la Cámara respectivamente.

El Comité Interinstitucional Permanente promoverá la creación de comités locales para la consecución de sus fines, en las regiones del país que lo estime conveniente, conformado por los representantes locales de las instituciones y organizaciones que integran el mismo Comité Interinstitucional Permanente. No obstante, en dichos comités locales también podrán integrarse:

a) Un representante de la municipalidad del cantón en que tenga su sede el comité local. La municipalidad respectiva podrá delegar su representación en cualquier organización distrital o cantonal existente representativa de intereses colectivos o difusos, debidamente conformada según la ley correspondiente.

b) Un representante del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

c) Un representante del Ministerio de Seguridad Pública.

Reglamentariamente se definirán las funciones y esquema organizacional y operativo del Comité Interinstitucional Permanente, así como de los comités locales.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) pondrá a disposición del público, para consulta, la información relativa a los permisos de quemas agrícolas controladas que se hayan otorgado, garantizando el acceso a la información pública. Reglamentariamente se definirá el tipo de información que estará disponible, los medios de consulta y el procedimiento para tener acceso a ella.”

De la lectura del texto normativo, se advierten tres detalles importantes que merecen ser destacados. El primero, que se mantiene el papel del Ministerio de Agricultura y Ganadería como la instancia encargada de la emisión de las autorizaciones para la realización de las quemas de uso agrícola y pecuario -esta última, una especificación agregada a la de uso agrícola-, pero con un expreso mandato de coordinación interinstitucional con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía, y las municipalidades. El segundo, que se

reforma expresamente el artículo 24 de la Ley 7779 impugnado en esta acción, manteniendo prácticamente incólume el primer párrafo -que es lo propiamente cuestionado en este proceso-, pero añadiendo del párrafo segundo en adelante. El tercero, que en esta reforma al artículo 24 de la Ley 7779 se crea el denominado “Comité Interinstitucional Permanente de Control y Supervisión de Quemas” como órgano asesor en materia de política pública y regulatoria en materia de quemas agrícolas, con la intención de garantizar que las quemas se ejecuten “en armonía con la protección del medio ambiente y la salud pública”. La reforma al referido artículo 24 considera también cómo estaría integrado este Comité, la posibilidad de fomentar la creación de comités locales, y la publicidad que el Ministerio de Agricultura y Ganadería hará de “la información relativa a los permisos de quemas agrícolas controladas que se hayan otorgado”; además, se indica que vía reglamento se definirán las funciones y organización del Comité, así como el tipo de información que estará disponible.

En este sentido, en cuanto al aspecto medular de la impugnación que plantean los accionantes -cual es la omisión de la realización de un estudio de impacto ambiental para autorizar la realización de las quemas- la ley recientemente en vigor dista de incidir de alguna manera concreta en la normativa impugnada, ya que es igualmente ayuno de una referencia expresa en torno a lo planteado por los accionantes, por lo que su cuestionamiento se mantiene en cuanto a ello, al carecer la reforma de un efecto directo sobre la normativa en los términos aducidos por los accionantes, en la medida que la modificación aprobada no deroga, ni modifica, sino que sólo precisa, especifica o complementa lo ya preceptuado en el primer párrafo del artículo 24 de la Ley 7779. Al mismo tiempo se evidencia que, si bien se considera la actuación interinstitucional a través de la creación del Comité de referencia, lo cierto es que, en el marco general de la

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

protección al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la Sala considera que, a pesar de la aprobación de esta ley, igualmente resulta procedente el pronunciamiento que en esta sentencia se adopta, tal como se expone en los siguientes considerandos.

XV.- Sobre la valoración de lo aducido por los accionantes y la necesidad de una interpretación integrada del ordenamiento jurídico.- A partir de todo lo dicho supra, es claro que el ordenamiento vigente permite la realización de quemas en terrenos para uso agrícola, y establece una regulación para que las mismas puedan ser realizadas, otorgando al Ministerio de Agricultura y Ganadería un eje especial en el proceso de otorgamiento de tales permisos, para lo cual puede -o deberá- establecer coordinaciones con el Ministerio del Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación -ver artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y su reforma aprobada mediante Ley 10.942, artículo 85 del Reglamento a dicha ley, y artículos 4 y 12 del Reglamento de quemas controladas-. No obstante, para la resolución de esta acción de inconstitucionalidad, se torna indispensable abordar el tema planteado con base en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, es imprescindible recordar que la sentencia que sea dictada por la Sala, más que un acto procesal que pone término a un conflicto jurídico, es una decisión con efectos jurídico-materiales de trascendencia y alcance general, debido a que, en el fondo, lo que se realiza es una labor de interpretación de valores, principios e integración del derecho y, por ende, se trata de una sentencia que tiene un impacto significativo en la esfera pública, económica, política y social del país, con lo cual puede incidir en la manera en que se interpretan y aplican las leyes, las políticas públicas, la estructura de la sociedad y el tratamiento que dentro de ésta se le da a temas de interés nacional. El tema de

fondo objeto de este proceso, es de gran relevancia nacional, y la decisión que ahora adopta este Tribunal, se posiciona en estrecha vinculación con el derecho a la salud y a la vida de la población frente a la necesidad del uso racional así como adecuado de los recursos naturales y la obligación que tiene el país de propiciar un desarrollo sostenible.

Debe tenerse presente lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, según el cual, “la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes”, por lo que corresponde a las personas -tanto públicas como privadas- ajustarse no solo al ordenamiento jurídico sino también a los precedentes emitidos por este Tribunal. Así las cosas, no es posible hacer excepciones genéricas para exonerar el cumplimiento de obligaciones ambientales, pues con ello se corre el riesgo de desconstitucionalizar la garantía de respuesta estatal en defensa del ambiente. Dicho lo anterior, en segundo lugar, no queda la menor duda de que el Estado de Costa Rica ha asumido obligaciones que se derivan de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a favor de la protección del ambiente, entre las cuales se encuentra lo relativo a la reducción de gases de efecto invernadero, la protección de los ecosistemas, la explotación racional de los recursos naturales, la calidad ambiental, la sobrevivencia de las especies de flora y fauna, pero también la protección del ser humano para que disfrute una vida saludable en armonía con la naturaleza.

En tal sentido, no puede obviarse que Costa Rica también es un país signatario de la Cumbre de la Tierra, en donde se incluyeron varios aspectos clave para el desarrollo sostenible que incluyen la protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo social y económico, la colaboración internacional, la participación de todos los sectores de la sociedad en las metas planteadas, entre

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

otros, y respecto de lo cual esta Sala también se ha manifestado en sentencia 2004-9927 al decir que:

“La declaración que se hizo en la Cumbre de la Tierra en 1992, se proclamó y reconoció la naturaleza integral e independiente del planeta, ello significa la aceptación de ciertos principios que informan la transición de los actuales estilos de desarrollo a la sostenibilidad. Los Estados signatarios, entre los que figura Costa Rica, se comprometieron, dentro de la preservación del desarrollo sostenible, a la protección sobre todo del ser humano. Se partió del principio de que toda persona tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; se incluyó el derecho de las generaciones presentes y futuras a que el desarrollo se realice de modo tal que satisfaga sus necesidades ambientales y de progreso; se mantuvo la potestad soberana de los Estados de explotar sus recursos, recalcando su responsabilidad de asegurar que las actividades que realicen dentro de su jurisdicción y control no causen daños ambientales a otros Estados o áreas más allá de los límites de su jurisdicción nacional. Establecieron el deber de los Estados de cooperar en la conservación, protección y restauración del ambiente y sus responsabilidades comunes en ese sentido; de ese modo, la cooperación internacional en la promoción y apoyo del crecimiento económico y el desarrollo sostenible permitirá abordar mejor los problemas de la degradación ambiental. Asimismo, se impuso un deber especial a los países desarrollados fundado en su responsabilidad en la búsqueda del desarrollo sostenible, dada la evidente presión que ejercen en el ambiente global las tecnologías que desarrollan y los recursos financieros que poseen”.

De esta manera, la valoración que efectúa la Sala se encuentra relacionada con este tema que, desde hace tiempo, ha causado controversia entre diversos sectores de la sociedad, especialmente entre aquellos que utilizan las quemas agrícolas como una herramienta en su proceso de producción, los sectores ambientalistas del país y las personas que, de una u otra forma, se sienten afectados por los resultados que esas prácticas provocan en sus comunidades y en sus vidas a nivel particular.

En este sentido, y desde la perspectiva de interpretación de los derechos fundamentales, la Sala dilucida el sentido correcto del texto que causa la controversia, proveyendo de una regla de interpretación a la Administración y a las partes involucradas, de modo que todas ellas deberán ajustar su criterio y actuaciones a la regla que se deduce de la interpretación de la Sala, lo que a la vez

significa que no corresponde al Tribunal decidir la situación de hecho base, por lo que deberán ser las autoridades administrativas, en atención a lo dispuesto por la Sala y por el ordenamiento jurídico, las que deberán resolver cada caso concreto de conformidad con el correcto sentido de las normas aplicables, según aquí se provee -ver, en sentido similar, sentencia 96-1633-. Dicho lo anterior, no queda duda entonces de que para valorar la normativa que se cuestiona en esta acción de inconstitucionalidad, y para efectos de la sentencia que se dicta, se tomará en cuenta las consecuencias sociales, económicas y ambientales en relación con el desarrollo sostenible que debe propiciar el país, la obligatoriedad de lo que se ordene y la gran trascendencia que producirá en el derecho al disfrute de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en estrecha interrelación con el derecho a la salud y a la vida.

XVI.- Sobre la situación planteada.- De la valoración de la normativa cuestionada por omisión, se tiene que las quemas -en terrenos de aptitud agrícola- se pueden realizar siempre y cuando se sigan las indicaciones que emita el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual extiende un permiso mediante el cual se autorizan y en el que se exige que se adecuen a lo dispuesto en el Reglamento para Quemias Agrícolas Controladas, que es Decreto Ejecutivo No. 35368-MAG-S-MINAE de 6 de mayo de 2009. En atención a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos No.7779 de 23 de abril de 1998, al realizarse la quema se debe cumplir con lo que dispone la Ley Orgánica del Ambiente y el Código Penal. De igual manera, el artículo 85 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos dispone que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía, así como el Ministerio de Salud, deben emitir los principios fundamentales mediante los cuales se autoriza la práctica de quemias en

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

actividades agrarias. Por su parte, el Reglamento para Quemadas Agrícolas Controladas regula el trámite para el otorgamiento de los permisos de estas quemadas, su alcance y las medidas de prevención y, en tal sentido, dispone que la autorización se otorga por la dependencia local o regional del Ministerio de Agricultura y Ganadería que sea competente. Además, establece que en el caso de terrenos por quemar que sean de vocación agrícola y estén ubicados contiguo a reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos nacionales, la oficina del Ministerio de Agricultura y Ganadería que corresponda, deberá solicitar a la oficina del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del sitio adonde está ubicado el inmueble, que emita su criterio técnico y, en caso de que sea negativo, ese ministerio está obligado a acatarlo.

Este reglamento también establece algunos requisitos para la realización de las quemadas, como que se deben delimitar rondas cortafuegos en el área a quemar para evitar que pase a otros sitios; se deben ubicar herramientas, agua y equipos en puntos estratégicos próximos y accesibles al área por quemar para mitigar la intensidad del fuego en caso de una emergencia; no se permite la presencia de menores de edad y la quema debe realizarse por al menos dos personas mayores de edad, contra el viento y a favor de pendiente después de las 16:00 horas y antes de las 7:00 horas, y en caso de que el terreno esté ubicado a menos de 200 metros de centros de salud, guarderías, escuelas, centros de enseñanza o albergues diurnos de asistencia social, la quema debe iniciarse después de las 19:00 horas y debe terminar antes de las 4:00 horas; también, que no se puede ingresar al terreno mientras el fuego sea riesgoso y las personas encargadas no se pueden retirar del lugar hasta asegurarse de que el fuego quede completamente apagado; el responsable de la quema debe notificar a los colindantes con al menos dos días de

antelación, el día y ahora en que se llevará a cabo la quema y solo se puede realizar por los flancos del lote para que las especies silvestres no queden atrapadas dentro del fuego.

Este reglamento igualmente dispone que los funcionarios de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, y de Ambiente y Energía, así como de Salud, o bien de la municipalidad del lugar, que tengan conocimiento de cualquier infracción, deben presentar la correspondiente denuncia penal, pero también pueden realizar fiscalizaciones de las quemas para verificar el cumplimiento de los requisitos y las condiciones otorgadas en el permiso. Es importante mencionar, además, que la Ley de Cercas Divisorias y Quemas No. 121, de 22 de octubre de 1909, que se impugna en su artículo 5, es una ley preconstitucional y, por ende, este numeral reúne condiciones muy particulares que no pueden dejarse de lado. Sobre este tema, mediante sentencia 2003-5264, señaló la Sala:

“Al respecto, debe señalarse que las normas preconstitucionales, por el sólo hecho de serlo, no resultan inconstitucionales. Solamente lo son en la medida en que contraríen o sean incompatibles con normas o principios previstos en la nueva norma fundamental. El artículo 197 de la Constitución Política indica que al entrar en vigencia esa Carta Fundamental, se mantiene en vigor el ordenamiento jurídico existente, mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la misma Constitución”.

En el caso bajo estudio, la Sala aprecia que, bajo la literalidad de las normas, no se considera que se contraría lo dispuesto en los artículos 7, 21, 50 y 89 de la Constitución Política y, por el contrario, por la vía de la interpretación, se puede precisar aún más a lo establecido por el resto del ordenamiento jurídico, todo en aras de la protección al derecho al ambiente, precisión que resulta apropiada incluso a pesar de lo preceptuado en la reforma introducida mediante la Ley 10.942. Obsérvese que, en tesis de principio, se prohíbe las quemas en los campos, pero establece la excepción de que se puedan efectuar cuando se trate de

desmontes para habilitar terrenos con fines agrícolas, siempre y cuando la autoridad política local conceda un permiso previo y se observen las disposiciones de los artículos 1, 3 y 4 de la Ley de 20 de junio de 1854, según los cuales cualquier persona que haya de dar fuego en un terreno contiguo a otro que esté sembrado, debe abrir una ronda de 50 varas de ancho desde la cerca medianera -25 varas en caso de terrenos de encierros inmediatos de pasto- y esa ronda ha de barrerse antes de dar fuego al terreno, además está obligado a no hacerla en día de viento, a tener agua cerca para apagarla en caso de emergencia y a no retirarse del lugar hasta que el fuego se haya apagado. Esta normativa preconstitucional también dispone que se deben exigir las garantías y precauciones convenientes para evitar mayor destrucción que la que se pretende en perjuicio de terceros, notificación con dos días antes a los colindantes del día y hora en que se llevará a cabo la quema, la cual no se autorizaría en caso de que se pretenda realizar a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros o en los campos situados a menos de 200 metros de radio de los manantiales que nazcan en los terrenos planos, disponiéndose finalmente que quien hiciera la quema debe pagar los daños y perjuicios que se causen como consecuencia del fuego y en caso de que se infringiere la norma, se deberá estar a lo que dispusiera el Código Penal.

De tal manera, es claro que la integralidad de la normativa impugnada sí establece instancias de regulación y la necesidad de realizar la actividad de quema previa autorización de parte de las instancias gubernamentales allí señaladas, por lo que sería impropio aducir una ausencia de regulación absoluta, o bien, una falta de atención o interés de parte del Estado para regular y controlar la actividad, interés que se muestra, incluso, considerando la reciente aprobación de la Ley 10.942 de referencia. No obstante, de conformidad con el amplio andamiaje normativo que en esta materia se provee, según ha quedado plenamente señalado

al referir el ordenamiento conglobante compuesto por las normas nacionales y las de origen internacional que deben respetarse, sí resulta necesario señalar aspectos que la normativa cuestionada ciertamente no contempla, ni regula -como tampoco lo hace la Ley 10.942 en cuestión-, los cuales, a la luz de todo lo señalado en los considerandos anteriores, podrían implicar lesiones al derecho al ambiente, así como a la salud y eventualmente a la vida de las personas, si se hace una lectura separada y desarticulada de las normas aplicables. Desde esta perspectiva, y a pesar de que, según el ordenamiento jurídico costarricense, el Ministerio de Ambiente y Energía es el ente rector en materia ambiental, lo cierto del caso es que, a partir de esta normativa, su intervención en los procesos de quemas agrícolas es mínima -por no decir que nula- y se limita tan solo a ser coparticipe en la emisión de principios fundamentales bajo los cuales se pueden autorizar las quemas agrícolas; se aprecia, en todo caso, que bajo lo previsto por la reforma introducida por la Ley 10.942, el MINAE sí tiene una mayor participación en el referido Comité Interinstitucional, participación que, en todo caso, merece ser precisada, tal como se indica a continuación. Recuérdese que la Ley Orgánica del Ambiente, en sus artículos 83 y 84, creó la Secretaría Técnica Nacional Ambiental como un órgano de desconcentración máxima de dicho Ministerio, cuyo propósito fundamental es armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, analizar las evaluaciones de impacto ambiental, recomendar las acciones necesarias para minimizar el impacto sobre el medio, así como las técnicas convenientes para recuperarlo, realizar inspecciones de campo correspondientes antes de emitir sus acuerdos así como también monitoreo y control de sus resoluciones. Sin embargo, a pesar de la relevancia de su intervención en cualquier proceso o actividad a realizar en relación con el ambiente, de la normativa impugnada -incluyendo la reciente Ley 10.942- se desprende que la participación

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental es absolutamente nula; ni siquiera se menciona en alguna de las normas cuestionadas, ni en las reformadas, a pesar de que es la institución que, justamente, es la encargada de determinar la procedencia de las evaluaciones ambientales que se echa de menos por la parte accionante -en criterio de los accionantes, propiamente un estudio de impacto ambiental-. En este punto, interesa recordar que la “*evaluación de impacto ambiental (EIA)*” es un concepto genérico de todo el proceso de evaluación, de modo tal que abarca la evaluación ambiental inicial que se plantea ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el formulario que esta decide que se deberá utilizar, así como el proceso de análisis de la significancia del impacto ambiental y el estudio de mayor profundidad que se debe hacer a algunas actividades, obras o proyectos, como sería, por ejemplo, el estudio de impacto ambiental -que no es el único dentro de las opciones de que dispone la Secretaría Técnica- así como el posterior proceso de control y seguimiento ambiental de la actividad, obra o proyecto en ejecución. Por su parte, el concreto “*estudio de impacto ambiental (EsIA)*”, es una fase o una parte de todo el proceso amplio de evaluación de impacto ambiental y que solo algunas actividades, obras o proyectos deben realizar de acuerdo con los criterios a partir de los cuales decidirá la Secretaría Técnica. De esta manera, no todas las actividades requieren que se realice una valoración a profundidad en los términos del artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente; sin embargo, es sólo la Secretaría Técnica Nacional Ambiental la encargada de decidir cuáles sí y cuales no, así como también qué tipo de instrumento de valoración se requiere en aras de profundizar y detallar más en el análisis ambiental que tiene como fin último, tutelar y proteger el derecho al ambiente. No obstante, a pesar de que dicha Secretaría Técnica Nacional Ambiental -como órgano técnico creado al efecto-, debería de intervenir y determinar -con criterios técnico-científicos- si

efectivamente una quema agrícola específica y programada, acarrea o no un perjuicio al ambiente, lo cierto del caso es que en ninguna de las normas cuestionadas o en las reformadas se exige su intervención y, mucho menos, que realice un control o seguimiento efectivo sobre la materia, lo cual se observa a pesar de que el artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos hace referencia expresa a la obligación de seguir lo que al efecto dispone la Ley Orgánica del Ambiente, la cual -a su vez- ha sido la que ha creado a aquella Secretaría. Ciertamente, los criterios técnicos pudieren concluir que no toda quema agrícola requiere de un estudio de impacto ambiental riguroso y específico, pero también, será solo a partir de la ciencia y de la técnica que se podría determinar cuándo y el tipo de instrumento de valoración se pudiere hacer en aras de tutelar el derecho al ambiente; decisión que solo le correspondería a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y, por ende, en el contexto actual será solo a partir de ese tipo de determinación técnica que se debería de otorgar el permiso para que se haga una quema agrícola, las condiciones bajo las cuales se deberá hacer, los requisitos a cumplir, así como el tipo de seguimiento y control que se deberá efectuar y a cuáles entidades les corresponde -medidas preventivas, correctivas y de compensación, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10.942-. Esta Sala ha manifestado en reiteradas ocasiones, que su propia competencia en materia ambiental no es la de un órgano técnico que pueda establecer los parámetros y condiciones bajo las cuales una actividad produce o no infracción al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pero, a la vez, sí ha determinado que es a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como órgano técnico creado al efecto, la que debe determinar si efectivamente el proyecto, obra o actividad de interés, acarrea o no un perjuicio en el ambiente -ver entre otras, sentencia 2006-9513-.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

En consecuencia, la situación es clara, pues ha quedado acreditado que la normativa cuya omisión se está cuestionando en esta acción de inconstitucionalidad, debe ser entendida bajo una contextualización integral en aras de brindar la protección que el derecho al ambiente requiere para los tiempos actuales y en atención a los convenios internacionales suscritos por Costa Rica, entiendo a partir de dicha contextualización que en la especie dista de configurarse una lesión a lo dispuesto en los artículos 7, 21, 50 y 89 de la Constitución Política, de los principios preventivo, de objetivación de la tutela ambiental, y que permita cumplir, además, con las obligaciones que Costa Rica ha contraído en la Convención sobre la Diversidad Biológica, en materia de protección de la capa de ozono, reducción de los gases efecto invernadero y de los contaminantes orgánicos persistentes, colaboración para evitar la desertificación por sequía, entre otros debidamente señalados líneas arriba.

XVII.- En mérito de lo dicho, y según se ha expuesto ampliamente en considerandos anteriores, las normas cuya inconstitucionalidad se formula en esta acción, sí regulan la necesidad de que determinadas instancias gubernamentales brinden su autorización para la realización de las quemas, lo cual, en tesis de principio, orienta que exista una regulación para evitar un uso desmedido o descontrolado de la práctica relacionada con las quemas para utilización agrícola de los terrenos. Por ello, al establecer tales regulaciones ya descritas, las normas se orientan hacia esa protección conglobante que debe brindarse en materia ambiental. Sin embargo, en cuanto a la necesaria existencia de mecanismos óptimos para garantizar la protección del derecho al ambiente y el derecho a la salud, a lo cual está obligado el Estado costarricense en virtud de su propia normativa interna como la adoptada a través de los diferentes instrumentos jurídicos internacionales reseñados en esta sentencia, esta Sala también es del

criterio de que, a partir de las normas cuestionadas, tampoco se derivaría una inconstitucionalidad por omisión en los términos en que lo reclama la parte accionante, siempre y cuando se realice una interpretación sistemática y armónica de esos artículos en relación con los numerales 1, 2 inciso c), 17, 38, 46, 49 y 59 de la Ley Orgánica del Ambiente, el artículo 7 de la Ley de Biodiversidad, los artículos 4 y 5 del Acuerdo de París, los numerales 1, 5, Anexo C, Parte III del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, los artículos 1 y 2 del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Anexo III artículo 8 de Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África, el artículo 2 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-23-17 y los artículos 7, 21, 50, 69 y 89 de la Constitución Política. Como ha quedado señalado en los precedentes citados, pero también en la información probatoria aportada al expediente, la Sala no puede desatender la certeza apoyada en criterios técnicos y científicos, según la cual, las quemas agrícolas producen efectos nocivos, y al mismo tiempo, por su trascendencia, tal práctica no está prohibida por el ordenamiento jurídico. De igual manera, la Sala reafirma lo dicho en sentencias anteriores en cuanto a que la eliminación de las normas cuestionadas, provocaría el contrasentido de que, al final de cuentas, la actividad se realice sin ningún tipo de control, pues se trata de una práctica muy arraigada entre ciertos sectores como el de los agricultores y productores de caña, con lo cual es preciso que la normativa se mantenga por cuanto -al menos- somete la actividad a una determinada y mínima regulación, aun cuando ésta no necesariamente sea la idónea para algunos sectores, de conformidad con el amplio

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

andamiaje normativo expuesto. Sobre el particular, en una ocasión anterior en que este Tribunal analizó esta situación, mediante sentencia 2014-16583 consideró que:

“Véase que la eliminación que se pide podría constituirse en una infracción al compromiso de gradualidad que persigue la disminución de los gases COP’s junto a los controles de las quemas agrícolas. La anulación de la norma legal implica, en nuestro criterio, todo lo contrario al progreso de las condiciones actuales, revela un contrasentido, si vemos que aun frente a las regulaciones actuales se pueden presentar quemas agrícolas sin licencias, cuando más si no existe del todo, lo que implicaría una verdadera desmejora regulatoria. De este modo, el remedio planteado perjudica más que las desventajas que se dice tienen la continua aplicación de la norma. En consecuencia, la pretensión de los accionantes crea el agravante, que la ausencia de la regulación, haría prevalecer otra libertad, pues lo que no está prohibido está permitido, salvo la aplicación de las reglas civiles y penales cuando se generen daños a la propiedad y al ambiente que podrían ser aplicadas en limitadas condiciones. No siempre el eliminar una norma tiene el efecto de cambiar una determinada conducta social; lo importante es el hecho de anularla del ordenamiento jurídico cuando en sí mismo, es un mecanismo de cambio social para proteger el ambiente y no la negación de una realidad provocando su deterioro, razón por la cual se reafirma la conveniencia de mantener la función principal del Derecho, de regular mediante autorizaciones administrativas y controlar las actividades de quemas agrícolas lícitas, como también sancionar las ilícitas”.

En consonancia con lo anterior, en la sentencia 2007-17552 también manifestó la Sala que:

“Podría decirse entonces, que más bien con la normativa impugnada el Estado intenta regular y cumplir con el principio precautorio, reconociendo que la realización de quemas sin un control adecuado, puede producir graves daños a proyectos agrícolas pecuarios y agroforestales, así como a plantaciones forestales, zonas boscosas y áreas protegidas; además del deterioro de los recursos naturales por la contaminación del aire y agua, incremento de la temperatura, destrucción de la biodiversidad, aumento de la erosión y disminución del abastecimiento del agua potable, ocasionando deterioro de la calidad de vida de la población, por lo que actúa en virtud de ese interés público”.

En sentido similar se pronunció la Sala en sentencia 2021-19041, al señalar:

“En el fondo, (...) eliminar las normas que regulan las quemas agrícolas, por el contrario, podría provocar que se realice esa actividad en forma descontrolada, con el consecuente perjuicio al ambiente y los derechos de terceras personas. En conclusión, igualmente, procede desestimar esta acción en cuanto a las normas reglamentarias precitadas”.

Ahora bien, aun cuando algún sector pudiere considerar que la normativa cuestionada no resulta ser óptima a la luz del acervo normativo acumulado, lo cierto del caso es que, cuando se realiza una interpretación armónica y sistemática de ella con el resto del ordenamiento jurídico -especialmente en la materia ambiental-, tales normas consolidan su contenido y alcance, lo que implica que los operadores jurídicos deberán actuar en ese sentido. Bajo esta perspectiva, en primer lugar, es indispensable partir de un aspecto básico que brinda el artículo 24 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos -incluso bajo las precisiones que se pretende introducir- en cuanto dispone que, para practicar quemas en terrenos de aptitud agrícola, deberán seguirse las indicaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería conforme al permiso extendido según el Reglamento de Quemadas Agrícolas Controladas vigente, y lo que dispone la Ley Orgánica del Ambiente -y bajo lo previsto en el Decreto Legislativo pendiente. Obsérvese que es una referencia clara y categórica que remite a lo dispuesto por esa ley en su generalidad, con lo cual, al integrar aquél artículo 24 a esa ley, queda debidamente establecido -como tesis de principio- que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes, por lo que tanto particulares como el Estado deberán participar en su conservación y utilización sostenibles, correspondiendo al Estado la defensa y preservación del derecho al disfrute de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como la búsqueda de un mayor bienestar para todos los habitantes, por lo que deberá velar por la utilización racional de los elementos ambientales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas, así como propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer los recursos de las futuras generaciones; obligación del Estado que involucra a todos sus entes, instituciones y órganos. Tal obligación

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

estatal -que se deriva de esa ley- incluye la protección de la flora, la fauna, los ecosistemas, el suelo, la calidad del aire, del agua, entre otros, por lo que debe adoptar las medidas que sean necesarias para su utilización razonable, el desarrollo sostenible, y el dictado de normas, así como de actuaciones que tiendan a esa protección, sin dejar de lado que, específicamente en materia del aire y la atmósfera, deberán ir dirigidas a la reducción de las emisiones contaminantes, de los gases de efecto invernadero, de los que afecten la capa de ozono, de los contaminantes orgánicos persistentes y todos aquéllos de acuerdo a las convenciones internacionales que ha suscrito el país, algunas de las cuales se han señalado líneas arriba.

Para efectos prácticos, esto significa que, en el caso de las quemas agrícolas, el Estado debe adoptar medidas que van más allá de lo regulado en la normativa cuestionada vigente -incluyendo la reforma de reciente entrada en vigencia-, por lo que los vacíos deberán ser complementados con el Derecho de la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico ambiental en aras de que las actuaciones de las instituciones involucradas en el tema -principalmente Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, municipalidades y especialmente la Secretaría Técnica Nacional Ambiental-, emitan dentro de sus respectivos ámbitos de competencias, actuaciones que vayan dirigidas a regular y autorizar las quemas agrícolas pero en estrecha relación con la protección al derecho al ambiente, a la salud y a la vida de las personas.

De esta manera, deberán adoptarse medidas, regulaciones y protocolos específicos para la autorización y realización de quemas agrícolas que, con sustentos técnicos y científicos, determinen en qué casos, zonas, regiones, cultivos o épocas se hace indispensable exigir estudios o valoraciones ambientales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente, pero

específicamente en su artículo 17, lo cual no quiere decir que para cada quema agrícola se deba de realizar evaluaciones ambientales profundas, sino que debe ser la Secretaría Técnica Nacional Ambiental la que establezca en qué casos, así como los instrumentos de evaluación ambiental que sean procedentes dentro del elenco de instrumentos plausibles de utilización de acuerdo a la valoración y abordaje que se establezca. Recuérdese que esta Sala ha sido muy clara al señalar que -ver sentencia 2022-1220-:

“La Ley Orgánica del Ambiente señala con claridad que «... Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán de una evaluación de impacto ambiental creada en esta ley ...», lo que permite afirmar, en correcta lectura, que ninguna actividad humana que pueda alterar o contaminar el ambiente puede prescindir del referido estudio de impacto ambiental
(...)

Es entonces la condición del proyecto o la obra la que determinará, en cada caso, si se requiere o no del estudio de impacto ambiental y no el establecimiento de condiciones arbitrarias por la vía reglamentaria. El reglamento solo debe establecer la forma en que se conocerán las condiciones del proyecto, y ello es lo que determinará la procedencia o improcedencia del estudio de impacto ambiental. Esto significa que la defensa y la preservación del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, conceptuado en el artículo 50 constitucional, es el derecho fundamental de toda persona y funciona como un principio general ineludible, de manera que en esta materia no es posible hacer excepciones genéricas (en materia urbanística y otros tópicos de lo que se ocupan los artículos 19 y 20) para exonerar el cumplimiento de obligaciones ambientales, pues con ello se corre el riesgo de desconstitucionalizar la garantía de respuesta estatal en defensa del ambiente”.

En este sentido, será la condición del proyecto, obra o actividad -en este caso, la quema agrícola- la que determinará si se requiere o no algún tipo de evaluación ambiental -cualquiera de aquéllas ubicadas dentro del elenco de instrumentos de medición vigentes por parte de la Secretaría Técnica- y no el dictado de actuaciones o decisiones administrativas, arbitrarias, subjetivas o despreocupadas que carezcan de sustento técnico las que lo establezcan, incluso si ellas fueren adoptadas por el denominado “Comité Interinstitucional” creado a

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

partir de la reciente reforma legislativa, cuya actuación igualmente debiera ajustarse a lo señalado por la Sala en este pronunciamiento. Téngase presente que existen varios instrumentos técnicos para hacer valoraciones ambientales, entre los cuales el estudio de impacto ambiental es uno más, pero será de acuerdo con la significancia del impacto ambiental que se puede producir con la actividad, obra o proyecto a desarrollar, que la Secretaría Técnica Nacional Ambiental deberá establecer los criterios de evaluación en aras de definir el tipo de instrumento de evaluación ambiental específico que corresponderá llevar a cabo en relación con las quemas agrícolas si así llegare a necesitarse, todo lo cual es competencia de aquella Secretaría Técnica, pues a esta Sala no le corresponde adoptar tal decisión, ni mucho menos ordenar, que todas las quemas agrícolas deban ser sometidas a evaluaciones de impacto ambiental como lo pretende la parte accionante. No obstante, desde la defensa de los derechos fundamentales, sí le corresponde a la Sala exigir al Estado una actuación acorde con la integralidad de la normativa que se ha venido mencionando supra y con lo que ha resuelto la jurisprudencia constitucional en materia ambiental. Por tal razón, con sustento en la normativa que deberá ser utilizada para interpretar la normativa cuestionada, es preciso e indispensable reconocer a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, un papel activo y cauteloso en la materia, para que de manera coordinada con el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, las municipalidades, entre otros que tengan relación directa con la materia, instauren un protocolo de actuación práctico, pero a la vez contundente, en defensa del ambiente para la realización y autorización de quemas agrícolas a partir de la notificación de esta sentencia, criterios que deberán ser tenidos en consideración, igualmente, por el denominado “Comité Interinstitucional” creado en la reforma legislativa de comentario. Como se ha dicho y debe quedar claro, no

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

se ordena la realización de estudios de impacto ambiental propiamente dichos para cada quema agrícola que se pretenda llevar a cabo a lo largo de todo el territorio nacional, pero sí el dictado de unas normas mínimas para complementar la autorización de las quemas agrícolas -que se puede hacer vía reglamentaria a nivel administrativo- que contemplen todos los aspectos analizados supra en defensa del ambiente, del aire, del suelo, de la flora y fauna, pero sobre todo de las personas que tienen que lidiar con quemas agrícolas que se efectúen cerca de centros de población, para lo cual, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como ente técnico específico creado para armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, deberá asumir y deberá reconocérsele un papel decisivo, rotundo y categórico y, previa valoración de los casos por regiones, provincias, categorías, tipos de producción, seguridad de los trabajadores, entre otros, deberá emitir las recomendaciones necesarias para minimizar el impacto sobre el medio, así como las técnicamente convenientes para mitigar o recuperar lo afectado, pudiendo incluso realizar las inspecciones de campo correspondientes antes de emitir sus decisiones -cuando la situación lo requiera-, llevar a cabo el control y seguimiento que sean indispensables, así como dictar las sanciones que procedan, para lo cual bien se pueden establecer las instancias de coordinación interinstitucional que permitan realizar de mejor manera la valoración y definición pertinente, teniendo presente que todo ello es igualmente aplicable, aun bajo la creación y funcionamiento del “Comité Interinstitucional” previsto en la reforma contemplada en la Ley 10.942.

De esta manera, si a lo largo de esta sentencia ha quedado demostrado que las quemas agrícolas producen -entre otros- gases efecto invernadero así como contaminantes de la capa de ozono y orgánicos persistentes que son lesivos para la salud de las personas, así como también ocasionan un serio daño en suelos, fauna,

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

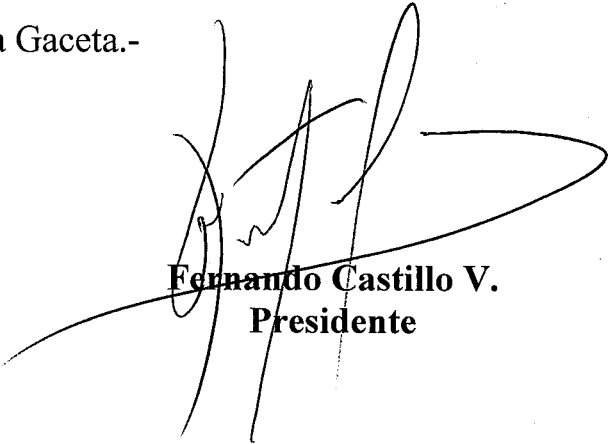
flora, y demás, es absolutamente indispensable que las instancias del Estado relacionadas con la protección ambiental, y en este sentido, particularmente la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, tenga una participación activa para las definiciones que corresponda.

XVIII.- A modo de conclusión. La normativa cuestionada por omisión dista de ser, *per se*, contraria al Derecho de la Constitución, no obstante lo cual, en atención a la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la protección del derecho a la salud y, con él, del derecho a la vida, y en pleno respeto al principio de objetivación ambiental, al principio preventivo y al principio precautorio en materia ambiental, concluye la Sala la pertinencia de que la normativa vigente aquí cuestionada se interprete de manera armónica e integrada con el resto del ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del derecho al ambiente, incluyendo los instrumentos internacionales que se han mencionado. De esta manera, en aplicación de la Ley Orgánica del Ambiente y de la normativa nacional y de origen internacional aquí señalada, las instituciones involucradas, pero especialmente la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, deberán establecer las instancias de coordinación interinstitucional apropiadas, para emitir protocolos de actuación que determinen los mecanismos necesarios a fin de autorizar por las instancias pertinentes las quemas agrícolas y el desarrollo de éstas, con sustento en criterios técnicos y a través de las herramientas de valoración ambiental que se defina por aquella Secretaría cuando así resultare procedente, lo anterior mientras las quemas agrícolas no sean sustituidas por mecanismos más eficientes y más protectores del derecho al ambiente.

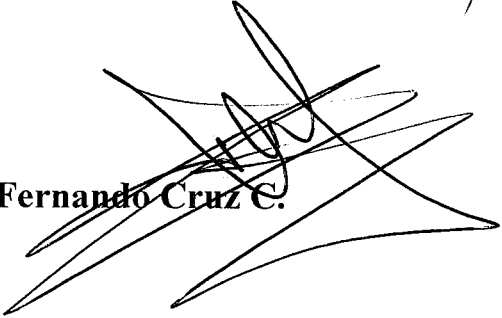
Por tanto

Por mayoría, se declara sin lugar la acción, siempre y cuando las normas cuestionadas se interpreten de manera armónica con las disposiciones

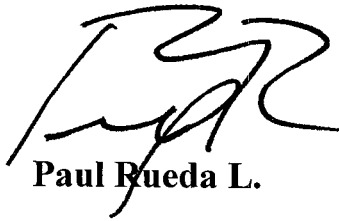
convencionales, constitucionales y legales que protegen el derecho al disfrute de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en los términos señalados en esta sentencia. La magistrada Garro Vargas consigna razones diferentes al considerar que lo alegado no responde propiamente a la figura de la inconstitucionalidad por omisión. Los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal, y la magistrada Hess Herrera salvan el voto y declaran con lugar la acción, debido a la omisión de la normativa impugnada de exigir una evaluación de impacto ambiental para las quemas agrícolas controladas, de manera que se valore mediante ese instrumento la posible afectación a los derechos fundamentales a la salud de las personas y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de conformidad con los artículos 21 y 50 de la Constitución Política, así como el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Acuerdo de París, el Protocolo de Montreal, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el ordinal 14 de la Convención sobre Diversidad Biológica. Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario Oficial La Gaceta.-



Fernando Castillo V.
Presidente

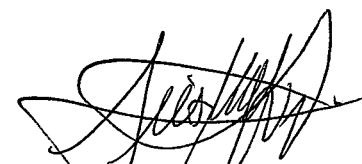


Fernando Cruz C.



Paul Rueda L.

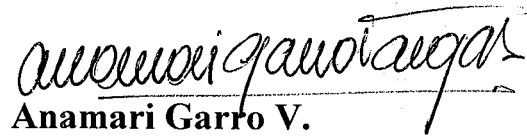
EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO



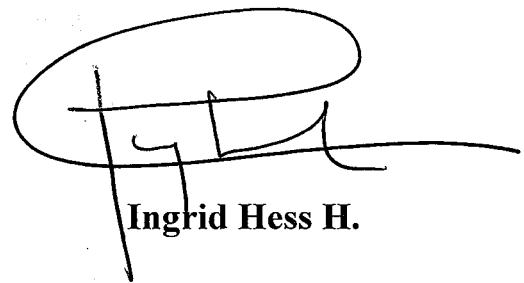
Luis Fdo. Salazar A.



Jorge Araya G.



Anamari Garro V.



Ingrid Hess H.

EXPEDIENTE N° 21-017328-0007-CO

Exp n.º21-017328-0007-CO

Res. n.º 2026-023502

RAZONES DIFERENTES DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

En el caso concreto comparto la desestimatoria de la acción de inconstitucionalidad, pero me he inclinado por consignar unas razones diferentes. El motivo principal de mi desestimatoria es que lo alegado por la parte accionante no responde propiamente a la figura de la inconstitucionalidad por omisión.

Alegato del accionante

El accionante plantea su argumento en torno a que supuestamente las normas cuestionadas son inconstitucionales por omitir incluir requisitos que –a su juicio– se deberían contemplar para efecto de dar una oportuna protección a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Los alegatos del accionante son los siguientes:

“Que las normas: 24 de la Ley de Conservación de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, el artículo quinto de la Ley de Cercas Divisoria y Quemadas, el reglamento para Quemadas Agrícolas Controladas en sus numerales 1, 12 y 13, y el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos en su artículo 85 **son inconstitucionales por omisión al autorizar una práctica agrícola sin exigir una valoración ambiental previa para cada evento**, como parte de los requisitos básicos, asunto que violenta los artículos 7, 21, 50 y 89 constitucionales”. (Lo destacado no corresponde al original).

Como se aprecia, el accionante alega que hay una inconstitucionalidad por omisión de la norma legal y las disposiciones reglamentarias. Lo anterior, al no prever la obligatoriedad de realizar una evaluación de impacto ambiental previa a cada quema agrícola. Solicita que se declare una inconstitucionalidad por omisión y que se emita una sentencia interpretativa para que se disponga que,

previo a cada autorización de una quema agrícola, se deba pasar por la fiscalización de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.

Sobre la inconstitucionalidad por omisión

Este Tribunal ha venido reiterando en su jurisprudencia los tipos de omisiones que son controlables ante esta jurisdicción. Desde la sentencia n.º2005-05649 ha dicho lo siguiente:

“III.- CONTROL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS Y PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE FUNCIONES. El Derecho de la Constitución, esto es, el conjunto de principios, valores y preceptos constitucionales contenidos en la Carta Magna, pueden ser infringidos por los poderes públicos y los particulares mediante conductas activas u omisas. Para el supuesto particular de la Asamblea Legislativa, ese poder del Estado quebranta el bloque de constitucionalidad por acción cuando dicta leyes inconstitucionales o cuando, durante el procedimiento legislativo para su emisión, incurre en vicios sustanciales de tal entidad que ameritan su anulación. La Asamblea Legislativa infringe por omisión el parámetro de constitucionalidad cuando, ante un mandato expreso o tácito del constituyente originario o del poder reformador para que se dicte una ley que desarrolle un contenido o cláusula constitucional, no lo hace –omisión absoluta- o bien cuando a pesar de haber dictado una ley esta resulta discriminatoria, por omisión, al no regular la situación de un determinado sector o grupo de la población o de los eventuales destinatarios que debió comprender o abarcar –omisión relativa-. En sendos supuestos, este Tribunal Constitucional tiene competencias suficientes y habilitación normativa expresa para ejercer el control de constitucionalidad y declarar una eventual inconstitucionalidad de la conducta omisa. En efecto, los artículos 10, 48 de la Constitución Política y 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, le encargan a esta Sala especializada velar por la supremacía del Derecho de la Constitución, de modo que si este Tribunal estima que una conducta por omisión de la Asamblea Legislativa lo quebranta, está ejerciendo esa función preeminente y esencial y así debe declararlo para restablecer el imperio del orden constitucional. Obsérvese que el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su inciso a), establece que cabrá la acción de inconstitucionalidad *“Contra las leyes y otras disposiciones*

generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión alguna norma o principio constitucional”, este apartado cubre el supuesto de las omisiones relativas o parciales, puesto que, presupone que ya se ha dictado una ley que resulta inconstitucional por omisión al no comprender determinadas situaciones materiales, grupos o sectores de destinatarios que debió abarcar. El inciso f) de ese mismo numeral, preceptúa que también procederá la acción de inconstitucionalidad “*Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas*”, no cabe la menor duda que esta hipótesis normativa cubre la omisiones legislativas de carácter absoluto, puesto que, la Asamblea Legislativa como poder del Estado o autoridad pública debe cumplir con los mandatos expresos o tácitos que le impone el constituyente originario o el poder reformador para mediar en el desarrollo de determinadas cláusulas o contenidos constitucionales. Así las cosas, resulta evidente que el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas no colisiona con el principio de separación de funciones (artículo 9° de la Constitución Política), en este caso, para las dispuestas por el Derecho de la Constitución para el legislador ordinario y las establecidas por éste para el Tribunal Constitucional. Este tipo de fiscalización lejos de debilitar ese principio lo actúa y lo fortalece, puesto que, demarca de forma clara el alcance de las potestades y competencias, por acción y omisión, del Poder Legislativo de cara al Derecho de la Constitución. Es menester recordar que la Constitución Política tiene una eficacia normativa y directa que vincula fuertemente a todos los poderes públicos constituidos –incluso la Asamblea Legislativa y esta Sala- y los conmina a respetarla y observarla, para evitar que sea burlada de forma oblicua o indirecta a través de conductas omisas o del silencio legislativo, siendo esta Sala, por expresa disposición constitucional (artículo 10), su garante.

IV.- TIPOS DE OMISIONES LEGISLATIVAS EN CUANTO AL DESARROLLO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. El constituyente puede disponer de forma implícita o explícita que determinados contenidos constitucionales sean desarrollados por el legislador. En el primer caso, aunque el constituyente no disponga que una ley regulará la materia, por la naturaleza de ésta se precisa de la mediación legislativa para su adecuada aplicación operativa, esto es, no se trata de normas constitucionales completas, de aplicación automática o auto ejecutables, sino que requieren de la interpositio legislatoris.

También puede acontecer lo anterior cuando, por aplicación del principio de reserva de ley, una cláusula constitucional determinada precisa de ser regulada por una norma legal (v. gr. la regulación de los derechos fundamentales, fijación de delitos, penas y tributos, etc.). En lo tocante a las hipótesis en que el constituyente le impone al legislador de forma explícita el desarrollo de determinada materia o contenido constitucional, por tratarse de preceptos incompletos, se puede distinguir dos casos diferentes. El primero surge cuando expresamente el legislador establece que una ley regulará determinada materia, sin indicar un plazo o término al legislador para su desarrollo, siendo que, incluso, en este caso debe entenderse que debe producirse dentro de un plazo razonable para el cumplimiento efectivo del mandato y diseño dispuesto por el constituyente, sin perjuicio, claro está, de la facultad de la Asamblea Legislativa de ponderar si tal desarrollo resulta políticamente oportuno o conveniente en un momento determinado. El segundo supuesto ocurre cuando el constituyente, además de mandar que se dicte una ley, le fija al legislador un plazo para el desarrollo e implementación de un contenido constitucional, situación que, en nuestro sistema constitucional, se ha producido, básicamente, respecto de ciertas reformas parciales a la Constitución, en atención a las cuales el poder constituyente derivado entiende que deben ser implementadas y complementadas legislativamente dentro de un lapso determinado al estimar que existe cierta premura y celeridad o, si se quiere, urgencia en su ejecución. En esta última hipótesis en que el poder reformador le fija al legislador un plazo específico, se produce una suerte de auto-limitación en cuanto al tiempo disponible para tramitar y emitir la ley respectiva, puesto que, es el propio cuerpo legislativo, en funciones de poder reformador, el que restringe o limita los tiempos de ese cuerpo colegiado y de sus instancias –comisiones-, en funciones de legislador ordinario, para tramitar y emitir la ley de desarrollo. Ese carácter de auto-restricción, en cuanto a los tiempos para sustanciar el procedimiento legislativo, le impone a la Asamblea Legislativa una mayor y más acusada responsabilidad y compromiso en tramitar y emitir la ley respectiva, puesto que, es ese propio poder del Estado, aunque lo sea en funciones material o sustancialmente diferentes, el que auto consiente la restricción temporal, sabedor del volumen de asuntos en trámite o en la corriente legislativa, de los tiempos de los procedimientos legislativos y de la capacidad, límites y alcance de trabajo de las comisiones y del

plenario. No sobra advertir que, absolutamente en todos los supuestos anteriormente mencionados, el legislador conserva una discrecionalidad plena o libertad para configurar el contenido de la respectiva ley, siendo que el único límite de éste lo puede constituir el propio parámetro constitucional o el Derecho de la Constitución”.

Conforme a lo expuesto, por la vía de la acción de inconstitucionalidad por omisión, se permite el control de constitucionalidad en los casos que existen omisiones normativas que infringen una disposición contenida de forma expresa o manifiesta en la Constitución Política. Además, la Sala ha entendido que esta se configura en dos casos, a saber: cuando la Asamblea Legislativa ante un mandato expreso o tácito del constituyente originario o del poder reformador para que se dicte una ley que desarrolle un contenido o cláusula constitucional, no lo hace –omisión absoluta–; y, en segundo lugar, cuando a pesar de haberse dictado una ley, esta resulta discriminatoria por omisión, al no regular la situación de un determinado sector o grupo de la población o de los eventuales destinatarios que debió comprender o abarcar –omisión relativa–.

Lo anterior es importante toda vez que la Sala ha aclarado que la inconstitucionalidad por omisión no procede en cualesquiera casos donde los accionantes echen en falta alguna regulación que estimen pertinente, sino ante un mandato expreso derivado del Derecho de la Constitución, toda vez que este Tribunal no puede constituirse en un legislador positivo. Así, desde la sentencia n.º2009-007382 esta Sala ha afirmado lo siguiente:

“Aduce el accionante que el artículo 62 impugnado, es inconstitucional, dado que permite a personas físicas inscribir más de tres armas, siendo omiso en cuanto a cuantas armas pueden inscribir las personas jurídicas. No obstante, **si bien este Tribunal Constitucional se encuentra facultado para actuar como un legislador negativo, con la potestad de anular del ordenamiento jurídico, todas aquellas normas**

que considere inconstitucionales; lo cierto es, que se encuentra impedido para actuar como un legislador positivo creador de normas. Por otra parte, aun cuando esta Sala es competente para conocer de las omisiones legislativas conforme lo establece el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, es importante aclarar que no toda omisión normativa puede ser objeto de impugnación por esta vía. En ese sentido, solo aquellas omisiones que se producen como consecuencia de un mandato expreso y directo contenido en el derecho de la Constitución, pueden ser objeto de control de constitucionalidad por la vía de la acción. Ahora bien, en el caso concreto, la omisión impugnada por el accionante no proviene de un mandato expreso del constituyente, se trata más bien de una omisión que éste dice encontrar en el texto de la ley, sin que el deber de legislar en el sentido explicado por el actor provenga de la Constitución Política. Asimismo, al ser este un Tribunal que actúa como legislador negativo, que queda claro que una eventual sentencia estimatoria, con la consecuente eliminación de la norma, no repararía la omisión indicada por el accionante, por lo que la acción planteada en esos términos, carece de utilidad y por ende es manifiestamente improcedente” (Lo destacado no corresponde al original).

Más recientemente, en la sentencia n.º2025-041025, esta Sala dijo lo siguiente:

“V.- SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE ESTA ACCIÓN. En el sub iudice, el accionante reclama que no existe un procedimiento para que una persona propietaria o interesada solicite ante la Administración Forestal del Estado una certificación de la existencia de bosque o cobertura boscosa, lo cual estima que es una omisión contraria al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como a la normativa internacional dirigida a proteger los bosques. Pese a sus alegaciones, a partir de lo expuesto en la sentencia referida, el Tribunal estima que no estamos frente a un supuesto de inconstitucionalidad por omisión, pues no se dan, en este caso, ninguno de los supuestos que señala la sentencia parcialmente transcrita. Es decir, la omisión acusada por el accionante no encuentra referente en un mandato expreso del constituyente, que pueda estimarse incumplido. Cabe reiterar que, solamente cuando el vacío implique la infracción de un mandato expreso constitucional, es posible ejercer el control en cuestión, tal y

como se expresó en la sentencia n.º2010-8600 de las 15:08 horas del 12 de mayo del 2010:

‘Si bien este Tribunal Constitucional se encuentra facultado para actuar como un legislador negativo, con la potestad de anular del ordenamiento jurídico todas aquellas normas que considere inconstitucionales, lo cierto es que se encuentra impedido para actuar como un legislador positivo creador de normas. Por otra parte, aún cuando esta Sala es competente para conocer de las omisiones legislativas conforme lo establece el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, es importante aclarar que no toda omisión normativa puede ser objeto de impugnación por esta vía. En ese sentido, solo aquellas omisiones que se producen como consecuencia de un mandato expreso y directo contenido en la Constitución Política pueden ser objeto de control de constitucionalidad por la vía de la acción’.

En virtud de lo expuesto, la acción contra la presunta omisión reclamada, debe ser rechazada”. (Lo destacado no corresponde al original).

Sobre la inadmisibilidad del alegato

Conforme a los precedentes de esta Sala, lo alegado por el accionante no es propio de una inconstitucionalidad por omisión, porque no se detalla una norma constitucional o incluso internacional –debidamente ratificada y aprobada por Costa Rica– que obligue a dictar una norma legal o reglamentaria en los términos requeridos por el accionante.

De otra parte, si en esta materia ha habido medidas regresivas, el accionante no lo alega como tal, ni lo muestra de forma apropiada y, sobre el particular, no cabe en procesos formales como la acción de inconstitucionalidad la Sala supla la argumentación que debe realizar el promovente del proceso.

Lo pretendido es una medida sobre un tema de máxima importancia y de afectación del medioambiente (que debemos proteger en virtud de lo establecido en la Constitución y demás convenios debidamente ratificados), aunque no puede negarse que también supone costes significativos y una

capacidad instalada institucional que haga frente a tal exigencia. Por lo tanto, la valoración sobre la pertinencia y alcance de la medida que se estima exigida por la Constitución debe hacerse a la luz de variables técnicas de diferente índole y que deben ser examinadas por las instancias competentes en la materia. No procede, por tanto, que esta Sala –por propia iniciativa– ordene incorporar un requisito de tal entidad, como un estudio de impacto ambiental, a una actividad económica específica sin un mandato expreso de la Constitución ni los elementos técnicos necesarios para sustentar formalmente dicha exigencia. Finalmente, estimo que la interpretación conforme no garantiza lo pretendido por la parte accionante, pues de ella no se deriva la obligación de introducir el deber de tal estudio antes de la autorización de quemas.


Anamari Garro V.

Exp: 21-017328-0007-CO

Res. 2026023502

Voto salvado de los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal, y la magistrada Hess Herrera, con redacción del segundo.

Con el respeto acostumbrado, estimamos que la acción debe ser declarada con lugar por los siguientes motivos.

El artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente dispone que las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, cuya aprobación previa es requisito indispensable para el inicio de las actividades, obras o proyectos. Esta evaluación significa una medida necesaria para salvaguardar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo que es acorde con los principios preventivo y precautorio, así como con distintas normas de raigambre internacional, tales como el numeral 14 del Convenio sobre Diversidad Biológica (cada Estado parte “...*Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos e importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo de sus efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos*”) y el principio 17 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (“*Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente*”).

Ahora bien, con base en el principio de objetivación de la tutela ambiental - consistentemente acogido por este Tribunal- y en la propia jurisprudencia constitucional, consideramos que, en caso de que se pretenda excluir una actividad

de trascendencia ecológica -como son las quemas agrícolas- del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, resulta imprescindible contar con los insumos técnicos que fundamenten tal decisión. Como se dijo en la sentencia nro. 2019-2009 de las 14 horas 55 minutos de 11 de febrero de 2009:

“En virtud de lo anterior, cabe señalar que la jurisprudencia reiterada de esta Sala, ha indicado que aquellas disposiciones reglamentarias que eximan o reduzcan las exigencias de evaluación de impacto ambiental de determinadas actividades, devienen en inconstitucionales por vaciar el contenido de lo señalado en el numeral 50 constitucional, sobre todo, cuando tales excepciones, se realizan con fundamento en argumentos o condicionamientos generales que no tienen sustento técnico alguno”.

A partir de lo anterior, consideramos inadmisibles pasar por alto los riesgos de las quemas controladas. En este sentido, la Procuraduría General de la República remite al informe que rindió con ocasión del expediente nro. 13-9349-0007-CO, donde evidencia tales riesgos:

“...existe fundamento técnico que acredita que las quemas agrícolas generan graves afectaciones al ambiente y a la salud y, por tanto, se puede afirmar que "alteran el ambiente en un grado significativo como para que la evaluación de impacto ambiental sea necesaria."

Con base en información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en ese informe indicamos que las quemas agrícolas generan impactos ambientales negativos, como destrucción de plantas y animales susceptibles al fuego, pérdida de materia orgánica y de la fertilidad del suelo, exposición del suelo a factores erosivos, emisión de dióxido de carbono y reducción del depósito de carbono.

También, citando el oficio de la SETENA N° SG-AJ-478-08, sostuvimos que las quemas en los cultivos de caña de azúcar generan impactos sobre el

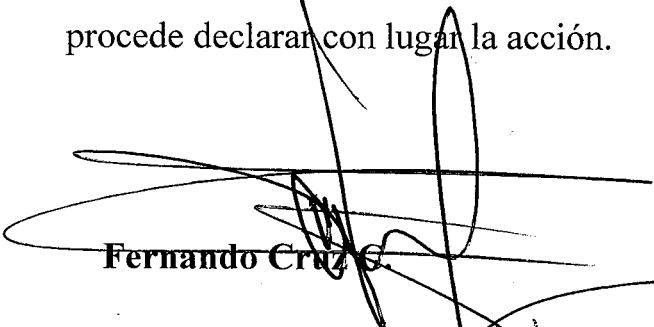
ambiente y la salud, por medio de afectaciones a los suelos, mantos acuíferos, flora y fauna silvestre, aire y atmosfera. Igualmente, citamos el oficio del Ministerio de Salud N° DPAH-UASSAH-310-2013, en el que se enuncia como causa de problemas respiratorios de los habitantes el material particulado, el monóxido de carbono y los óxidos de nitrógeno liberados en las quemas agrícolas.

Asimismo, con sustento en el oficio N° DIGECA-343-2013, dijimos que las quemas agrícolas producen numerosas afectaciones al ambiente y la salud, así como destrucción de flora y fauna silvestre; favorecimiento de proliferación de plagas y crecimiento de malezas que aumentan la demanda en el uso de plaguicidas y herbicidas; erosión y reducción de la fertilidad del suelo; generación de lluvia ácida, gases con efecto invernadero y compuestos orgánicos persistentes -dioxinas y furanos- asociados a desórdenes inmunes y enzimáticos, cloroacné y cáncer; deterioro de la calidad del aire; trastornos respiratorios y afecciones oculares; contaminación visual y riesgo para la integridad y seguridad de las personas. (...).

Con apoyo en esos documentos, en esa ocasión, señalamos que las quemas agrícolas producen monóxido de carbono (CO), dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), especies de hidrocarburos que no contienen metano y óxidos de nitrógeno (NOX), que están contenidos en el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Ley N° 7228 de 6 de mayo de 1991) como sustancias químicas con potencial de modificar las propiedades químicas y físicas de esa capa. Además, el dióxido de carbono (CO₂) y el metano (CH₄), que produce esa actividad, son identificados como gases de efecto invernadero en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley N° 8219 de 8 de marzo del 2002); y que, las dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados (PCDD, dioxinas/PCDF,

furanos) están sujetos a las obligaciones de reducción o eliminación del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (Ley N° 8538 de 23 de agosto del 2006)”.

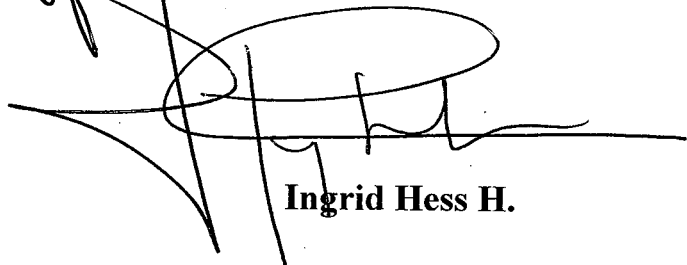
En suma, la intervención estatal ante actividades que puedan afectar el ambiente y la salud debe ser previa, conforme a los principios de prevención o precaución, según corresponda. Atinente a las quemas, el peligro es evidente y en el *sub examine* no se advierte razón técnica que justifique eximir las de la evaluación de impacto ambiental. Por tanto, al prescindir de tal requisito, la normativa impugnada deviene contraria a dichos principios y bienes constitucionales, de manera que procede declarar con lugar la acción.



Fernando Cruz G.



Paul Rueda L.



Ingrid Hess H.